



# Une administration plus ouverte et attentionnée pour le public

information administrative | données publiques | publication administrative

## Rapport 2017

Rapport au Premier ministre  
en application de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2015-464 du 23 avril 2015

Le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), placé auprès du Premier ministre, exerce une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans les domaines suivants :

- l'édition publique et les publications administratives, quel que soit leur support ;
- l'information et le renseignement administratifs ;
- la mise à disposition des données publiques.

Il veille à la bonne allocation des moyens et à la qualité du service rendu à l'usager.

Il remet chaque année au Premier ministre un rapport sur l'activité des administrations de l'État en ces matières.

Il comprend 43 membres, dont un membre du Conseil d'État et de la Cour des comptes, le secrétaire général du Gouvernement, trois personnalités qualifiées, le médiateur du livre, des représentants des milieux professionnels et du monde de l'entreprise, des représentants de groupes de réflexion sur l'ouverture des données publiques et le gouvernement ouvert, les représentants des administrations et établissements concernés, et notamment les secrétaires généraux des ministères.

Décret n°2015-464 du 23/04/2015 portant renouvellement du COEPIA

# SOMMAIRE

“ INTRODUCTION .....	4
CALENDRIER L'ACTUALITÉ 2016 EN 20 DATES.....	6
CONTACTS LES ÉCHANGES 2016 : APERÇU.....	7
<b>PARTIE 1 : LA QUALITÉ DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>9</b>
1.1. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE DES USAGERS : BILAN 2016 ET PERSPECTIVES.....	10
1.2. LES PROPOSITIONS DU COEPIA POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'ÉCRIT D'INFORMATION ADMINISTRATIVE ....	12
1.3. LA CRÉATION DU PRIX « SOYONS CLAIRS » POUR ENCOURAGER LE LANGAGE CLAIR ET SIMPLE DANS LES SERVICES PUBLICS.....	14
1.4. LA RÉFLEXION SUR L'INCLUSION NUMÉRIQUE DES USAGERS.....	16
● FOCUS : LA PRIME D'ACTIVITÉ 100 % DÉMATÉRIALISÉE .....	18
● FOCUS : LES MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC.....	19
<b>PARTIE 2 : LES DONNÉES PUBLIQUES ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE PUBLIQUE ....</b>	<b>21</b>
2.1. LES DONNÉES PUBLIQUES ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS : BILAN 2016 ET PERSPECTIVES.....	22
2.2. LES CONSULTATIONS SUR INTERNET : POUR MIEUX FAIRE PARTICIPER LES CITOYENS .....	24
2.3. L'ÉVOLUTION DU CADRE LÉGISLATIF DES DONNÉES PUBLIQUES ET DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL.....	26
2.4. LES DÉCRETS ENCADRANT LES REDEVANCES DE RÉUTILISATION PRIS APRÈS AVIS DU COEPIA .....	28
● FOCUS : L'INFORMATION SUR « NOTRE-DAME-DES-LANDES ».....	30
● FOCUS : CONSULTATIONS SUR L'ENVIRONNEMENT.....	31
<b>PARTIE 3 : LES PUBLICATIONS ADMINISTRATIVES ET L'ÉDITION PUBLIQUE .....</b>	<b>33</b>
3.1. LES PUBLICATIONS ADMINISTRATIVES ET L'ÉDITION PUBLIQUE : BILAN 2016 ET PERSPECTIVES.....	34
3.2. UN GUIDE POUR AIDER LES ADMINISTRATIONS À MIEUX PUBLIER POUR LEURS PUBLICS.....	36
3.3. LIMITES, AVANCÉES ET ENSEIGNEMENTS DES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE PUBLICATION .....	38
3.4. LA SITUATION DE L'ÉDITION PUBLIQUE ET PRIVÉE DANS LE DOMAINÉ JURIDIQUE .....	40
● FOCUS : LE JOURNAL OFFICIEL 100 % NUMÉRIQUE.....	42
● FOCUS : LA BIBLIOTHÈQUE STATISTIQUE EPSILON A 5 ANS .....	43
<b>PARTIE 4 : DANS LE MONDE.....</b>	<b>45</b>
GLOBE DANS LE MONDE PANORAMA .....	46
4.1. CANADA ET QUÉBEC SIMPLES ET CLAIRS .....	47
4.2. LE SOMMET DE PARIS DU PARTENARIAT POUR UN GOUVERNEMENT OUVERT (PGO).....	49
4.3. LE NOUVEAU PORTAIL AMÉRICAIN DES PUBLICATIONS FÉDÉRALES GOVINFO .....	51
4.4. PANORAMA DES JOURNAUX OFFICIELS EN EUROPE.....	53
<b>ANNEXES : MISSION, COMPOSITION, FONCTIONNEMENT, DOCUMENTS .....</b>	<b>55</b>

# INTRODUCTION

## *par Bernard Pêcheur*

**C**'est le constat d'une amorce autant qu'un encouragement : l'administration peut être plus ouverte et attentionnée pour ses publics. Même et surtout à l'ère numérique.

Les moyens sans cesse renouvelés que les technologies mettent à notre disposition permettent aujourd'hui d'améliorer substantiellement la qualité de l'information administrative, la participation des citoyens à la vie publique comme l'information publiée à leur intention. En d'autres termes, la transformation numérique doit permettre d'ouvrir davantage l'administration et de la rendre plus attentionnée envers ses publics, singulièrement les plus fragiles.

En matière d'information et d'accompagnement des usagers pour leurs droits et démarches, le COEPIA insiste pour que les services publics prêtent une attention constante et un regard nouveau sur la qualité des écrits qu'ils produisent pour leurs usagers, par les canaux traditionnels comme numériques. Au-delà de la correction de la langue française et de l'exactitude juridique à laquelle ils sont tenus, des approches innovantes, des initiatives simples et concrètes peuvent grandement faciliter l'information et la compréhension des usagers.

Tel est le sens des propositions pour améliorer la qualité de l'écrit d'information administrative, que le COEPIA a rendues

publiques en 2016. Pour encourager ces initiatives, a été créé le Prix « Soyons clairs » du langage simple et clair dans les services publics. À travers les projets soumis au jury et les trois équipes lauréates, cette première édition a montré le potentiel concret et diversifié de cette approche. Les observations de la mission d'étude qui s'est rendue au Canada et au Québec, avec les lauréats 2016 du Prix, le confirment et l'illustrent.

Dans le prolongement de cette réflexion, le COEPIA a engagé des travaux sur l'inclusion des usagers éloignés du numérique. Insuffisante maîtrise de la langue, vieillissement, dépendance, maladie ou handicap sont autant de facteurs qui tiennent durablement à l'écart du numérique jusqu'à un Français sur cinq. Ne pas les exclure de la dématérialisation croissante des services publics constitue aujourd'hui un enjeu essentiel de la transformation numérique de l'administration.

S'agissant des données publiques, l'effort d'ouverture et de mise à disposition s'est prolongé en 2016 en particulier en matière de santé, ainsi qu'avec les apports de la loi du 7 octobre pour une République numérique. En décembre, le Sommet de Paris du Partenariat pour un gouvernement ouvert, sous co-présidence française, a été l'occasion d'une forte attention portée aux progrès du gouvernement ouvert.

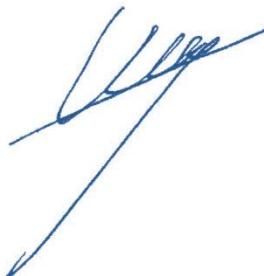
Dans ce domaine, alors que le cadre législatif du dialogue environnemental vient d'être révisé et que les consultations publiques sur internet se multiplient, le COEPIA a consacré des travaux aux consultations sur internet organisées par les administrations. Il fait le constat d'un instrument précieux au service de la participation du public, mais appelle l'attention sur la forte implication qu'il requiert des organisateurs. Un guide pratique est en préparation au COEPIA pour accompagner et éclairer les administrations.

Dans le même esprit, a été réalisé un « Guide de la publication administrative », avec le concours des professionnels publics et privés réunis aux côtés des ministères au sein du COEPIA : cet outil pratique est destiné à aider les administrations à mieux publier pour informer les usagers. Il rappelle les règles, bonnes pratiques, références et conseils pour leur permettre de faire les meilleurs choix aux différentes étapes d'une démarche de publication, sur support imprimé comme numérique.

L'examen des stratégies mises en œuvre par les ministères en matière de publication en montre tout l'intérêt. Au-delà, il convient de noter que l'exercice de définition de ces stratégies, prévu par la circulaire du Premier ministre du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État, reste malaisé. Il ressort toutefois que le basculement vers le numérique sous ses diverses formes, se généralise, sans que la mutualisation, la rationalisation, le suivi des coûts ou l'analyse de l'impact sur le secteur privé ne soient aussi mûrs que pour les supports traditionnels.

La transformation numérique est riche de possibilités d'amélioration des services publics, à commencer par la simplification de l'information et de l'accès aux droits et démarches. À nous de veiller à ce qu'elle n'oublie personne, en permettant à l'administration d'être encore plus ouverte et attentionnée.

Bernard Pêcheur  
Président du Conseil d'orientation





# L'ACTUALITÉ 2016 en 20 dates

▼	7-9/12/2016	<a href="#">Sommet mondial</a> du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) à Paris
▼	30/11/2016	<a href="#">Décret n° 2016-1617 du 29/11/2016</a> relatif aux catégories d'informations publiques de l'État et de ses établissements publics administratifs susceptibles d'être soumises au paiement d'une redevance de réutilisation
▼	22/10/2016	<a href="#">Décret n° 2016-1411 du 20/10/2016</a> relatif aux modalités de saisine de l'administration par voie électronique
▼	08/10/2016	<a href="#">Loi n° 2016-1321 du 07/10/2016</a> pour une République numérique
▼	27/09/2016	<a href="#">Étude annuelle 2016 « Simplification et qualité du droit »</a> , du Conseil d'État
▼	19/09/2016	<a href="#">Nouvelle version du Référentiel Marianne</a> de la qualité de l'accueil dans les services publics de l'État
▼	05/08/2016	<a href="#">Ordonnance n° 2016-1060 du 03/08/2016</a> portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement
▼	30/07/2016	<a href="#">Décret n° 2016-1036 du 28/07/2016</a> relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public
▼	12/07/2016	<a href="#">Remise des prix</a> aux lauréats de la première édition du Prix « Soyons clairs », par le Secrétaire d'État chargé de la Réforme de l'État
▼	21/06/2016	Ouverture d' <a href="#">api.gouv.fr</a> , portail d'interfaces de programmation applicative (API) de l'État
▼	29/05/2016	<a href="#">Décret n° 2016-685 du 27/05/2016</a> autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique
▼	13/05/2016	<a href="#">Rapport « La transition numérique de l'administration territoriale de l'État »</a> , de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration
▼	03/05/2016	<a href="#">Rapport « Les données personnelles de santé gérées par l'assurance maladie »</a> , de la Cour des comptes
▼	22/04/2016	<a href="#">Ordonnance n° 2016-488 du 21/04/2016</a> relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement
▼	19/04/2016	<a href="#">« Plan d'action européen 2016-2020 pour l'administration en ligne - Accélérer la mutation numérique des administrations publiques »</a> , de la Commission européenne
▼	18/03/2016	<a href="#">Ordonnance n° 2016-307 du 17/03/2016</a> portant codification des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques dans le code des relations entre le public et l'administration
▼	18/03/2016	<a href="#">Décret n° 2016-308 du 17/03/2016</a> relatif à la réutilisation des informations publiques et modifiant le code des relations entre le public et l'administration
▼	08/03/2016	Intégration au site <a href="#">service-public.fr</a> du compte personnel permettant à l'usager d'accomplir des démarches dématérialisées et d'avoir accès à des services d'information personnalisés
▼	04/02/2016	<a href="#">Rapport « Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques »</a> , de la Cour des comptes
▼	27/01/2016	<a href="#">Loi n° 2016-41 du 26/01/2016</a> de modernisation de notre système de santé, organisant notamment l'ouverture des données de santé

# LES ÉCHANGES 2016

## Aperçu

<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, novembre 2016  <b>Christophe FANICHET</b>          Directeur de la communication de la SNCF    <i>La démarche de la SNCF sur les réseaux sociaux</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, novembre 2016  <b>Isabelle AMOUROUX</b>          Adjointe au secrétaire général de l'IGPDE    <i>L'offre de formation de l'IGPDE dans le domaine numérique</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Visite, CAF à Aulnay, nov. 2016  <b>Sandrine LOURENÇO</b>          Manager de territoire    <i>Visite de l'agence de la CAF à Aulnay-sous-Bois (Seine-Saint-Denis)</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Visite, espace numérique, nov. 2016  <b>Yann VANDEPUTTE</b>          Responsable de l'@nnexe    <i>Visite de l'espace public numérique du Relais 59 (Paris Xle)</i></p>
<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, octobre 2016  <b>Florent DE BODMAN</b>          Conseiller de la Secrétaire d'Etat chargée du numérique    <i>La consultation publique sur le projet de loi pour une République numérique</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, octobre 2016  <b>Lancelot PECQUET</b>          Association République citoyenne    <i>Apport du numérique aux procédures de consultation des citoyens</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, octobre 2016  <b>Jean-Marie BOURGOGNE</b>          Délégué général de l'Association Open Data France    <i>L'ouverture des données publiques dans les collectivités territoriales</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Entretien, Lettre N°40, oct.-nov. 2016  <b>Hervé LEMOINE</b>          Directeur des Archives de France    <i>Le futur portail FranceArchives.fr</i></p>
<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, octobre 2016  <b>Romain WENZ</b>          Chef de projet portail, Service interministériel des Archives de France    <i>Présentation du projet de portail FranceArchives.fr</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, septembre 2016  <b>Isabelle FABRE</b>          Chargée du déploiement, cellule d'animation nationale des MSAP, Caisse des dépôts    <i>Le déploiement des maisons de services au public (MSAP)</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, septembre 2016  <b>Benjamin DES GACHONS</b>          Directeur France de Change.org    <i>Présentation de Change.org et la force des mobilisations en ligne</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Entretien, Lettre N°39, sept. 2016  <b>Christian LEYRIT</b>          Président de la Commission nationale du débat public (CNDP)    <i>Les consultations publiques et la CNDP</i></p>
<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, septembre 2016  <b>Jean-Luc BARÇON-MAURIN</b>          Chef du Service juridique de la fiscalité, DGFiP    <i>Point de situation sur l'édition juridique : le Bulletin officiel des finances publiques-Impôts</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, septembre 2016  <b>Hélène ALVES</b>          Chef de mission, DILA  <b>David SARTHOU</b>          Chef du Service législation et qualité du droit, SGG    <i>Point de situation sur l'édition juridique : Légifrance</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, septembre 2016  <b>Guillaume DERROUAIX</b>          Président du Groupe des éditeurs de droit  <b>Renaud LEFEBVRE</b>          Gérant des éditions Lefebvre, SNE    <i>Point de situation sur l'édition juridique : le secteur privé</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, septembre 2016  <b>Marine GOUT</b>          Chargée de mission à la Direction du numérique et des SI de l'État (DINSIC)    <i>Qualité et labellisation des démarches en ligne</i></p>
<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, juillet 2016  <b>Jean-Marc NEUVILLE</b>          Adjoint au directeur de la communication    <i>Les consultations publiques au ministère de l'Environnement</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Entretien, Lettre N°38, juillet 2016  <b>Lucile RIVERA, Sylvain BELLAIZE, Patrick OURGAUD</b>          Lauréats du Prix « Soyons clairs » 2016    <i>Les projets distingués : Seine-St-Denis, Union Retraite, Assurance maladie</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, juin 2016  <b>Christian LEYRIT</b>          Président de la Commission nationale du débat public (CNDP)    <i>Rôle de la CNDP et retour d'expérience sur l'apport du numérique aux procédures de consultation</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, juin 2016  <b>Béatrice DAVID</b>          Responsable de la Mission Société numérique à l'Agence du numérique    <i>Les besoins d'accompagnement des publics et la valorisation des services de médiation</i></p>
<p><input type="checkbox"/> Entretien, Lettre N°37, juin 2016  <b>Yves HIRRIEN</b>          Sous-directeur à la Caisse nationale des Allocations familiales    <i>La démarche Prime d'activité 100% dématérialisée, 100% personnalisée</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, mai 2016  <b>Carole CHAMPALUNE</b>          Directrice des affaires civiles et du Sceau    <i>Retour d'expérience sur la réforme du droit des contrats</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, mai 2016  <b>Alain GARNIER</b>          PDG de Jamespot, président de l'association d'éditeurs de logiciels EFEL    <i>Point sur les technologies pour la participation des citoyens à la vie publique</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, mai 2016  <b>Romain BADOUARD</b>          Maître de conférences en sciences de l'information et de la communication    <i>Point sur les technologies pour la participation des citoyens à la vie publique</i></p>
<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, mai 2016  <b>Emmanuelle BERMÈS</b>          Adjointe au directeur des services et réseaux, Bibliothèque nationale de France (BnF)    <i>Le dépôt légal de l'internet public</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, mai 2016  <b>Michel de SABOULIN BOLLENA</b>          Chef de l'unité Ressources documentaires et archivage, INSEE    <i>Présentation du portail des publications statistiques Epsilon</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, mai 2016  <b>Romain TALES</b>          Responsable du recensement des données publiques, Etabal, SGMAP    <i>Présentation du portail data.gouv.fr</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, mai 2016  <b>Guillaume PEYROLÉS</b>          Chef de projet au Département Appui à la relation de service, CNAF    <i>Retour d'expérience sur la dématérialisation de la démarche Prime d'activité</i></p>
<p><input type="checkbox"/> Audition, COPIA, mai 2016  <b>Nicolas BÉNAZET</b>          Chef de pôle Relation de service, SGMAP    <i>Retour d'expérience sur l'accompagnement des usagers vers le numérique</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Entretien, Lettre N°36, avril-mai 2016  <b>Laure LUCCHESI</b>          Directrice de la Mission Etabal, SGMAP    <i>Etabal : l'action pour un « gouvernement ouvert »</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Entretien, Lettre N°35, fév.-mars 2016  <b>Bertrand MUNCH</b>          Directeur de l'information légale et administrative    <i>Le passage au JORF entièrement numérique</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Entretien, Lettre N°34, janvier 2016  <b>Fabrice BOISSIER</b>          Directeur général délégué de l'ADEME    <i>La nouvelle stratégie éditoriale de l'ADEME</i></p>



# PARTIE 1



## LA QUALITÉ DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE

L'information et le renseignement administratifs désignent l'information (mise à disposition) et le renseignement (sur demande) apportés aux usagers sur les droits et démarches, les formalités, les mesures pratiques d'application de la législation et de la réglementation.

## 1.1. La qualité de l'information administrative des usagers : bilan 2016 et perspectives

“



**Isabelle Saurat**  
Présidente

■ Formation spécialisée du COEPIA  
« Qualité de l'information administrative des usagers »

**Nicolas Conso**  
Rapporteur général

**A** l'heure de la dématérialisation, de l'accélération technologique, des réseaux sociaux, de la réalité virtuelle, de la robotisation et de l'automatisation, le sujet de l'information administrative peut sembler un peu dépassé, obsolète, voire mineur.

Les travaux conduits au sein du COEPIA démontrent au contraire que se préoccuper de la bonne compréhension des droits et des devoirs de chacun est un enjeu d'équité et de justice. Le non recours à une prestation sociale, ou plus généralement à un service public, résultant d'un déficit d'information est encore très important. C'est aussi une question d'efficacité de l'action publique, tant une mauvaise compréhension est source d'erreur et de coûts supplémentaires. Ainsi, s'interroger sur la bonne compréhension des usagers c'est se poser la question de l'impact de l'action publique, une question apparemment basique mais essentielle, qui à elle seule peut entraîner les transformations les plus vertueuses.

Si le numérique offre un canal performant avec internet et le mobile notamment, il constitue aussi et surtout un levier historiquement puissant de transformation de l'action publique dans ses processus et ses modes d'interventions. Mais aussi prometteur soit-il, la boussole de l'action publique doit rester le service à l'usager et l'impact pour les bénéficiaires de l'action publique.

Ainsi, les trop nombreux exemples de services numériques compliqués et peu clairs rappellent qu'avant tout il s'agit d'être compris pour que le service satisfasse les usagers. Mais même lorsque les services numériques sont parfaitement conçus, une partie des citoyens peu à l'aise avec le numérique ne peut y accéder. C'est donc bien une attention à la qualité du service rendu et de sa perception par les usagers qui doivent tirer l'ensemble de l'évolution des services.

Les auditions et les échanges entre représentants des administrations réalisés dans le cadre des travaux de la formation spécialisée « Qualité de l'information administrative des usagers » du COEPIA ont montré que partout où l'on met en œuvre les meilleures pratiques en matière de qualité de l'information administrative, la volonté de mettre les besoins et les attentes des usagers comme priorité avait été affirmée. C'est résolument le chemin qu'il faut suivre.

Pour aider, orienter, être utile aux administrations sur cet enjeu, les travaux cette année ont été conduits selon deux axes.

Afin de rendre plus visible l'enjeu de la qualité de l'écrit dans les services publics, le Prix « Soyons clairs » récompense les meilleures initiatives. Le succès de la première édition a conduit le COEPIA à lancer le deuxième prix qui sera remis à l'été et qui sera l'occasion de diffuser les bonnes pratiques à l'ensemble des administrations.

D'autre part, pendant l'année, la formation spécialisée a cherché à identifier comment faire profiter tous les usagers de la transformation numérique des services publics, en assurant l'inclusion numérique. Des premières pistes ont été dégagées mais elle a souhaité mettre en place une consultation afin de les enrichir au cours du deuxième semestre 2017.

Ces travaux concrétisent la richesse et la réelle fertilisation croisée que nos séances de travail permettent de produire. Et si nous pouvons déjà mesurer les résultats comme la meilleure reconnaissance de l'enjeu de la clarté de l'écrit, nous continuerons à nous attacher à renforcer l'analyse de l'impact de nos travaux pour l'amélioration de l'information administrative du public.

## 1.2. Les propositions du COEPIA pour améliorer la qualité de l'écrit d'information administrative

En juillet 2016, les conclusions des travaux menés au COEPIA sur l'amélioration de la qualité des écrits administratifs sur tous supports ont été rendues publiques.

Après avoir rappelé le cadre dans lequel l'administration informe le public, le COEPIA constate que l'écrit est présent à

chacune des étapes de la relation entre l'usager et l'administration. Année après année, l'écrit change de forme et devient de plus en plus présent et de plus en plus numérique.

Plusieurs axes d'amélioration et six propositions sont proposés.

### 1.2.1. Un enjeu fort et renouvelé par le numérique

Les administrations ne sont pas des communicants comme les autres. Dans leurs relations avec le public, elles sont obligées de respecter un ensemble de règles générales qui influent fortement sur la qualité des écrits administratifs. Elles sont d'abord tenues au principe de légalité, mais aussi aux principes constitutionnels d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Ceux-ci imposent aux administrations un devoir de médiation et d'interprétation, qui les obligent à se faire comprendre du public, tout en veillant à respecter le principe d'égalité de traitement qui appelle, par exemple, une certaine abstraction écrite dans la relation nouée avec le public.

Cette double contrainte d'égalité de traitement et de sécurité juridique explique que l'administration, dans les écrits qu'elle publie, doit toujours veiller à ne pas engager sa responsabilité pour un défaut dans l'information délivrée au public. Faire comprendre les normes et les appliquer suppose aussi de parler clair, vrai et juste au public, surtout dans les écrits qu'elle produit ; ils constituent l'exercice le plus compliqué pour l'administration dès lors qu'elle ne se limite plus à faire connaître la norme par la simple reproduction obligatoire des règlements, comme par exemple l'affichage en lettres minuscules de la police générale des cafés et débits de boissons ou celui de la police des chemins de fer dans les gares et trains.

Le caractère impersonnel de l'information diffusée par l'administration est encore

renforcé par le fait que l'adaptation des écrits, en ciblant ou segmentant les publics, peut facilement conduire à faire passer ces écrits du statut d'information adressée au public à celui de conseil donné, qui non seulement ne relève pas de la mission de l'administration mais est en contradiction avec l'obligation d'égalité de traitement. Cette problématique permanente constitue d'autant plus aujourd'hui un véritable défi pour les administrations qu'elles doivent répondre à la demande du public de personnalisation de la relation dans le cadre d'échanges de plus en plus instantanés et de moins en moins sous contrôle hiérarchique du fait de l'évolution des technologies mobiles ou numériques.

Les spécificités des contraintes pesant sur les administrations ont conduit celles-ci à accentuer les formulations rendant cependant peu compréhensibles les messages. C'est pourquoi la qualité des écrits administratifs, souvent appréhendée comme un simple exercice rédactionnel, doit être abordée sous un angle nouveau : adapter ces écrits aux nouveaux usages et modes d'échanges souhaités par le public, pour mieux prendre en compte le souhait de personnalisation de la relation, tout en veillant au respect de la légalité en toutes circonstances et sans dénaturer le message même si celui-ci est de plus en plus modulaire.

L'écrit est en effet présent à chacune des étapes de la relation entre l'usager et l'administration (information, réalisation d'une demande – formulaire, pièces justi-

ficatives – et suivi de son avancement – accusé de réception fourni par l'administration – et demande d'explication, rectification d'une erreur ou réclamation). Année après année, l'écrit change de forme et devient de plus en plus présent et de plus numérique : les échanges par courriels, les recherches sur les sites internet, les SMS, les démarches en ligne deviennent le moyen privilégié d'échange avec les administrations et se substituent au courrier et même à l'échange physique.

La qualité de l'écrit d'information administrative apparaît ainsi comme un enjeu fort permettant :

- d'améliorer la satisfaction globale du public dans sa relation avec l'administration ;
- de favoriser la bonne compréhension par les usagers de leurs droits et de leurs devoirs, et de leur assurer un meilleur accès aux droits ;
- de limiter les coûts et temps perdus issus de la mauvaise compréhension des infor-

mations communiquées par écrit, notamment en évitant la répétition des contacts entre les usagers et l'administration, les dossiers incomplets ou erronés remis par l'usager, etc. ;

- de mieux prendre en compte les personnes les plus en difficulté avec l'écrit.

Cette notion s'est en outre élargie avec le développement des modes d'échange dématérialisés entre l'administration et le public :

- la dématérialisation croissante du courrier ;
- l'importance du recours aux sites internet pour la prise d'information et l'accomplissement des démarches, et l'évolution croissante de leur utilisation en mobilité (téléphone mobile, tablette, etc.) ;
- la part de plus en plus forte des modes de contacts écrits instantanés (minimessages ou SMS, dialogues en ligne ou chats) et des réseaux sociaux.

## 1.2.2. Les axes d'amélioration proposés par le COEPIA

Le COEPIA propose de mieux prendre en compte le besoin d'une bonne qualité de l'écrit relatif à l'information administrative, autour des axes suivants :

- l'adaptation de la forme du langage administratif aux nouveaux modes d'échange ;
- la prise en compte de toutes les dimensions de l'écrit concourant à sa clarté et sa simplicité (conception, mise en page, illustration, adaptation au support, etc.) ;
- l'agilité, entendue comme la capacité à évoluer et à s'adapter à un rythme d'échange plus rapide ;
- la personnalisation et l'humanisation accrues des écrits ;
- la capacité, au-delà de son caractère informatif, à avoir un impact sur les comportements des usagers.

Six propositions ont ainsi été formulées :

- 1) mise en place d'un prix annuel récompensant le langage simple et clair dans les services publics ;
- 2) diffuser largement les outils favorisant l'utilisation d'un langage simple et clair au sein des services publics ;
- 3) favoriser le test régulier de la qualité des écrits par les agents et les usagers ;
- 4) améliorer par l'image et la mise en page la clarté des écrits administratifs ;
- 5) assurer l'agilité et la personnalisation des courriers et courriels ;
- 6) encourager des comportements vertueux des usagers par l'écrit, dans le respect des valeurs du service public.

**COEPIA**

**Propositions d'amélioration de la qualité de l'écrit numérique et imprimé**

Juillet 2016

[www.gouvernement.fr/rapports-et-documents-du-coepia](http://www.gouvernement.fr/rapports-et-documents-du-coepia)

# 1.3. La création du Prix « Soyons clairs » pour encourager le langage clair et simple dans les services publics

## 2.3.1. Une initiative originale pour créer une dynamique dans les services publics

Le Prix « Soyons clairs » est né de la réflexion menée au sein du COEPIA sur l'amélioration de la qualité des écrits d'information administrative ([voir 1.2](#)). Elle a notamment associé le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le Défenseur des droits, plusieurs ministères, la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF)... Elle a permis d'entendre des associations, des organismes de sécurité sociale, des collectivités territoriales et des entreprises.

Le Prix est destiné à stimuler et récompenser les initiatives en faveur de l'amélioration de la qualité des écrits d'information administrative dans les services publics (État, collectivités, organismes sociaux...) Il s'agit de promouvoir l'amélioration des écrits administratifs sur tous les supports (web, mobiles, téléprocédures, courriers ou courriels, SMS, guides...), de valoriser les capacités d'innovation des agents (chefs de projet, équipes) et de partager les bonnes pratiques issues des expériences de terrain.

Porté conjointement par le COEPIA et le Défenseur des droits, avec le soutien du

SGMAP, le Prix concrétise la première des [Propositions d'amélioration de la qualité de l'écrit numérique et imprimé](#), reprise en 2016 par le Gouvernement dans son programme de simplification.

Le Prix distingue des projets remarquables pour la qualité de l'écrit, la personnalisation, l'innovation, l'impact sur la relation avec les usagers et le potentiel de diffusion au sein des services publics.

Afin de faire naître une dynamique sur ce sujet dans les services publics, il s'adresse aux équipes de terrain. Pour encourager les projets en faveur de la clarté des écrits dans les services publics, le partage des expériences est favorisé en France avec la publication des projets sélectionnés, et à l'étranger, avec le voyage d'étude auquel sont invités les lauréats.

Convaincus que la clarté du langage est un levier essentiel pour faciliter les démarches des usagers des services publics et assurer aux administrés un accès effectif aux droits, le COEPIA et le Défenseur des droits, soutenus par le SGMAP, reconduisent en 2017 cette démarche lancée en 2016.

## 2.3.2. Trois initiatives récompensées pour la première fois en 2016

Pour la première édition du Prix « Soyons clairs » en 2016, trois projets ont été distingués par le jury.

1) Le compte Ameli pour téléphone et tablette (CNAMTS) : grand prix du jury

La Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) développe depuis trois ans une application Ameli pour téléphones et tablettes. Elle permet d'accéder facilement à tous les

services personnalisés du compte Ameli, à l'ensemble de leurs informations personnelles (montant des remboursements, téléchargements d'attestations, etc.), ainsi que d'un grand nombre d'informations administratives. Le jury a décidé de décerner le grand prix à l'équipe du compte Ameli, pour récompenser le caractère simple et intuitif d'une application accessible désormais en mobilité tant auprès des jeunes qui ont recours surtout au téléphone que des seniors qui utilisent plutôt la

tablette. Ce prix souligne l'importance pour les services publics dans leurs relations avec le public, de rendre accessible l'information sur tous supports, en veillant non seulement à être compréhensible mais aussi en n'hésitant pas à simplifier et clarifier le langage employé pour que tous les usagers puissent accéder facilement aux informations personnelles ou administratives qui les concernent.

## 2) Le langage simple à destination des personnes âgées ou handicapées (Seine-Saint-Denis) : prix de l'accessibilité

Le Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis a entrepris de rendre plus accessible l'information administrative auprès de la population âgée et handicapée :

- le langage des courriers, courriels d'information et formulaires de renouvellement du forfait « Améthyste » (mobilité des personnes âgées et handicapées non imposables) a été simplifié, clarifié et personnalisé, et la pratique du sms a été développée ;
- un « guide seniors » a été réalisé pour leur apporter une documentation unique en langage clair ;
- un guide à destination des personnes handicapées a été conçu pour leur faciliter l'accès aux lieux culturels, en précisant les modalités d'accès en langage clair et simple, avec des pictogrammes.

Adapter le langage destiné aux personnes âgées ou handicapées, telle est la démarche que le jury a souhaité saluer en décernant un prix qui met en valeur les efforts entrepris au Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis pour s'adresser aux populations âgées et aux personnes handicapées de façon plus compréhensible, plus simple et plus claire. Un prix a ainsi été décerné par le jury à l'équipe de la Direction de la population âgées et des personnes handicapées (DPAH) du Conseil départemental.

## 3) Le traducteur en ligne Info Retraite (organismes de retraite obligatoire) : prix de l'innovation

Les organismes de retraite obligatoire (de base et complémentaire) ont souhaité proposer un outil de reformulation automatique destiné à éclaircir auprès des internautes le « jargon » en usage dans le domaine de la retraite. Conçue comme un traducteur multilingue, cette application web permet aux internautes d'obtenir une reformulation en langage simple du vocabulaire employé par les caisses de retraite, en recourant à un formulaire de traduction disponible sur site internet, tablette et mobile.

Un prix a ainsi été décerné par le jury à l'équipe des simplifications du GIP Union retraite pour le projet de traducteur Info Retraite, qui est le fruit d'un travail de la collaboration inter-régimes, regroupée sous la marque Info Retraite, marque historique du droit à l'information retraite. À travers ce prix, ce sont les efforts menés par les caisses des régimes de retraite obligatoire pour simplifier et clarifier le langage spécifique de leur domaine qui sont encouragés.

Une mention spéciale a en outre été décernée au gestionnaire d'un collège pour sa notice explicative de la facture de frais scolaires.

Les trois lauréats ont été récompensés le 12 juillet 2016 en présence de Jean-Vincent Placé, Secrétaire d'État chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification. Les lauréats ont ensuite participé en octobre à un voyage d'étude du COEPIA au Canada et au Québec, pionniers en matière de « langage clair » administratif ([voir 4.1](#)).

Une synthèse des projets lauréats du Prix 2016 a été réalisée afin de partager ces expériences et encourager les initiatives de simplification du langage administratif sous toutes ses formes.

**COEPIA**

**[Synthèse en images : les projets lauréats 2016 - Prix « Soyons clairs »](#)**

Juillet 2016

[www.gouvernement.fr/rapports-et-documents-du-coepia](http://www.gouvernement.fr/rapports-et-documents-du-coepia)

## 1.4. La réflexion sur l'inclusion numérique des usagers

La formation spécialisée « Qualité de l'information administrative des usagers » du COEPIA a consacré une partie de ses activités à étudier les conditions d'une meilleure « inclusion numérique » des usagers. Ces travaux ont été entrepris en partant du constat que la transformation numérique des services publics pourrait conduire à l'effet inverse de celui recherché : au lieu de faciliter l'accès du public à l'information administrative, il pourrait aboutir à accentuer les risques d'exclusion administrative pour de nombreux usagers,

le « tout-numérique » étant susceptible de passer plus encore à côté des populations ne pouvant utiliser internet pour de multiples raisons.

Quelques données clés sur l'illettrisme, l'âge ou l'accès à internet, peuvent éclairer le défi que doit relever l'administration numérique. Car ces réalités humaines et sociales peuvent gêner jusqu'à un Français sur cinq pour accéder aux informations ou aux services publics en ligne.

### 1.4.1. Des obstacles à l'accès aux droits et démarches en ligne

Le [baromètre du numérique 2016](#) réalisé par le CREDOC à la demande de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), de l'Agence du numérique et du Conseil général de l'économie (CGE) démontre que le numérique progresse en France tant en matière d'équipements que d'usages, y compris pour les démarches administratives et fiscales en ligne : en effet, les deux-tiers des Français déclarent désormais en réaliser, ce qui est une proportion plus élevée que pour le commerce en ligne.

Mais ils sont encore 39 % à déclarer se méfier du passage au tout-numérique en matière de démarches en ligne, une part importante des usagers attendant un accompagnement de la part des pouvoirs publics pour se familiariser avec la dématérialisation. Et 13 % de la population des 18 ans et plus déclarent être dans l'incapacité de déclarer ses revenus en ligne, télécharger ou remplir des formulaires en ligne ou encore obtenir des informations en ligne, soit pas moins de sept millions de personnes échappant totalement à l'administration numérique. De plus, 19 % affirment ne s'en sentir capables qu'accompagnées. Une partie importante de la population entre en effet difficilement dans les projets de transformation numérique de l'administration : 32 % des usagers n'accèdent pas fréquemment à

internet en France selon cette étude, soit 17 points de plus qu'au Royaume-Uni.

Pour mieux en comprendre les enjeux, plusieurs données démographiques ou statistiques permettent d'évaluer l'importance des publics en situation de fragilité ou dépendance sociales par rapport à leur éventuelle capacité d'interaction numérique avec les services publics.

Ainsi, le nombre des personnes âgées de plus de 75 ans s'élève selon [les données de l'INSEE](#) à 5,8 millions en 2015, soit 9,1 % de la population métropolitaine totale. Leurs effectifs et proportion sont appelés à croître fortement dans les vingt prochaines années, pour atteindre 9 millions en 2035, soit 13,3 % de la population métropolitaine totale. Une part substantielle de cette population n'aura pas accès au numérique, soit qu'elle n'y a jamais accédé, soit qu'elle y renoncera pour des motifs d'affaiblissement des capacités physiques ou intellectuelles.

Le nombre des personnes rencontrant des difficultés dans l'expression ou la compréhension écrites demeure considérable, puisque l'INSEE dans une enquête « Information et vie quotidienne », évaluait en 2011 à 16 % de la population âgée de 18 à 65 ans, l'effectif des adultes en difficulté dans les domaines fondamentaux de

l'écrit, ce qui correspond à 6,1 millions d'habitants. 11 % d'entre eux rencontraient des difficultés graves ou fortes ; ceux scolarisés en France, pouvant donc être considérées en situation d'illettrisme, représentaient pas moins de 7 % de la population, soit 2,5 millions d'adultes.

Les difficultés rencontrées à l'écrit sont particulièrement élevées pour les personnes scolarisées hors de France dans une autre langue que le français, leur proportion atteignant 61 % de cette catégorie, dont 55 % rencontrant des difficultés graves ou fortes, un tiers des personnes scolarisées hors de France rencontrant des difficultés à l'écrit.

L'enquête menée dans le cadre du Programme de l'OCDE pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICIA) a fourni entre 2013 et 2016 des résultats permettant des comparaisons internationales en matière de capacité à utiliser l'écrit, appelée « littéracie » par l'OCDE ou « lettrisme ». La France y apparaît dans une situation particulièrement inquiétante, enregistrant parmi les plus bas scores des pays de l'OCDE (262), en-dessous de la moyenne (268).

Il en ressort que plus de 21 % des Français de 16 à 65 ans se trouveraient en-dessous du niveau 2 défini par l'enquête, c'est-à-dire en grande ou très grande difficulté pour lire et utiliser l'écrit. Plus de 57 % seraient en-dessous du niveau 3, ne maîtrisant pas les compétences permettant d'être complètement autonomes.

#### 1.4.2. L'inclusion, enjeu essentiel de l'administration numérique

Le vieillissement, l'illettrisme ou encore l'absence d'apprentissage natif de la langue française sont donc des facteurs à prendre en compte dans la transformation numérique de l'administration, au risque d'exclure de l'accès à l'information et aux services publics une part substantielle des usagers, jusqu'à un Français sur cinq.

Cette proportion n'est pas appelée à varier considérablement dans la mesure où l'amélioration de l'apprentissage du français à l'écrit, qui aurait des effets positifs sur les capacités d'usage du numérique, ne ferait que compenser le vieillissement certain de la population qui aura de son côté des effets négatifs sur cet usage. Il revient ainsi à l'administration de prendre en compte cette part de la population en dehors du numérique dans ses projets de

développement de la dématérialisation : inclure les publics les plus fragiles au titre de l'âge ou de l'usage du français par exemple, dans les projets de transformation numérique, suppose de faire preuve d'agilité et de compréhension envers des personnes qui ne sont pas réfractaires au numérique mais tout simplement dans l'incapacité d'y avoir recours.

Les premiers travaux du COEPIA font déjà apparaître la variété des champs d'action : parcours différenciés minimisant les compétences numériques requises, accompagnement des usagers, accompagnement des agents et valorisation de leur engagement auprès des usagers des services numériques, indicateurs et financements, outils...

# ● FOCUS La prime d'activité 100 % dématérialisée

La mise en place en 2016 de la « prime d'activité 100 % dématérialisée » par les Allocations familiales a été un événement marquant en matière d'administration numérique, pour 2,3 millions de foyers représentant 3,8 millions de personnes. Cette expérience a été étudiée avec attention par le COEPIA en mai 2016 dans le cadre de ses travaux sur l'inclusion numérique.

- Une démarche entièrement en ligne et sans pièce justificative (sur le site [caf.fr](http://caf.fr)) : une première pour la branche Famille de la Sécurité sociale, concernant un public aux ressources modestes
- Une nouvelle prestation : créée par la loi du 17 août 2015 en fusionnant la prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active
- Généralisation des services numériques, vecteur d'accès aux droits : associer dématérialisation et accès aux droits a été affirmé au cœur de la stratégie de service de la branche Famille, même si cette réforme ne s'est pas faite sans difficulté pour les usagers
- Une offre d'accompagnement étendue : accompagnement au numérique et facilitation administrative dans les « espaces multi-services » des CAF, les « points relais CAF » et « points numériques CAF » chez les partenaires
- Un effort d'accessibilité : maintien d'un réseau d'accueil important, mobilisation de partenaires relais sur le territoire, mise à disposition de plusieurs canaux de contact, progression des engagements de service, rendez-vous pour les situations de fragilité
- L'accompagnement des salariés de la branche Famille : évolution des métiers vers la gestion des dossiers complexes, la maîtrise des risques et le conseil aux allocataires

The screenshot shows the homepage of the CAF website ([caf.fr](http://caf.fr)). At the top, there's a navigation bar with links like "Qui sommes-nous ?" and "Presse". A banner features a photo of a smiling child and the text "Bienvenue sur le site des Allocations familiales". Below the banner, a purple bar says "Visite Guidée". The main content area has a sidebar with links for "A la Une", "La Prime d'activité", "Mes infos / Mon dossier", "La Caf en ligne", and "La Caf, comment ça marche ?". The main content area is titled "La Prime d'activité" and includes a graphic for the "Prime d'activité" with icons for people and a motorcycle. It also contains text about the prime starting in January 2016 and replacing RSA and the employment prime. A sidebar on the right asks if users can perceive the prime and provides a "Simulation" button and an "Accès direct" button.

# ● FOCUS Les maisons de services au public

Le développement des « maisons de services au public » a été dynamique en 2016. Elles offrent aux usagers une information et un accompagnement dans leurs démarches, y compris numériques, en particulier dans les zones rurales ou périurbaines. C'est pourquoi le COEPIA a examiné en septembre 2016 leur action et leur expansion, dans le cadre de ses travaux sur l'inclusion numérique.

- Une structure labellisée par le préfet qui mutualise des services de proximité relevant de l'État, des collectivités territoriales ou leurs groupements, d'opérateurs nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public, ainsi que des services marchands et non marchands
- Une grande diversité de portages : public, associatif, privé (La Poste)
- Principales missions : accueil, information et orientation ; aide à l'utilisation des services en ligne ; aide aux démarches administratives ; mise en relation avec les partenaires
- Un animateur assurant l'accueil, l'information, l'orientation et la mise en relation avec les opérateurs partenaires (qui s'engagent à le former)
- Déploiement : objectif de 1 000 maisons de services au public fin 2016 ; pilotage en réseau
- Personnels : polyvalence des agents et des responsables
- Besoins : 77 % des usagers viennent pour avoir accès aux outils numériques (enquête)

LE PORTAIL DES MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC

Rechercher

Maison de services au public

Bienvenue sur le portail des Maisons de services au public !

Découvrez-le en 3 minutes

Les Maisons de services au public délivrent une offre de proximité et de qualité à l'attention de tous les publics. En un lieu unique, les usagers sont accompagnés par des agents dans leurs démarches de la vie quotidienne. De l'information à l'accompagnement sur des démarches spécifiques, les Maisons de services au public articulent présence humaine et outils numériques.

Lire la suite

TROUVER UNE MAISON PRÈS DE CHEZ MOI

Les agents vous accompagnent

À la Une

Les partenaires



# PARTIE 2



## LES DONNÉES PUBLIQUES ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE PUBLIQUE

Les données publiques sont les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations, quel que soit leur support, pouvant être réutilisées par des tiers. Il peut s'agir de textes, d'images, de bases de données, etc. Elles sont aussi appelées « informations publiques » en droit français ou « informations du secteur public » (ISP ou PSI en anglais) en droit européen.

## 2.1. Les données publiques et la participation des citoyens : bilan 2016 et perspectives



**Bernard Pêcheur**

Président

**Louis Dutheillet de Lamothe  
Alain Couillault**

Rapporteurs généraux

■ Formation spécialisée du COEPIA  
« Données publiques et participation  
des citoyens à la vie publique »

Les technologies numériques et les nouveaux moyens de communication ont fait émerger des modes renouvelés d'expression et de participation collective : réseaux sociaux sur internet, sites de partage, sites de pétition en ligne, consultations par internet...

Les deux dernières années ont notamment vu l'organisation de plusieurs consultations ouvertes sur d'importants projets de loi ou d'ordonnance et ont montré qu'il existait une vraie attente des citoyens. Des collectivités territoriales ont ouvert des consultations sur des projets intéressant la vie quotidienne des habitants.

Ces procédures constituent un instrument nouveau et prometteur de participation du public à la prise de décision publique. Le COEPIA a donc choisi de consacrer une part de ses travaux au bon usage de ces consultations ouvertes sur internet. La ré-

flexion a été nourrie par des interventions de témoins d'horizons variés : administrations ayant organisé des consultations, associations proposant des démarches collaboratives, fournisseurs d'outils, jeunes pousses, chercheurs...

À l'issue de cette réflexion, le COEPIA est convaincu de l'apport des consultations ouvertes sur internet aux politiques publiques. Intéressantes par elles-mêmes, ces procédures doivent être replacées dans l'écosystème nouveau, né d'internet et de ses interactions avec la relation du public avec les administrations. Elles doivent cependant être réservées au cas où elles sont le plus utiles et menées avec précaution.

Ces consultations portent trois grandes fonctions :

- une fonction informative, qui enrichit l'expertise des décideurs publics, par l'implication d'experts, d'associations ou de citoyens intéressés par la question posée ;
- une fonction démocratique, qui permet au public de s'inscrire dans le processus de définition d'un projet ou d'un texte ;
- une fonction processuelle, favorisant le consensus ou permettant de constater les éventuels dissensus.

Que ce soit pour l'élaboration d'un texte réglementaire ou législatif ou pour la préparation d'un projet, les consultations ouvertes sur internet, pour remplir pleinement ces fonctions, nécessitent un engagement clair et fort de la part de l'administration qui les organise. Cependant, elles ne sauraient constituer l'exclusivité des outils de consultation, et ont vocation à être combinées avec d'autres modes de consultation. Elles sauront encore moins constituer un engagement de l'administration, qui reste souveraine, de suivre nécessairement les résultats de cette consultation.

La consultation requiert un fort investissement des administrations, qu'il ne faut pas

négliger. Investissement en amont, pour préparer la consultation ainsi que la documentation qui sera fournie au public ; pendant la consultation, pour accompagner le déroulement de la consultation, en assurer le dynamisme et encadrer les éventuels débordements ; après la consultation, pour analyser les résultats, assurer le suivi et le retour auprès du public.

Quelques bonnes pratiques, constatées à partir d'exemples et des discussions au sein de la formation spécialisée, ont été recueillies en vue d'un guide pratique. Les consultations publiques ouvertes sur internet étant une matière relativement jeune, même si elles s'inscrivent dans une tradition de consultation des citoyens séculaire, ce guide ne saurait se vouloir exhaustif et est par nature évolutif en fonction des usages constatés et des éventuelles évolu-

tions des textes. Il proposera aux futurs organisateurs de consultations ouvertes sur internet quelques éléments pratiques sur la préparation, la conduite, l'exploitation et le suivi de telles consultations, autour de quelques principes forts :

- l'engagement nécessaire de l'organisateur de la consultation à suivre et rendre-compte ;
- l'information préalable du public ;
- la restitution des résultats et des décisions découlant de la consultation.

Le guide pratique sur les consultations ouvertes sur internet abordera notamment les questions de coûts, d'organisation et de calendrier ou d'outillages de la consultation. Il sera illustré d'exemples tirés de consultations françaises et européennes.

## 2.2. Les consultations sur internet : pour mieux faire participer les citoyens

Alors que les initiatives concernant les consultations ouvertes au public sur internet se multiplient, le COEPIA a engagé une réflexion approfondie sur ce sujet en auditionnant notamment de nombreux acteurs ayant participé à l'organisation de telles consultations ou impliqués dans les dispositifs et technologies de participation citoyenne.

Les premières orientations issues de ce travail ont notamment été mises à la disposition des acteurs du gouvernement ouvert réunis au Sommet de Paris du Partenariat du gouvernement ouvert (PGO) du 7 au 9 décembre 2016 ([voir 4.2](#)).

Ces travaux menés au cours de l'année 2016 ne concernent que l'organisation de consultations ouvertes sur internet lorsqu'aucune législation spéciale ne la régit ou ne prévoit une autre forme de participation du public. Il existe en effet de nombreux outils de participation permettant de consulter le public tant au niveau local ou national, telles que la consultation du public dans le cadre d'enquêtes pu-

bliques, les procédures de concertation, la consultation formelle des électeurs ou encore les réunions publiques. Certaines de ces consultations peuvent, le cas échéant, inclure désormais des consultations sur internet, qui ont vocation à compléter plus qu'à remplacer les instruments plus anciens de représentation du public.

Cette évolution a conduit à s'interroger sur les avantages et les limites de ce mode de consultation, son bon usage et ses risques. Il ressort des travaux menés par le COEPIA trois premières conclusions concernant les consultations ouvertes sur internet : elles sont utiles tant sur le fond que dans le processus de prise de décision ; elles sont difficiles à mener ; et elles ont besoin de suivre une méthode qui pourrait prendre la forme de lignes directrices.

Dans le prolongement de cette réflexion, le COEPIA a entrepris en 2017 la réalisation d'un guide pratique à l'attention des administrations envisageant ou chargées de conduire une consultation publique sur internet.

### 2.2.1. Un fort engagement nécessaire à la réussite d'une consultation

L'utilité des consultations ouvertes sur internet fait l'objet d'un large consensus ; en remplissant trois fonctions de nature informative en permettant d'enrichir l'expertise des décideurs publics, de nature démocratique en permettant à chacun de participer aux débats et à l'élaboration de la décision publique, et enfin de nature processuelle en permettant d'informer le public et de favoriser le consensus.

Mais ces consultations sont difficiles à mener dans la mesure où leur champ est po-

tentiellement très large. L'administration peut en effet envisager de consulter sur un projet de texte normatif, sur un projet plus ou moins défini de réalisation, ou d'équipement, ou encore sur une question ouverte. Pour que la consultation soit bénéfique, celle-ci nécessite un fort investissement humain et financier des administrations, tant en amont ou en aval de la consultation que pendant. Le caractère complexe de l'organisation de la consultation ouverte sur internet impose de réservier cette dernière aux cas pertinents, en phase avec l'investissement nécessaire.

## 2.2.2. Des règles propres et une déontologie particulière

Les consultations ouvertes sur internet organisées par les administrations doivent aussi obéir à des règles propres et requièrent une déontologie particulière dont les principes sont fixés par l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, à savoir : rendre publiques les modalités de la procédure, assurer l'information des participants, laisser un délai raisonnable pour participer et annoncer les résultats de la consultation ou les suites envisagées.

Au-delà des contraintes juridiques, le bon déroulement d'une consultation ouverte dépend donc d'une forme de déontologie fondée sur le respect du public et sur le

respect de l'intérêt général, ce qui aboutit à ce que les consultations ouvertes sur internet doivent se référer à des considérations de méthode ; considérations que le COEPIA, dans la réflexion menée, a commencé à préciser dans un projet de guide pratique destiné aux administrations.

Enfin, le COEPIA a souligné l'importance pour les administrations de disposer d'outils efficaces pour mener à bien ces consultations ouvertes sur internet, observant par ailleurs que, nourrie par l'expérience, la mission Etalab crée fin 2016 un portail dédié aux outils de consultation en ligne.



COEPIA

[Consultations ouvertes sur internet organisées par les administrations : un instrument précieux au service de la participation du public qui requiert une forte implication des organisateurs](#)

Novembre 2016

[www.gouvernement.fr/rapports-et-documents-du-coepia](http://www.gouvernement.fr/rapports-et-documents-du-coepia)

## 2.3. L'évolution du cadre législatif des données publiques et du dialogue environnemental

Le cadre législatif applicable à la mise à disposition et à la réutilisation des données publiques a substantiellement évolué en

2016, de même que celui de la consultation des citoyens dans le domaine environnemental.

### 2.3.1. L'ouverture des données de santé par la loi du 26 janvier 2016

La [loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016](#) de modernisation de notre système de santé a créé un nouveau cadre pour la mise à disposition des données de santé. Elle encadre l'ouverture des données de santé en protégeant en particulier les données personnelles, et entend permettre un accès plus large à ces données pour favoriser la recherche et l'innovation. Ainsi, la loi introduit (article 193) dans le code de la santé publique un titre VI consacré à la mise à disposition des données de santé.

En amont du projet de loi, le Gouvernement avait confié à une commission qui s'est réunie de novembre 2013 à mai 2014 le soin de débattre dans un cadre pluriel des enjeux et propositions en matière d'accès aux données de santé. Les travaux de cette commission sont à la base du projet de loi sur ce point. Présidée par Philippe Burnel et Franck von Lennep, elle a remis [son rapport](#) en juillet 2014. Le président du COEPIA, alors Michel Pinault, avait participé à ces travaux ; comme d'autres

acteurs, le COEPIA avait en effet attiré l'attention du Gouvernement en juin 2013 sur le fort potentiel social et économique de l'ouverture des données de santé (voir [« Contribution à la réflexion sur les données à fort potentiel socio-économique : informations de santé »](#), juin 2013).

D'une part la loi ouvre de larges catégories de données anonymes au public, tout en autorisant la réutilisation des données de l'Assurance maladie sur les professionnels de santé, et d'autre part permet le traitement de données à caractère personnel dans des cas et conditions qu'elle définit. Elle en fixe strictement les modalités, afin de protéger particulièrement les données à caractère personnel.

Enfin, outre la gouvernance des données de santé, la loi du 26 janvier 2016 établit deux régimes d'accès distincts aux données de santé, suivant qu'elles permettent ou pas l'identification des personnes concernées.

### 2.3.2. La réforme du dialogue environnemental par les ordonnances du 21 avril et du 3 août 2016

À partir de travaux et réformes déjà engagés, dont les propositions formulées par la Commission nationale du débat public (CNDP), le [rapport « Démocratie environnementale : débattre et décider »](#) remis en juin 2015 par une commission réunie sous la présidence du sénateur Alain Richard, a présenté des propositions qui ont conduit à la rédaction de deux ordonnances réformant le dialogue environnemental.

L'ordonnance n°2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les pro-

jets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement « crée une nouvelle modalité d'association des citoyens à la prise de décision publique en ce qui concerne les projets d'infrastructures ou d'équipements pouvant affecter leur cadre de vie. Il permettra à l'État, lorsqu'il envisage de délivrer une autorisation nécessaire à la réalisation d'un projet de cette nature, de recueillir l'avis des citoyens les plus directement concernés. Toutes les personnes inscrites sur les listes électorales des communes comprises dans

une aire déterminée en tenant compte des incidences du projet sur l'environnement seront appelées à participer à cette consultation. Elles feront connaître leur avis sur le projet en répondant par "oui" ou par "non" à une question qui sera fixée par décret (...) » (compte rendu du Conseil des ministres du 20 avril 2016).

Publiée au Journal officiel du 5 août 2016, [l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016](#) réforme quant à elle les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. « La concertation sur les plans, programmes et projets est renforcée en amont, à un stade de leur élaboration où ils peuvent plus facilement évoluer pour prendre en compte les observations du public. Les projets devraient

ainsi être améliorés, et leur procédure d'autorisation et leur réalisation s'en trouver facilitées. Lorsqu'une concertation préalable ne relève pas déjà d'une décision de la CNDP ou du code de l'urbanisme, et qu'elle n'a pas déjà été réalisée volontairement par le maître d'ouvrage, un nouveau droit d'initiative permettra à des citoyens, des associations agréées de protection de l'environnement ou à des collectivités d'en demander l'organisation au préfet sur les projets mobilisant des fonds publics importants. Les prérogatives de la CNDP sont renforcées (...) L'enquête publique est modernisée par une dématérialisation accrue et la possibilité de faire des observations par internet, qui facilitent la participation de plus de citoyens et allègent les modalités de réalisation. (...) » (compte rendu du Conseil des ministres du 3 août 2016).

### 2.3.3. La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique

Après la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (dite « loi Valter »), la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (dite « loi Lemaire ») est venue introduire plusieurs évolutions importantes dans le domaine de l'information publique, et notamment de l'ouverture des données publiques.

Appelant plusieurs décrets d'application, la loi s'articule autour de trois axes :

1) favoriser la circulation des données et du savoir :

- renforcer et élargir l'ouverture des données publiques ;
- créer un service public de la donnée ;
- introduire la notion de données d'intérêt général, pour permettre leur réutilisation par tous ;
- développer l'économie du savoir et de la connaissance ;

2) œuvrer pour la protection des individus dans la société du numérique :

- favoriser un environnement ouvert en affirmant le principe de neutralité des réseaux et de portabilité des données ;

- établir un principe de loyauté des plateformes de services numériques ;
- introduire de nouveaux droits pour les individus dans le monde numérique, en matière de données personnelles et d'accès aux services numériques ;

3) garantir l'accès au numérique pour tous :

- en favorisant l'accessibilité aux services numériques publics ;
- en facilitant l'accès au numérique par les personnes handicapées ;
- en maintenant la connexion internet pour les personnes les plus démunies.

Parmi les dispositions de la loi, nous signalons quatre qui concernent plus particulièrement l'information publique :

- l'ouverture par défaut des données publiques et d'intérêt général ;
- l'accès sécurisé aux données pour les chercheurs et statisticiens publics ;
- l'accessibilité renforcée du numérique pour les personnes en situation de handicap ;
- les stratégies de développement des usages et services numériques à l'échelle territoriale.

## 2.4. Les décrets encadrant les redevances de réutilisation pris après avis du COEPIA

Après avis du COEPIA, deux décrets ont fixé en 2016 le cadre réglementaire des redevances qui peuvent être perçues, par exception au principe de gratuité, pour la réutilisation d'informations du secteur public.

Les articles L. 324-1 à L. 324-5 du [code des relations entre le public et l'administration](#) (CRPA) fixent le principe de la gratuité de la réutilisation des informations du secteur public. Les mêmes articles prévoient toutefois des exceptions permettant à certaines administrations d'établir des redevances.

Le [décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016](#) prévoit les modalités de fixation de ces redevances et les catégories d'administrations qui sont autorisées, en raison de la nature de leur activité et des conditions de leur financement, à établir des redevances. Le [décret n° 2016-1617 du 29 novembre 2016](#) définit quant à lui les catégories de données de l'État ou de ses établissements publics administratifs qui peuvent être soumises au paiement d'une redevance.

### 2.4.1. Le principe de gratuité et ses deux dérogations

La loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, codifiée aux articles L. 324-1 et suivants du CRPA, a fixé un principe de réutilisation gratuite des informations publiques.

Ce principe est assorti de deux dérogations.

D'une part, l'article L. 324-1 du CRPA circonscrit les hypothèses dans lesquelles des redevances de réutilisation peuvent être maintenues et ce, uniquement pour les administrations qui sont tenues de couvrir, par des recettes propres, une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public. Le montant des redevances ne doit pas dépasser le total formé par les coûts de collecte, de production, de mise à disposition ou de diffusion de leurs informations publiques.

D'autre part, l'article L. 324-2 du CRPA autorise le prélèvement de redevances

lorsque la réutilisation porte sur des documents issus des opérations de numérisation des fonds et collections des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et archives, dont ces établissements supportent le coût. Les principes généraux sont les mêmes que ceux énoncés précédemment mais, dans ce cas, le montant des redevances peut également prendre en compte les coûts de conservation et d'acquisition des droits de propriété intellectuelle.

Le [décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016](#) vient en application de l'article L. 324-4 du CRPA qui prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis du COEPIA, précisera les modalités de fixation de ces redevances et dressera la liste des catégories d'administrations autorisées, en raison de la nature de leur activité et des conditions de leur financement, à établir des redevances en application de l'article L. 324-1.

### 2.4.2. Administrations habilitées à pratiquer des redevances et modalités d'établissement des redevances

L'article R. 324-4-1, qui est introduit dans le CRPA, dresse la liste des administrations habilitées à pratiquer des redevances en fonction de deux critères cumulatifs :

« Sont seuls autorisés à établir des redevances de réutilisation en application de l'article L. 324-1 les services de l'État et les autres personnes mentionnées à

l'article L. 300-2 dont l'activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques, lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions ».

Les quatre articles insérés à sa suite dans le CRPA fixent les modalités d'établissement des redevances selon les principes suivants :

- « Article R. 324-4-2 - Le montant total des coûts prévus au deuxième alinéa de l'article L. 324-1 est apprécié sur la base de la moyenne de ces coûts calculée sur les trois derniers exercices budgétaires ou comptables ;
- Article R. 324-4-3 - Le montant total des coûts prévus à l'article L. 324-2 est apprécié sur la base de la moyenne de ces coûts calculée sur les trois derniers exercices budgétaires ou comptables. Toutefois, les coûts liés aux opérations de numérisation et d'acquisition des droits de propriété intellectuelle peuvent être appré-

ciés sur la base de la moyenne de ces coûts calculée au maximum sur les dix derniers exercices budgétaires ou comptables ;

- Article R. 324-4-4 - Les coûts liés à la mise à disposition du public ou à la diffusion des informations publiques mentionnés aux articles L. 324-1 et L. 324-2 comprennent, le cas échéant, le coût des traitements permettant de rendre ces informations anonymes ;
- Article R. 324-4-5 - Les modalités de calcul des redevances de réutilisation sont publiées sous forme électronique conjointement sur le site internet de l'administration concernée et sur un site des services du Premier ministre. »

Le projet de décret relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances a été examiné par le COEPIA réuni le 24 juin 2016 dans sa formation spécialisée constituée en application de l'article R. 324-7 du CRPA et de l'article 4 du décret n° 2015-464 du 23 avril 2015 ([voir ANNEXE 6](#)).

#### 2.4.3. Informations publiques soumises à redevance

Le [décret n° 2016-1617 du 29 novembre 2016](#) relatif aux catégories d'informations publiques de l'État et de ses établissements publics administratifs susceptibles d'être soumises au paiement d'une redevance de réutilisation est pris en application de l'article L. 324-5 du CRPA. Ce dernier prévoit en effet que lorsqu'il est envisagé de soumettre au paiement d'une redevance la réutilisation d'informations publiques contenues dans des documents produits ou reçus par l'État, la liste de ces informations ou catégories d'informations est préalablement fixée par décret, après avis de l'autorité compétente. La même procédure est applicable aux établissements publics de l'État à caractère administratif.

Ainsi le décret du 29 novembre 2016 fixe la liste des catégories d'informations publiques pour lesquelles certains établissements publics de l'État sont autorisés à établir des redevances de réutilisation. Les seuls établissements concernés sont

l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) et Météo-France.

Issu de travaux de concertation menés par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) avec les administrations concernées, ces projets de décrets avaient préalablement été présentés aux représentants des associations d'élus locaux dans le cadre de l'Instance nationale de partenariat, et soumis pour avis au Conseil d'évaluation des normes, ainsi qu'au COEPIA.

Réuni le 14 novembre 2016 dans sa formation spécialisée constituée en application de l'article R. 324-7 du CRPA et de l'article 4 du décret n° 2015-464 du 23 avril 2015, le COEPIA a émis un avis sur le projet de décret relatif aux catégories d'informations publiques susceptibles d'être soumises au paiement d'une redevance ([voir ANNEXE 7](#)).

**La nouvelle procédure de consultation locale sur des projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement a été mise en œuvre pour la première fois pour le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. La CNDP a réalisé le dossier d'information. Dans le cadre de ses travaux sur les consultations des citoyens par internet, le COEPIA a entendu en juin 2016 le Président de la CNDP, Christian Leyrit.**

- Consultation du 26 juin 2016 relative au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes : première mise en œuvre de la procédure de consultation locale sur des projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, créée par l'ordonnance du 21 avril 2016
- Élaboration du dossier d'information destiné aux électeurs pour cette consultation, confié à la Commission nationale du débat public (CNDP), autorité indépendante
- Audition par la CNDP de près de 130 acteurs de terrain, partisans ou opposants au projet, et 26 heures de débats internes entre les membres de la CNDP
- Un dossier d'information présentant les 6 principaux arguments des acteurs favorables au projet et les 6 principaux arguments des opposants au projet
- Publication par la CNDP du dossier d'information sur un site internet dédié, du 9 au 26 juin 2016 : 75 000 visiteurs uniques et plus de 100 000 pages vues
- Un site internet assurant une sécurité et une accessibilité maximales, y compris pour les ordinateurs anciens, les tablettes ou les smartphones

The screenshot shows the CNDP website for the Nantes Atlantique airport transfer project. The main navigation bar includes 'LA COMMISSION', 'LE DÉBAT PUBLIC', 'PROJETS EN DÉBAT', and 'LE DÉBAT DEMAIN ?'. Below this, a breadcrumb navigation shows 'ACCUEIL > PROJET DE TRANSFERT DE L'AÉROPORT DE NANTES ATLANTIQUE SUR LA COMMUNE DE NOTRE-DAME-DES-LANDES'. The main content area features a large image of a map with a ballot box icon, the date '26 juin 2016', and the words 'OUI NON'. To the right, there are two side-by-side infographics titled '6 ARGUMENTS POUR VOTER OUI' and '6 ARGUMENTS POUR VOTER NON'. Each infographic lists six points with small circular icons. The 'OUI' side includes points about economic development, tourism, and regional representation. The 'NON' side includes points about environmental impact, biodiversity, and climate change.

**Projet de transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes**

# ● FOCUS Consultations sur l'environnement

**Le ministère chargé de l'Environnement organise depuis plusieurs années des consultations publiques sur des projets de décisions ayant une incidence sur l'environnement. Il s'est pour cela doté tôt d'outils et de méthodes.**

**C'est cette expérience que le COEPIA a examiné avec le ministère en juillet 2016, pour nourrir sa réflexion sur les consultations des citoyens par internet.**

- [www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr](http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr) : site internet dédié aux consultations publiques du ministère chargé de l'Environnement depuis 2011 (version 2013)
- Application de la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement
- Mise en ligne de consultations avec question ouverte : texte, documentation téléchargeable, champ de commentaire
- Modération des commentaires a priori
- Envoi de notifications aux contributeurs pour accuser réception des commentaires
- Possibilité d'abonnement thématique pour être informé d'une nouvelle consultation
- Un réseau de contributeurs pour l'animation de la plateforme : plus de 120 spécialistes issus des directions techniques, qui gèrent leurs consultations (mise en ligne et modération)
- Fréquentation en 2015 : 159 000 visites ; durée moyenne de 6 minutes et 50 secondes
- Participation 2012-2015 : 1 233 consultations proposées ; 48 105 contributions recueillies

The screenshot shows the homepage of the 'CONSULTATIONS PUBLIQUES' website. At the top, there's a navigation bar with links to 'À propos', 'Charte des débats', and 'FAQ'. Below the navigation is a logo for 'MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE'. The main title 'CONSULTATIONS PUBLIQUES' is prominently displayed in green. To the right of the title is a search bar with a magnifying glass icon and an 'OK' button. Below the title are several icons representing different environmental topics: a globe, a sun, a building, and a person. A banner below the title reads: 'Plate-forme de consultations publiques du ministère de la Transition écologique et solidaire. Vous êtes invité(e)s à prendre la parole !'. The main content area features two news items: one about the 'Rapport d'exécution par la France de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus (Danemark)' and another about the 'Projet de Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse'. On the right side, there are sections for 'ABONNEMENTS' (with options to alert for new consultations, modify subscriptions, or unsubscribe) and 'LIENS UTILES' (with a link to 'Vie-publique.fr - Débats et consultations'). At the bottom right, there's a link to 'Le site internet du'.



# PARTIE 3



## LES PUBLICATIONS ADMINISTRATIVES ET L'ÉDITION PUBLIQUE

Les publications administratives désignent l'ensemble des publications imprimées ou numériques (notices, dépliants, lettres d'information, brochures, ouvrages, revues, sites internet, etc.), destinées à un public externe ou interne, diffusées à titre payant ou gratuit par les services publics. Ainsi entendue, cette notion recouvre notamment celle d'édition publique, entendue comme la conception, la fabrication et la diffusion d'ouvrages et de périodiques imprimés ou numériques par les éditeurs publics.

## 3.1. Les publications administratives et l'édition publique : bilan 2016 et perspectives



**Marie-Christine Armaignac**

Présidente

**Julien Anfruns**

Rapporteur général

■ Formation spécialisée du COEPIA

« Publication administrative et édition publique »

Pour la formation spécialisée du COEPIA traitant de la publication administrative et de l'édition publique, les travaux 2016 ont été dédiés, entre autres thèmes, à quelques chantiers clés à l'instar de la rédaction et de l'édition du Guide de la publication administrative, à la révision de la méthodologie concernant les stratégies ministérielles, les enjeux numériques ou encore à l'organisation d'auditions et présentations ciblées afin d'assurer le partage d'informations.

Eu égard à ces auditions, on peut citer sans exhaustivité, sur la période 2016, les rencontres et présentations suivantes : l'INSEE (présentation du portail Epsilon), Etalab (présentation du portail data.gouv.fr), la Bibliothèque nationale de France (BNF, présentation du dépôt légal de l'internet public), le Service interministériel des archives de France (portail France Archives), la Direction générale des finances publiques (présentation du nou-

veau site impots.gouv.fr, point sur le Bulletin officiel des finances publiques-Impôts), la Direction de l'information légale et administrative (DILA) et le Secrétariat général du Gouvernement (point sur Légifrance), le Syndicat national de l'édition (point sur l'édition juridique), les ministères sociaux sur leur stratégie de publication...

Le Guide de la publication administrative, issu de la réflexion collective des membres du COEPIA tout au long de l'année 2016, vise à aider de façon opérationnelle tous ceux qui au sein des administrations, établissements publics ou collectivités sont engagés dans un projet éditorial qu'il soit sous forme imprimée ou électronique. Il synthétise, en 40 pages, références et conseils sur les étapes de la démarche éditoriale à suivre dans les entités publiques et l'assortit de nombreuses annexes (par exemple, modèle de contrat) ainsi que d'encadrés didactiques sur les meilleures pratiques.

L'enjeu actuel est d'en assurer la diffusion la plus large au sein des administrations pour faciliter son usage. D'autres versions du guide seront le cas échéant proposées ultérieurement en fonction des nécessités d'actualisation.

Par ailleurs, en application de la circulaire du Premier ministre du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État, un rapport doit être annuellement rédigé par le secrétaire général de chaque ministère permettant de définir les objectifs poursuivis et la démarche retenue en matière d'édition et fournir une cartographie de l'ensemble des publications produites par les ministères et les opérateurs de l'État placés sous leur tutelle. Dans ce cadre et pour la quatrième édition de cet exercice, le COEPIA a tenu compte des contraintes exprimées par les ministères pour formaliser annuellement cette stratégie ministérielle. Il a donc été décidé en 2016 de conduire l'examen de ces stratégies ministérielles de publication de la façon la plus utile et la moins contraignante possible.

Afin de dynamiser et simplifier cet exercice annuel, et en préserver l'utilité, trois principales évolutions ont été apportées à sa mise en œuvre :

- en ouvrant la possibilité, pour la cartographie et les données chiffrées, de ne présenter qu'une mise à jour des éléments communiqués l'année précédente ;
- en soulignant la nature stratégique et non statistique de l'exercice attendu ainsi que sa souplesse ;
- en proposant aux ministères un thème d'analyse.

À l'issue de cette démarche rénovée, le COEPIA a reçu de nouvelles présentations de ces stratégies ministérielles mais il conviendra à l'avenir de poursuivre les efforts de simplification afin d'allier la transparence de ces politiques à l'efficience de la démarche.

En outre, dans son rapport sur les stratégies ministérielles de publication en 2013, le COEPIA avait recommandé d'étudier la constitution d'une bibliothèque des rapports et documents administratifs pour en faire le portail de l'ensemble des publications des administrations de l'État au format numérique, en vue d'empêcher la dispersion progressive des publications sur les multiples sites internet de l'État et de ses opérateurs.

Dans ce contexte, le Secrétaire général du Gouvernement a chargé la DILA d'étudier un tel projet, notamment à partir de l'actuelle Bibliothèque des rapports publics. Cette réflexion est toujours en cours. Plusieurs séances de travail du COEPIA ont permis de suivre l'évolution de ce chantier mais à ce stade le recours à la Bibliothèque des rapports publics reste privilégié faute d'alternative plus complète. Le COEPIA va poursuivre en 2017 les échanges sur cette question tant d'un point de vue technique que d'organisation.

Pour suivre les recommandations du COEPIA relatives à l'amélioration de l'archivage des publications sous forme numérique et leur accès pour les citoyens, les travaux et auditions en formation spé-

cialisée en 2016 ont conduit à soutenir la démarche d'analyse des ministères, à organiser une présentation auprès des membres du COEPIA par le Service interministériel des archives de France sur le portail France Archives et à inclure cette problématique dans le Guide de publication administrative.

Par ailleurs, afin de coordonner la présence des sites de l'État sur internet, les projets internet et numériques de l'État, qu'ils soient pérennes ou liés à un besoin ponctuel, sont soumis à l'agrément préalable du Service d'information du Gouvernement (SIG). Cette procédure s'applique à l'ensemble des champs de l'internet de l'État (sites internet, applications et internet mobile, web application). Des formulaires ont été mis en place pour faciliter ces demandes. Ce suivi s'inscrit dans le cadre du chantier SIMPLE, piloté par le SIG, relatif à la réorganisation de la toile gouvernementale.

Enfin, les enjeux numériques sont pris en compte au même titre que les éditions papier par la circulaire du Premier ministre du 29 mars 2012 du Premier ministre. Ces enjeux spécifiques ont été développés dans le Guide de la publication administrative. Par ailleurs, la DILA a fait état au sein du COEPIA de son rôle d'éditeur public pour le compte d'autres entités publiques en adaptant son offre à l'univers numérique. La DILA est aussi à la disposition des administrations pour les conseiller dans leur politique de publication et les aider à élaborer une stratégie éditoriale, y compris numérique, ainsi qu'une stratégie de diffusion. Lors des « Rencontres des éditeurs publics » organisées par la DILA, le programme de réflexion a porté notamment sur le domaine numérique s'agissant de la stratégie de l'édition publique. Dès lors que les investissements engagés par les éditeurs dans le domaine numériques sont très conséquents et d'ordre stratégique, il ressort des auditions avec les professionnels, notamment le SNE, que le numérique influence et modifie les rapports entre secteur public et privé de l'édition.

## 3.2. Un guide pour aider les administrations à mieux publier pour leurs publics

À l'image des travaux du COEPIA, ce guide est le fruit de la réflexion collective de ses membres, rassemblant des représentants de l'administration, du monde professionnel de l'édition privée, de l'édition publique, ainsi que des représentants de groupes de réflexion sur l'ouverture des données publiques.

### 3.2.1. Règles et bonnes pratiques, références et conseils

Il synthétise, en 40 pages, références et conseils sur les étapes de la démarche éditoriale à suivre dans les entités publiques et l'assortit de nombreuses annexes (par exemple : un modèle de contrat) ainsi que d'encadrés didactiques sur les meilleures pratiques.

Il fait état des questions préalables qui se posent pour tout projet éditorial en insistant sur les différentes modalités de publication, les règles de concurrence présidant au choix entre l'édition ou la coédition avec des éditeurs privés et propose une méthodologie de définition du projet éditorial ainsi que des critères d'évaluation ex-post des publications.

Il entre ensuite dans les détails de la production des contenus éditoriaux en

L'objectif du guide est d'aider, de façon opérationnelle, tous ceux qui au sein des administrations, établissements publics ou collectivités sont engagés dans un projet éditorial qu'il soit sous forme imprimée ou numérique.

rappelant le cadre juridique et institutionnel s'agissant des droits d'auteurs ou de la rédaction des contrats d'édition. Sont précisées, à cet égard, les différentes modalités de publication afin d'appréhender la variété des types de marchés tout comme celle des dispositifs interministériels de mutualisation (par exemple : marchés-cadres, mutualisation de marchés ou co-marquage).

Les spécificités de l'édition numérique ou de la publication des sites internet sont également traitées (par exemple : charte internet de l'État, procédure d'agrément...) afin de fournir une panoplie complète des enjeux de l'édition publique sous toutes ses formes.

### 3.2.2. Thèmes pratiques de la publication administrative

Par des éclairages dédiés, le guide a voulu aussi embrasser plusieurs thèmes pratiques de la publication administrative s'agissant des règles de tarification du livre, du cadre de concurrence, de la diffusion des rapports officiels, du référencement ou encore de l'archivage. Ce faisant, il aborde des sujets d'actualité tels que les règles de mise à disposition des données publiques, la protection des données à caractère personnel à l'heure où ces questions font toujours l'objet de réflexions, en particulier pour ce qui est de l'anonymisation ou la pseudonymisation

de certaines données publiques intéressant les éditeurs publics ou privés (on pense notamment à la publication des décisions de justice).

Il aborde ainsi successivement :

- les questions préliminaires à un projet de publication : faut-il publier ?, intégration dans la stratégie de publication, modalités de publication, respect des règles de concurrence et choix entre une édition publique et une coédition avec un éditeur privé, définition

du projet, segmentation, commercialisation ou gratuité, budget ;

- la production de contenus : droits d'auteur, contrats d'édition, qualité de la langue, déontologie de l'administration et des agents publics, mentions obligatoires ;

- la réalisation de la publication : recours aux dispositifs interministériels de mutualisation, référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA), publication de sites internet de l'État, identité visuelle et charte graphique de la communication des services de l'État, cas des publications légales et réglementaires ;

- la diffusion, la promotion et l'archivage : tarification et prix du livre, concurrence, mise à disposition des données publiques, diffusion des rapports officiels, protection des données à caractère personnel, référencement, enjeux de la gestion des archives, service public de la diffusion du droit par l'internet.

Cette première édition du guide se veut résolument au cœur des préoccupations pratiques de l'édition publique et fera l'objet d'actualisations ultérieures non seulement pour intégrer l'évolution des règles du droit applicable au secteur mais aussi pour intégrer les réponses futures qui seront données à certains débats éditoriaux encore en cours.



**COEPIA**

**Guide de la publication administrative : 1ère édition**

Novembre 2016

[www.gouvernement.fr/rapports-et-documents-du-coepia](http://www.gouvernement.fr/rapports-et-documents-du-coepia)

### **3.3. Limites, avancées et enseignements des stratégies ministérielles de publication**

Conformément à la circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État ([voir ANNEXE 5](#)), le COEPIA doit analyser annuellement les stratégies de publication présentées par les départements ministériels.

#### **3.3.1. Un exercice stratégique globalement malaisé pour les ministères**

Alors qu'en 2013 et 2014, neuf puis onze départements ministériels avaient adressé une réponse au COEPIA, l'année 2015 puis l'année 2016 ont été marquées par une réduction du nombre des rapports transmis au COEPIA par six puis sept secrétariats généraux de ministères, affaiblissant l'exercice d'analyse des stratégies ministérielles.

De surcroît, les statistiques synthétiques de la fréquentation des sites internet de l'État, suivie par le Service d'information du Gouvernement (SIG), ne sont plus communiquées, au profit d'une mise à disposition brute sur data.gouv.fr de données journalières difficilement exploitables. De ce fait, le COEPIA ne dispose plus d'un outil de suivi et d'évaluation pour le principal canal de diffusion de l'information publique.

Pour faciliter et redynamiser cet exercice, le COEPIA a notamment conçu en 2016 avec les ministères un questionnaire simplifié destiné à leur alléger la charge demandée par l'application de la circulaire de 2012, en l'adressant aux secrétaires généraux ainsi qu'aux opérateurs devenus membres du COEPIA en 2015. Il a notamment permis de recueillir de nouveaux

Nous proposons ici un aperçu des éléments de contexte qui marquent les activités de publication des administrations de l'État et des tendances concernant les stratégies que les ministères s'efforcent de déployer.

éléments sur les stratégies déployées par plusieurs acteurs, comme par exemple les principaux opérateurs sous tutelle du ministère de l'Éducation nationale, collectés par le secrétariat général du ministère sur la base du questionnaire, ou encore l'INSEE.

De manière générale, l'examen des réponses des ministères sur les quatre étapes prévues par la circulaire de 2012 concernant leurs stratégies de publication souligne que l'exercice est plus ou moins bien appréhendé et effectué :

- les documents transmis par les ministères révèlent des stratégies de publication plus ou moins élaborées s'agissant du champ et du pilotage des activités (intégration et mutualisation), et plus ou moins déclinées de leur politique de communication (occasion d'une mise en perspective plus large) ;
- l'exercice de cartographie est très inégal ;
- le recensement des coûts et des effectifs reste exploratoire ;
- la gestion prévisionnelle des activités de publications se développe quelque peu, au moins dans le champ de l'édition stricto sensu.

#### **3.3.2. Les principales tendances des stratégies ministérielles**

Quelles que soient les limites de l'exercice, l'examen des stratégies ministérielles de publication ces dernières années, et notamment en 2016, permettent d'observer plusieurs tendances :

- un basculement continu des stratégies de publication vers le numérique pour l'ensemble des publications administratives, qui sont désormais largement dématérialisées ;

- quelques progrès en matière de mutualisation et d'intégration des moyens ;
- une certaine méconnaissance par les ministères de leurs activités de publication au sens large, notamment quand celles-ci sont exercées par des opérateurs ;
- la méconnaissance persistante des coûts et des effectifs ainsi que, pour le plus grand nombre, une gestion prévisionnelle embryonnaire des activités de publication, en particulier au-delà de l'édition stricto sensu ;
- la persistance d'une propension des ministères à privilégier, sous la contrainte budgétaire et dans la dispersion, les nouveaux supports de communication (réseaux sociaux et sites collaboratifs par exemple) sans forcément intégrer ces outils dans une chaîne complète de publication et donner leur mode d'emploi (guides pratiques et conseils selon l'usage) ;
- une inégale appréhension de l'impact de la dématérialisation des supports de publication en termes de coûts, les activités de publication numérique (quelles que soient ses formes : web, réseaux sociaux,

### 3.3.3. La situation des opérateurs de l'État exerçant des activités de publication

Parallèlement, en 2015, le COEPIA a procédé à l'examen des stratégies de publication de 15 opérateurs de l'État exerçant d'importantes activités de publication, rattachés à différents ministères.

Cette analyse a mis en évidence la très grande autonomie de ces opérateurs en ce domaine par rapport aux départements ministériels, dont un grand nombre ne dispose pas d'informations particulièrement précises et suivies sur la politique de publication de leurs opérateurs en dehors de priorités pouvant figurer dans les contrats d'objectifs ; l'Éducation nationale et l'Intérieur faisant partiellement exception à ce constat.

édition numérique, simples fichiers pdf, etc.) déplaçant davantage les coûts vers de nouveaux besoins qu'elles ne les réduisent ;

- enfin, une tendance affirmée à oublier l'exercice d'évaluation des efforts de publication consentis sur tous les supports qu'ils soient papier, internet, vidéos, ou désormais réseaux sociaux.

Il convient cependant de faire une nette distinction entre les acteurs dont les activités d'information du public constituent l'une au moins de leurs missions essentielles (IGN, INSEE, DILA...) et les ministères ou directions dont les efforts de publication constituent une préoccupation accessoire à leurs missions principales. Dans le premier cas, ces acteurs sont le plus souvent dotés d'outils de gestion et de contrôle ; dans le second, ces opérations s'inscrivent dans un cadre budgétaire qui ne permet guère d'évaluer l'efficience des activités de publication menées à titre accessoire.

Il en résulte d'abord une absence de mutualisation de ressources, entre opérateurs sous la tutelle d'un même ministère, comme entre le ministère et les opérateurs sous sa tutelle.

Cela peut aussi avoir un impact sérieux en termes de cohérence de l'information délivrée au public, avec des risques de messages brouillés, concurrents voire divergents, que les directions de la communication des ministères s'efforcent de minimiser par des échanges voire une concertation avec leurs homologues des opérateurs concernés, selon le degré d'autonomie dont jouissent ces derniers.

## 3.4. La situation de l'édition publique et privée dans le domaine juridique

### 3.4.1. Entretenir la bonne compréhension entre acteurs publics et privés

Un point de situation sur l'édition juridique publique et privée a été organisé par le COEPIA en septembre 2016, afin de favoriser la bonne compréhension et entretenir la confiance entre les principaux intervenants publics et privés dans ce secteur.

Il s'agissait d'abord d'expliquer les principes, les projets et le fonctionnement des deux principaux acteurs publics en ce domaine : [Légifrance](#), publié par la Direction de l'information légale et administrative (DILA), et le Bulletin officiel des finances publiques-Impôts ([BOFIP-Impôts](#)), publié par la Direction générale des finances publiques (DGFiP). Légifrance avait en effet enregistré en 2015 quelque 111 millions de visites et le BOFIP-Impôts 10 millions.

Les éditeurs privés ont ensuite présenté le marché de l'édition juridique en France et expliqué leurs points d'attention à l'égard de l'activité des administrations dans ce domaine. Le marché de l'édition de droit représente en France environ 650 à 700 millions d'euros, dont 100 à 150 concernent les logiciels, et emploie 3 000 personnes.

Les administrations concernées ont pu expliciter leur action et exposer l'avancement de leurs projets. Les éditeurs privés ont notamment rappelé leur besoin de visibilité quant aux initiatives publiques. Plusieurs questions plus techniques ont été discutées, concernant Légifrance et le BOFIP-Impôts, ou plus générales comme l'anonymisation des données.

### 3.4.2. La spécificité du service public de diffusion du droit par l'internet

Rappelons que la diffusion du droit par l'État sur internet est régie par le [décret n° 2002-1064 du 7 août 2002](#) qui crée le service public de diffusion du droit par l'internet. Ce service a « pour objet de faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence » et il met gratuitement à la disposition du public un certain nombre de données juridiques dont la liste est fixée à l'article 1<sup>er</sup>.

L'article 2 du décret prévoit que ces données sont accessibles, directement ou par l'établissement de liens, sur le site dénommé Légifrance placé sous la responsabilité

du Secrétaire général du Gouvernement et exploité par la Direction de l'information légale et administrative (DILA).

Un régime dérogatoire est cependant prévu pour « d'autres sites exploités par les administrations de l'État qui participent à l'exécution du service public de la diffusion du droit par l'internet », à condition cependant d'avoir été autorisé par arrêté du Premier ministre. C'est le cas du BOFIP-Impôts.

### 3.4.3. Une rationalisation de l'offre publique qui se poursuit

Le COEPIA avait établi dès 2011 une cartographie de l'offre publique de données juridiques (voir « [Recommandations sur la rationalisation de la diffusion du droit sur internet par l'État](#) », décembre 2013).

Outre le site [Légifrance](#) et sa version [Légimobile](#), qui tiennent une place centrale dans le dispositif du service public de diffusion du droit par l'internet, cinq autres principaux sites avaient été identifiés :

[la base des traités et accords de la France](#) (fonds historique et juridique mis en ligne par la Direction des archives du ministère des Affaires étrangères), le [BOFIP-Impôts](#) (base unique et consolidée de l'ensemble des commentaires de la législation fiscale publiés par la DGFIP), la [base juridique de la fonction publique \(BJFP\)](#) (accès aux textes applicables aux agents de la fonction publique, fourni par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, DGAFP), la [base Adress'RLR](#) (accès au droit de la recherche et de l'enseignement scolaire et supérieur, exploité par le Réseau Canopé), la base [GalatéePro](#) (accès à la réglementation mise à jour et consolidée dans les domaines de compétence de la Direction générale de l'alimentation, DGAL).

Les travaux menés par le COEPIA avaient mis l'accent sur les impératifs de sécurité juridique et d'efficience de la publication. Les « [Recommandations sur la rationalisation de la diffusion du droit sur internet par l'État](#) » (décembre 2013) avaient ainsi soulevé plusieurs difficultés et formulé des recommandations.

C'est notamment en application de l'une d'entre elles que le site Adress'RLR a été fermé en juillet 2016.

En outre, le COEPIA collecte et publie depuis 2012 quelques éléments statistiques sur l'activité de ces sites ([voir ANNEXE 8](#)).

Depuis janvier 2016, le Journal officiel de la République française (JORF) est publié uniquement en version numérique, achevant une dématérialisation progressive entamée dès 1998 avec la première publication d'une version numérique.

Six mois auparavant, le directeur de l'information légale et administrative (DILA) avait présenté au COEPIA cette dématérialisation complète de la première publication de l'État.

- 1er janvier 2016 : le JORF devenu exclusivement numérique et accessible depuis [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)
- Première étape en 1998 : diffusion gratuite d'une version numérique du JORF pour faciliter l'accès des citoyens aux lois et règlements par l'internet
- Deuxième étape en 2004 : double publication du JORF, numérique et imprimée, les deux versions (aux périmètres distincts) faisant également foi (ordonnance du 20 février 2004)
- Hausse des abonnements au sommaire du JORF numérique (76 208 en 2015) et baisse des abonnements au JORF imprimé (1 998 en 2015)
- Troisième étape en 2016 : arrêt de la publication imprimée et diffusion sur Légifrance, en application d'une loi organique et d'une loi ordinaire du 22 décembre 2015 relatives à la dématérialisation du JORF
- Périmètre unique et protection adaptée : aux textes déjà présents dans le JORF numérique (textes généraux, mesures nominatives, conventions collectives, textes des autorités administratives indépendantes ou des juridictions...) se sont ajoutées les informations parlementaires, du Conseil économique, social et environnemental, les informations diverses, la situation mensuelle de l'État, les tirages financiers, les concessions diverses et les informations nominatives à accès protégé (changements de nom, naturalisations, etc.)



The image shows two side-by-side screenshots illustrating the transition from paper to digital publication of the Journal Officiel. On the left is the 'Legifrance' website ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)), which is described as 'LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT'. It features a navigation bar with 'Accueil', 'Droit français', 'Droit européen', 'Droit international', and 'Traductions'. Below this are sections for 'Sites juridiques' (including 'Assemblées parlementaires', 'Jurisdictions', 'Autorités administratives indépendantes', 'Sélection du bureau de Paris', 'Fonctions publiques (statuts)', 'Étaires juridiques', 'Université - Recherche', 'Portails juridiques', 'Union européenne', 'Etats membres de l'UE', 'Organisations internationales', and 'Etats étrangers'), 'Traductions du droit français' (with links to 'ar - Arabic', 'de - Deutsch', and 'en - English'), and 'Droit français' (with sub-sections for 'Lois et règlements', 'Jurisprudence', 'Conventions collectives', and 'Droit européen'). On the right is the 'JOURNAL OFFICIEL LOIS ET DÉCRETS' digital platform. It displays the front page of the journal for 'Vendredi 2 juin 2017/N° 129', featuring the title 'JOURNAL OFFICIEL' in large letters, the date, and a portrait of a French president. Below the title is a 'SOMMAIRE ANALYTIQUE' section listing 'Décrets, arrêtés, circulaires' and 'textes généraux'. To the right of the main content area are three vertical columns: 'Informations de mise à jour', 'Le Journal officiel de la République française' (listing links to 'Selection du journal officiel', 'Le dernier JO publié', 'Recevoir le JO en ligne', 'Rechercher un JO', 'Autres publications légales en ligne', and 'Charte typographique du JO'), and 'Actualité législative' (listing 'Débats parlementaires' and 'Dossiers législatifs'). At the bottom right is a 'Qualité et simplification du droit' column with links to 'Guide de légitimité', 'Codification', 'Principe "silence vaut accord"', and 'Normes AFNOR d'application obligatoire'.

# ● FOCUS La bibliothèque statistique Epsilon a 5 ans

Epsilon, la bibliothèque numérique de la statistique publique française, donne aujourd'hui accès à plus de 27 000 publications de l'INSEE et des services statistiques ministériels dans un dispositif commun et ouvert.

Après 5 années de fonctionnement, Epsilon a été présenté en mai 2016 au COEPIA, qui étudie la question de l'accès pérenne aux publications administratives numériques.

- [www.epsilon.insee.fr](http://www.epsilon.insee.fr) : la bibliothèque numérique de la statistique publique française depuis 2011 (« Entrepôt de Publications statistiques – SILO Numérique »)
- Objectifs : assurer pour l'INSEE et les services statistiques ministériels la conservation et la diffusion à long terme des publications de la statistique publique ; inscrire ces publications dans un réseau de référencement culturel et scientifique
- Accès par des adresses pérennes à plus de 27 000 publications de l'INSEE et de plusieurs services statistiques ministériels (juin 2016, + 6 000 par an environ), à la fois des publications produites sous forme numérique et des publications anciennes sur papier qui ont été numérisées
- Conformité aux normes des « archives ouvertes » de façon à pouvoir communiquer avec d'autres entrepôts de documents, comme Gallica (BNF) et Isodore (CNRS)
- Fonctionnement : dépôt de documents électroniques sur une plate-forme dédiée, avec une URL stable ; référencement d'une vingtaine de métadonnées selon un système partagé ; exposition et partage de ces métadonnées avec d'autres entrepôts

The screenshot shows the homepage of the Epsilon digital library. At the top, there is a banner with logos for various statistical agencies: INSEE, DARES, DREES, Agreste, OED, DEPP, INSTAT, and Interstats. Below the banner, the main title "Epsilon" is displayed. To the right of the title, there is a "RSS" feed section with three options: RSS 1.0, RSS 2.0, and RSS. On the left side, there is a sidebar with links for "Recherche avancée", "Feuilleter par" (with categories like Organisme ou Collection, Date de publication, Auteur, Titre, Sujet), "Services personnalisés" (with Mon Espace and Aide), and "Lien utiles" (with a link to the Insee document portal). The main content area features a welcome message: "Bienvenue sur Epsilon, la bibliothèque numérique de la statistique publique française". It includes a search bar set to "Tout Epsilon" and a "Recherche" button. Below the search bar, there is a section for searching by date of publication with fields for year and month. At the bottom of the page, there is a section titled "Feuilleter par organismes et collections" with links to Insee - Publications nationales, Insee - Publications régionales, Insee - Publications statistiques diverses, and CNIS (Conseil national de l'information statistique).



# **PARTIE 4**



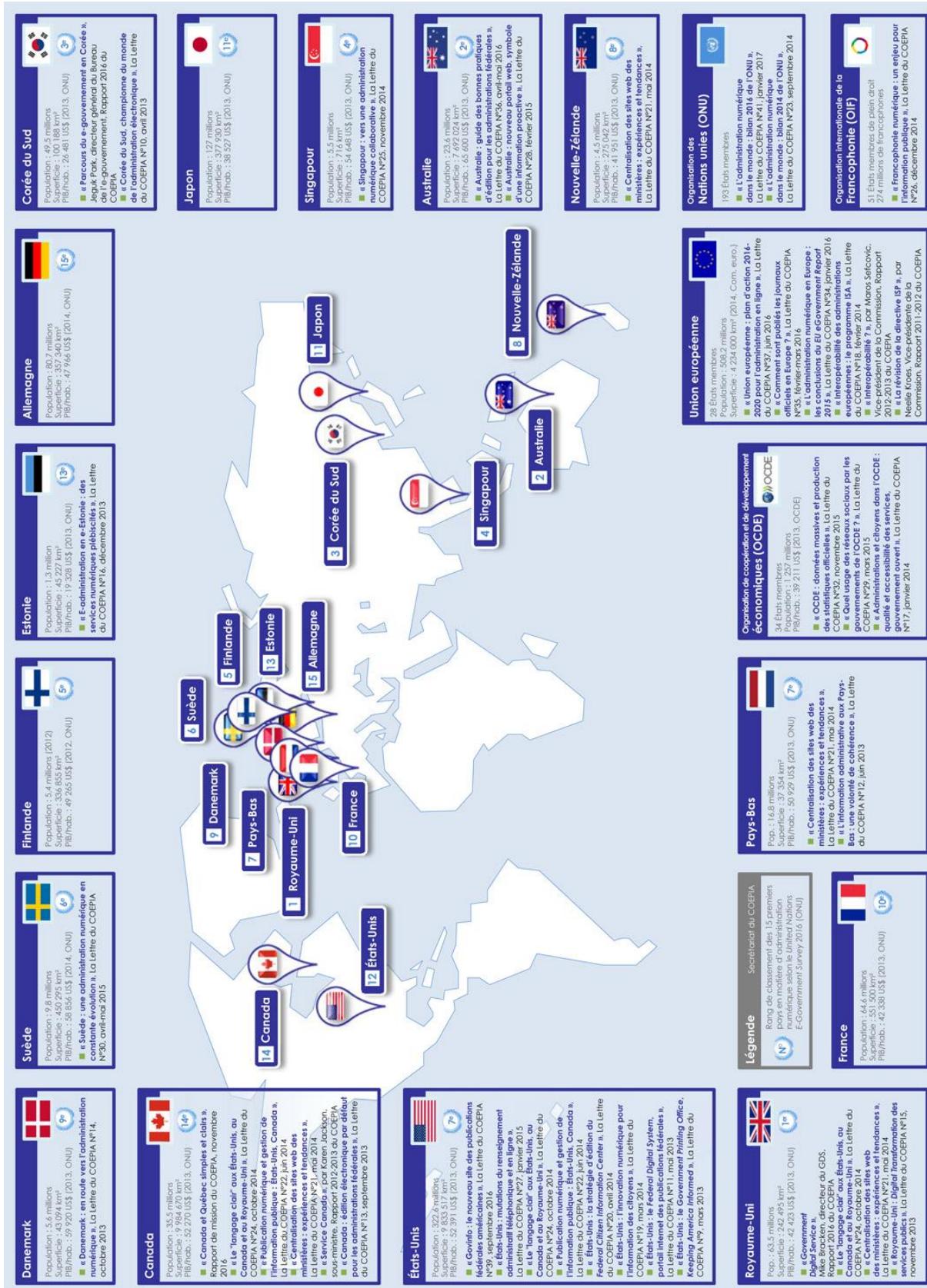
**DANS LE MONDE**





# DANS LE MONDE

Panorama



## 4.1. Canada et Québec simples et clairs

L'expérience canadienne et québécoise est riche d'enseignements pour alimenter la dynamique engagée en France : voici les observations et propositions de la mission d'étude conduite par le COEPIA avec les lauréats 2016 du Prix « Soyons clairs » sur le langage simple et clair dans les services publics ([voir 1.3](#)).

Le Canada est-il le pays du langage clair dans les administrations ? Il est en tout cas

un des premiers à avoir affirmé cette exigence, encouragé par les exigences du bjuridisme et du bilinguisme. La recherche comme les applications y sont anciennes, dynamiques et variées, au niveau fédéral comme au Québec, dans les secteurs public et privé. Aussi une étude de leurs actions a-t-elle paru utile, alors qu'un Prix « Soyons clairs » encourage désormais en France les meilleures initiatives dans les services publics.

### 4.1.1. Des initiatives publiques et privées

Les lauréats 2016 du Prix « Soyons clairs » ont été invités à participer à un voyage d'étude à Ottawa et Québec en octobre 2016. Le rapport qui en est issu s'efforce de résumer et partager les observations et enseignements tirés de l'expérience canadienne et québécoise, pour enrichir et stimuler la dynamique initiée en France.

La mission est allée à la rencontre des administrations de l'État fédéral canadien, ainsi que de l'État québécois, sur le thème du langage clair et de la qualité de l'information administrative sous toutes ses formes. Des échanges ont ainsi été menés à Ottawa avec le Bureau de la traduction et plusieurs services du Secrétariat du Con-

seil du Trésor, et à Québec avec le Secrétariat à la communication gouvernementale, le ministère de la Justice et l'Office québécois de la langue française.

Des professionnels du droit, des universitaires et des chercheurs ont également été entendus en ce qui concerne l'accès au droit, la traduction juridique, la rédaction professionnelle et le design d'information.

Les éclairages apportés par l'ambassade de France au Canada et le consulat général de France à Québec ont aussi permis à la mission de mieux mettre en perspective ses observations.

### 4.1.2. Observations et propositions de la mission

À travers ces rencontres, la mission a notamment observé les expériences suivantes :

- assurer la qualité de la langue dans l'administration fédérale : Bureau de la traduction ;
- une politique fédérale volontariste et systématique pour le développement des services : Secrétariat du Conseil du Trésor ;
- la clarté au cœur de la « politique sur les communications et l'image de marque » de l'administration fédérale : Secrétariat du Conseil du Trésor ;

- le projet de portail [Canada.ca](#), un site unique pour être simple et clair : Secrétariat du Conseil du Trésor ;
- le langage clair pour l'accès au droit au Québec ;
- un projet de portail unique des administrations québécoises pour être simple et clair : Secrétariat à la communication gouvernementale ;
- promotion de la qualité de la langue française dans les administrations québécoises : Office québécois de la langue française ;

- apports du design pour la simplification des écrits administratifs : Université Laval.

Enfin, dans son rapport, la mission d'étude a formulé une série de propositions :

- 1) lancer en France des travaux de normalisation terminologique en vue d'harmoniser, clarifier et simplifier le vocabulaire administratif dans quelques domaines clés pour l'accès aux droits ;
- 2) utiliser des médias sociaux pour impliquer plus largement les rédacteurs des services publics dans la clarification et la simplification du langage ;
- 3) fixer une politique à trois ans, avec jalons progressifs et priorités concertées avec chaque ministère, en matière de langage clair ;
- 4) renforcer et diffuser des outils communs pour mesurer et développer la qualité des écrits ;
- 5) inciter à reprendre l'exigence de langage clair dans les règles de rédaction des différents services publics ;
- 6) réfléchir à un élargissement et une homogénéisation accrue de l'identification visuelle des services publics non commerciaux de l'État ;
- 7) engager un échange d'expérience sur Service-public.fr entre la DILA et le Secrétariat du Conseil du Trésor ;
- 8) définir en une page dix principes de conception d'un langage simple et clair d'un site internet ;
- 9) mettre à jour la charte des sites internet en s'inspirant notamment du guide de rédaction de Canada.ca ;
- 10) passer l'ensemble des principaux contenus d'information administrative au test Scolarius et publier le score obtenu ;
- 11) mettre en place un partenariat avec la recherche universitaire pour développer un savoir commun ;
- 12) participer au mouvement international de réflexion sur le langage clair et la communication claire du droit ;
- 13) penser d'abord l'ergonomie pour les écrans de type téléphone/tablette afin d'être simple et clair ;
- 14) agir avec des médias et relais d'opinion touchant des agents publics pour favoriser le langage clair ;
- 15) référencer des outils canadiens et québécois parmi les ressources extérieures mises à disposition des rédacteurs français d'information administrative ;
- 16) travailler avec des universitaires et étudiants en design sur des projets de communication écrite d'administrations.

## COPIA

► [Canada et Québec simples et clairs - Rapport de la mission d'étude avec les lauréats 2016 du Prix « Soyons clairs » sur le langage simple et clair dans les services publics](#)  
Novembre 2016  
[www.gouvernement.fr/rapports-et-documents-du-coepia](http://www.gouvernement.fr/rapports-et-documents-du-coepia)

## 4.2. Le Sommet de Paris du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)

En septembre 2016, la France a pris, aux côtés de l'organisation World Resources Institute, la co-présidence du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO, ou Open Government Partnership), qui rassemble 75 États et des centaines d'organisations de la société civile qui œuvrent pour la transparence de l'action publique, la participation citoyenne et l'innovation démocratique. À ce titre, elle a accueilli à Paris du 7 au 9 décembre 2016, le quatrième sommet mondial de cette organisation.

### 4.2.1. La mobilisation de la communauté mondiale du gouvernement ouvert

Ce Sommet était d'abord la réunion de toute une communauté engagée – tant au sein des administrations que de la société civile – pour une action publique plus transparente, plus ouverte et collaborative. 13 chefs d'État et de gouvernement, ainsi que des délégations ministérielles de 80 pays se sont mobilisés. Durant trois jours, 300 événements ont permis aux participants de présenter leurs initiatives, de partager leurs expériences et leurs défis, de rencontrer leurs homologues et de trouver des alliés. 400 organisations de la société civile française et internationale étaient représentées, aux côtés d'organisations multilatérales telles que l'OCDE, l'ONU Femmes, le NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) et la Banque mondiale, et des bailleurs comme l'AFD (Agence française de développement), le DFID (UK Department for International Development), l'USAID (US Agency for International Development) et la BAsD (Banque asiatique de développement).

### 4.2.2. L'élargissement de la communauté du gouvernement ouvert

Le Sommet a également permis d'entériner la diffusion des pratiques de gouvernement ouvert, marquée par

D'une ampleur et d'un niveau de représentation institutionnelle inégalés dans l'histoire du Partenariat, ce Sommet, coordonné par Etalab et le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) avec l'appui du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, a rassemblé plus de 4 000 participants de 140 nationalités différentes.

En amont du Sommet, 1 500 représentants de la société civile se sont réunis une demi-journée. Des « Academic Days », organisés par l'association IMODEV, ont été consacrés à la recherche académique sur ces questions. Le ministère des Affaires étrangères et du Développement international et le World Resources Institute ont également accueilli une centaine de représentants d'ONG, pour travailler à l'application des principes de gouvernement ouvert à la lutte contre le changement climatique et à la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Des dizaines d'autres événements associés ont par ailleurs été organisés dans toute la France.

Une attention particulière a été portée à la francophonie : Canal France International, l'agence française de coopération des médias, avait notamment réuni à cette occasion 80 représentants de la société civile du monde francophone, parmi lesquels les lauréats de son programme « Open Data Medias ».

l'engagement de nouveaux acteurs à travers le monde.

La France avait annoncé comme un axe fort de sa présidence du PGO vouloir promouvoir une géographie plus équilibrée et élargir le Partenariat à de nouveaux pays, notamment pays francophones. Le Sommet de Paris a été l'occasion d'acter l'adhésion de l'Allemagne, du Burkina Faso, du Luxembourg, de la Jamaïque, du Pakistan, et de l'Afghanistan. Le Portugal, éligible au Partenariat, a indiqué qu'il confirmerait son adhésion dans un futur proche. Le Maroc, le Sénégal, Madagascar, la Guinée et Haïti ont indiqué qu'ils souhaitaient engager des démarches en vue de parvenir à l'éligibilité.

Pour la première fois dans le PGO, le Sommet a également été marqué par un fort engagement des collectivités territoriales. Parmi elles, quinze collectivités pionnières engagées dans le programme pilote du PGO ont signé une [Déclaration](#)

#### 4.2.3. Déclaration de Paris, « Agenda des solutions » et au-delà

La cérémonie d'ouverture du Sommet a été l'occasion d'adopter la « [Déclaration de Paris pour le gouvernement ouvert](#) », dans laquelle les membres du Partenariat – États et organisations de la société civile – réaffirment les principes et valeurs qui animent le PGO : intégrité des responsables publics, transparence de la décision publique, lutte contre la corruption, participation citoyenne, concertation, et co-création de l'action publique, afin que les démocraties soient plus inclusives, justes et durables.

En soutien à cet accord, un « [Agenda des solutions](#) » a également été établi afin d'accélérer la mise en pratique concrète des engagements en matière de gouvernement ouvert. Cet agenda repose sur le lancement d'« actions collectives », sous forme de coopérations renforcées entre États et organisations de la société civile, afin de faire avancer de manière très concrète les grandes priorités du Sommet. La France s'est engagée à soutenir 14 de ces 20 actions collectives.

Par ailleurs, [un catalogue des solutions numériques](#) a été lancé lors d'un grand hackathon qui s'est tenu au Palais de l'Élysée. Il a pour objectif d'outiller les

[des gouvernements locaux](#), et chacune a dévoilé un plan d'action local.

Treize ministères français et de nombreuses administrations se sont activement mobilisés pour préparer ce Sommet et y organiser des rencontres et tables-rondes en présence de leurs ministres, ainsi que des autorités administratives indépendantes : HATVP (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique), CNIL (Commission nationale Informatique et Libertés), CADA (Commission d'accès aux documents administratifs)... L'Assemblée nationale et le Sénat ont par ailleurs accueilli des demi-journées dédiées à l'ouverture des parlements, en présence d'élus français et étrangers, de représentants de la société civile et de personnalités engagées afin d'échanger sur les enjeux numériques, le contrôle citoyen, les consultations en ligne et les opportunités d'ouvrir plus largement le processus d'élaboration des lois.

administrations et la société civile, de favoriser le partage de ressources, et recense notamment des portails d'open data, des plateformes de consultation citoyenne, des outils de suivi et d'élaboration collaborative de la loi, de budget participatifs, et des plateformes en ligne d'évaluation des plans d'action nationaux.

Après ce temps fort de la présidence française du PGO, qui s'achève en octobre 2017, la mise en œuvre de l'[agenda de présidence](#) de la France se poursuit ainsi que son appui aux nouveaux membres et aux pays francophones, renforcé par un soutien technique et financier annoncé par l'Agence française de développement (AFD) lors du Sommet sur les trois prochaines années. Les actions collectives, et en particulier les 14 sur lesquelles la France s'est engagée, devront être suivies et mises en œuvre. Enfin, la France a débuté le 28 février 2017 la mise à jour de son plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative, coordonnée par EtaLab et menée en concertation avec la société civile.

## 4.3. Le nouveau portail américain des publications fédérales Govinfo

Mis en ligne en février 2016 en version « bêta », [Govinfo](#) est le nouveau site internet préparé par l'U.S. Government Publishing Office (GPO) pour donner accès aux publications officielles des trois branches du gouvernement fédéral

américain. Ses nouveautés peuvent éclairer la réflexion menée au COEPIA sur l'accès pérenne aux publications administratives françaises et notamment les rapports publics.

### 4.3.1. Depuis 1993, l'accès numérique aux publications fédérales

Avec [Govinfo](#), l'objectif du Government Publishing Office (GPO) reste d'offrir un accès permanent et gratuit aux publications numériques des administrations fédérales des États-Unis : plus d'1,5 million de titres sont disponibles et de nouveaux sont ajoutés quotidiennement, à partir d'une centaine de sites web d'organismes fédéraux.

Depuis 23 ans, le GPO fournit des documents sous forme numérique. En effet, la Public Law 103-40 « GPO Electronic Information Access Enhancement Act » de 1993 a décidé de rendre accessible par voie électronique les publications fédérales, plus rapidement et plus facilement que les imprimés, parallèlement au Federal Depository Library Program (FDLP) que gère aussi le GPO. Il entend assurer la sécurité des ressources du gouvernement fédéral pour la production, la collecte, le catalogage, l'indexation, l'authentification, la diffusion

et la conservation des produits d'information officiels. Ce dispositif de première génération sera le GPO Access, remplacé en 2009 par le [Federal Digital System \(FDsys\)](#).

En lançant [govinfo.gov](#), le 3 février 2016, le GPO propose une nouvelle façon pour le public de découvrir et d'accéder à l'information des trois branches du gouvernement fédéral (législatif, judiciaire et exécutif). Le site recueille les commentaires des utilisateurs afin de l'améliorer et facilite l'accès à son contenu sur les smartphones, les tablettes, les ordinateurs portables et personnels. Actuellement, en version bêta, Govinfo remplacera l'actuel FDsys en 2017. Govinfo n'a pas d'impact sur le contenu, les métadonnées, le référentiel de conservation, l'application de signatures numériques mis à disposition par le FDsys, mais offre en revanche plusieurs nouvelles fonctionnalités.

### 4.3.2. Accès facilité aux publications

Govinfo offre de nouvelles fonctionnalités rendant plus aisée la navigation dans le réseau complexe des publications législatives, réglementaires et judiciaires, grâce notamment à un nouveau moteur de recherche (logiciel libre). Au cœur du site, un moteur de notification permet aux utilisateurs de recevoir des alertes en fonction de termes particuliers qu'ils auront présélectionnés. Pour certains contenus, un onglet « documents connexes » affiche désormais les autres documents qui ont une relation fonctionnelle ou qui font

référence à ce document particulier. Le but de cette nouvelle fonctionnalité est de rendre plus facile, pour les utilisateurs, la navigation au contenu associé sans avoir à effectuer des recherches multiples ou aller manuellement lire le texte de chaque document. Les documents relatifs à d'autres « collections » peuvent aussi être reliés entre eux. Chaque collection comporte un ensemble de relations internes ou renvoyant à d'autres collections et documents.

Une autre innovation de Govinfo réside dans son design en web adaptatif (« responsive design »), permettant les consultations par un appareil mobile (smartphone, tablette...), aussi bien que par un ordinateur portable ou de bureau. L'affichage du site est redimensionné automatiquement et optimisé pour la taille de l'écran de tout appareil utilisé. Dans un souci de rapidité, le site permet en outre d'accéder en un seul clic à partir de la page d'accueil, aux versions les plus récentes de certaines publications quotidiennes, ainsi qu'à une liste de tous les documents publiés dans les dernières 24 heures y compris les projets de loi.

#### 4.3.3. Gestion du contenu

Pour alimenter Govinfo (comme pour FDsys), le GPO continue de récolter des flux de données provenant de plus de 150 sites web fédéraux, qui sont ensuite traités.

Le GPO assure le contrôle des contenus numériques afin d'en garantir l'intégrité et l'authenticité. Il s'agit de préserver la

D'autres fonctionnalités ont aussi été développées sur Govinfo, comme le partage de contenu sur les médias sociaux (Facebook, Twitter, Pinterest) facilité par des formulaires pré-remplis, mais aussi la possibilité de mettre des signets sur les liens et les recherches. Concernant la recherche elle-même au sein de l'information de l'État fédéral, Govinfo offre plusieurs possibilités : par une liste de navigation alphabétique, par date, par catégorie, par comité et bientôt par auteur.

confiance dans les documents numériques de l'État face aux risques de manipulation des données. Des signatures numériques sont ainsi utilisées depuis 2009 par le GPO pour authentifier les documents. Elles permettent ainsi aux utilisateurs de vérifier leur caractère officiel ainsi que leurs éventuelles modifications.

#### 4.3.4. Conservation numérique

Une autre mission du GPO consiste à conserver, préserver et maintenir dans le temps toutes ces informations, pour une utilisation dans leur forme originale ou dans une autre forme vérifiable et utilisable, afin de prévenir les défaillances techniques, le vieillissement du matériel ou encore les changements technologiques.

Comme FDsys, Govinfo utilise un système ouvert d'archivage d'information, un modèle de référence de l'Organisation internationale de normalisation. Le GPO a pour ambition de devenir la première

agence fédérale désignée comme le « Trustworthy Digital Repository for Government information » (« Référentiel de fiabilité numérique pour l'information de l'État ») grâce à son système de certification ISO 16363, définissant une pratique recommandée pour évaluer la fiabilité des dépôts numériques et applicable à l'ensemble d'entre eux, selon 109 critères couvrant l'infrastructure organisationnelle, la gestion des objets numériques et la gestion des risques de sécurité.

## 4.4. Panorama des journaux officiels en Europe

Alors que le Journal officiel de la République française n'est désormais publié qu'en version numérique, qu'en est-il chez nos voisins européens ? Plus généralement, comment sont publiées la législation, la réglementation et les autres informations officielles en Europe ? Qui sont les éditeurs des JO en Europe et quels services proposent-ils ? Une enquête lancée par le Forum des JO européens a permis au COEPIA de brosser un premier tableau en février 2016.

Ce panorama est issu des données et analyses préliminaires de l'Office des publications de l'Union européenne (OPOCE) dans le cadre d'une étude qu'il mène pour le compte du Forum européen des journaux officiels. L'objectif de cette enquête sur l'accès à la législation et à l'information officielle en Europe est de mieux connaître et comprendre les éditeurs des journaux officiels européens, l'accès à la législation et la consolidation du droit en Europe (situation en février 2015). Elle couvre les 28 États membres de

l'Union européenne, les pays candidats ou candidats potentiels à l'adhésion, ainsi que les États de l'Espace européen de libre-échange et le Journal officiel de l'Union européenne (JOUE).

Une précision terminologique liminaire s'impose quant à l'expression « journaux officiels » : elle recouvre en français à la fois la publication de la législation (bulletin des lois ou *legal gazette* en anglais) et la publication de notices légales (*official gazette* en anglais). Ces deux missions sont aujourd'hui intégrées en France (Journal officiel) et dans la plupart des pays européens qui se sont inspirés du modèle français. Mais plusieurs États ont deux publications différentes, comme l'Allemagne avec un bulletin des lois (*Gesetzblatt*) et une gazette officielle (*Amtsblatt*). Quelques États dont l'ordre juridique ne connaît pas l'obligation de publication des lois, tel le Royaume-Uni, n'ont pas de bulletin des lois.

### 4.4.1. Des éditeurs majoritairement publics

Dans presque tous les pays (36) la publication des journaux officiels est assurée par un organisme public. Seules exceptions, l'Allemagne la confie à une entreprise privée et la Norvège à une fondation. Par rapport à la précédente étude de 2009, quatre États recourent désormais à un organisme public et non plus une entreprise (Italie, Lettonie, Portugal, Slovénie).

Leur financement provient majoritairement de budgets publics : tel est le cas dans 29

pays. 5 États (Bulgarie, République tchèque, Slovénie, Norvège, Serbie) financent la publication de leurs journaux officiels à la fois par des fonds publics et d'autres recettes telles que les abonnements (Bulgarie, République tchèque, Norvège), les abonnements et la commercialisation d'autres documents et activités comme des séminaires (Slovénie), les abonnements et les annonces de marchés publics (Serbie).

### 4.4.2. Bouleversement numérique

Pour bien comprendre les résultats de cette enquête, il faut rappeler que le modèle dominant de financement par les abonnements a été remis en cause dans les années 2000 par la diffusion gratuite sur l'internet. L'édition imprimée dominait jusque-là et le financement des JO était

généralement assuré par les abonnements. Or, à partir de la fin des années 1990, l'essor des technologies de l'information et de la communication, la diffusion de versions numériques sur l'internet s'est développée. Si dans un premier temps leur accès était souvent

payant, au moins partiellement, l'accès gratuit aux JO sur l'internet s'est rapidement répandue jusqu'à s'imposer.

Dans les années 2000, une évolution supplémentaire a vu le jour : les versions numériques des bulletins des lois se voient progressivement reconnaître une valeur authentique, leur permettant de rendre opposable le droit au même titre que les éditions imprimées. Aujourd'hui, la version numérique du JO est ainsi juridiquement opposable dans la moitié des États membres de l'Union européenne.

Tandis que les technologies numériques permettent de moderniser la production des JO, un nombre croissant de pays franchissent maintenant un pas supplémentaire en abandonnant la version imprimée : Belgique (2003), Autriche, Portugal (2007), Danemark (2008), Espagne, Pays-Bas (2009), ou encore la France depuis janvier 2016 (non pris en compte dans les

données de l'enquête européenne datant de février 2015).

En quelques années, ces mutations ont entraîné une chute des abonnements et des recettes correspondantes pour les éditeurs officiels concernés, bouleversant le modèle de financement de la publication des JO en Europe. Si des économies ont pu être réalisées sur les activités d'impression, des investissements ont aussi dû être réalisés dans les technologies numériques. Les organismes éditeurs et les États dont ils relèvent se trouvent ainsi confrontés à la difficile question du financement des JO : les principales sources de financement constatées sont, outre les recettes résiduelles aux abonnements (dans les pays où il en existe encore), le recours aux crédits de l'État producteur des normes à publier, le produit d'annonces légales obligatoires et la commercialisation d'autres produits et services.

#### 4.4.3. Quels services ?

L'enquête de l'OPOCE permet aussi de découvrir quels services développent les organismes éditant les JO en Europe. « L'archivage et la conservation » apparaissent comme le service le plus souvent proposé par les organismes européens publiant les journaux officiels, avec 26 États. Il est suivi par des services de « conservation de site internet » et de « portail et

réutilisation de données publiques » (chaque dans 21 pays). Des applications pour appareils mobiles sont proposées dans 10 États. Moins répandus, un service de dépôt légal est fourni dans 10 pays et un support audiovisuel dans 4 pays. Plusieurs pays ne proposent toutefois aucun de ces services : Luxembourg, Suède, Serbie, Islande, Liechtenstein et Bosnie-Herzégovine.

#### 4.4.4. JO numérique opposable dans 22 pays sur 40

Bien qu'elle soit disponible dans tous les pays, la version numérique du journal officiel n'est juridiquement opposable que dans 22 d'entre eux en 2015. Si la version numérique est devenue opposable dans 9 cas depuis l'étude de 2009 (Albanie, Allemagne, Grèce, Lettonie, Liechtenstein, Pologne, Serbie, Suisse, UE), elle ne l'est toujours pas dans 12 pays (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Irlande, Luxembourg, Macédoine, Malte, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suède).

Une édition papier du journal officiel est encore imprimée dans 17 États. Elle est la version qui fait foi dans 23 pays. Dans 9

États, le journal officiel n'est pas imprimé : Autriche, Estonie, Finlande, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Slovénie. Dans 8 autres pays, les versions imprimée et numérique font également foi : Albanie, Allemagne, Espagne, France (avant la dématérialisation complète de 2016), Grèce, Kosovo, Serbie, Suisse.

Si presque tous les pays (35 en comptant l'Union européenne) fournissent leur législation consolidée en ligne, elle n'est juridiquement opposable que dans 7 d'entre eux : Albanie, Bulgarie, Estonie, Grèce, Irlande (pour l'Office of Parliamentary Counsel), Malte, Pologne.

# **ANNEXES**



## **MISSION, COMPOSITION, FONCTIONNEMENT, DOCUMENTS**

# **ANNEXE 1. Décret n° 2015-464 du 23 avril 2015 portant renouvellement du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative**

(Version consolidée, mai 2017)

Le Premier ministre,

Vu le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 ;

Vu le décret n°2006-672 du 8 juin 2006 modifié relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif,

Décrète :

## **Article 1<sup>er</sup>**

Le conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative, placé auprès du Premier ministre, exerce une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans les domaines suivants :

- 1° L'édition publique et les publications administratives, quel que soit leur support ;
- 2° L'information et le renseignement administratifs ;
- 3° La mise à disposition des données publiques.

Il veille à la bonne allocation des moyens et à la qualité du service rendu à l'usager.

Il remet chaque année au Premier ministre un rapport sur l'activité des administrations de l'État en ces matières.

## **Article 2**

Le conseil d'orientation comprend :

- 1° Un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour des comptes ;
- 2° Le secrétaire général du Gouvernement ou son représentant ;
- 3° Trois personnalités qualifiées désignées en raison de leurs compétences dans les domaines de la diffusion légale, de l'édition publique et de l'information administrative ;
- 4° Le médiateur du livre ;
- 5° Huit représentants des milieux professionnels et du monde de l'entreprise :
  - deux représentants du Syndicat national de l'édition ;
  - deux représentants des entreprises utilisant des données publiques ;
  - un représentant de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée ;
  - un représentant du Groupement français de l'industrie de l'information ;
  - un représentant de l'Association des professionnels de l'information et de la documentation ;
  - un représentant du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce ;
- 6° Trois représentants de groupes de réflexion sur l'ouverture des données publiques et le Gouvernement ouvert ;
- 7° Les représentants des administrations et établissements concernés :
  - le secrétaire général du ministère des affaires étrangères et du développement international ;
  - le secrétaire général du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité ;
  - le secrétaire général du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
  - le secrétaire général du ministère de la justice ;
  - le secrétaire général des ministères économiques et financiers ;
  - le secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales ;
  - le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense ;
  - le secrétaire général du ministère de l'intérieur ;

- le secrétaire général du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ;
- le secrétaire général du ministère de la culture et de la communication ;
- le secrétaire général pour la modernisation de l'action publique ;
- le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- le directeur général des finances publiques ;
- le directeur du budget ;
- le commissaire général à la stratégie et à la prospective ;
- le directeur du service d'information du Gouvernement ;
- le directeur de l'information légale et administrative ;
- l'administrateur général des données ;
- le délégué général à la langue française et aux langues de France ;
- le directeur ou le chef de service en charge du service interministériel des Archives de France ;
- le directeur général de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État ;
- le directeur de l'Agence du numérique ;
- le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- le directeur général de l'Institut national de l'information géographique et forestière ;
- le directeur général de la Bibliothèque nationale de France.

Les membres mentionnés aux 3<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> sont nommés par arrêté du Premier ministre.

Les membres mentionnés au 7<sup>e</sup> peuvent se faire représenter.

### **Article 3**

Outre les réunions plénières, le conseil d'orientation peut se réunir en formations spécialisées instituées par le président.

Les formations spécialisées peuvent comprendre, outre des membres du conseil d'orientation, des membres supplémentaires désignés par le président.

Le conseil d'orientation peut s'adjointre des rapporteurs.

### **Article 4** (*modifié par le [décret n°2016-592 du 12 mai 2016, article 1er](#)*)

Une formation spécialisée du conseil d'orientation rend l'avis prévu à l'article R. 324-7 du code des relations entre le public et l'administration.

Cette formation est présidée par le président du conseil d'orientation ou, à défaut, par le vice-président. Elle comprend en outre neuf membres nommés par le président en nombre égal parmi les membres du conseil d'orientation mentionnés aux 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> de l'article 2 du présent décret.

### **Article 5**

Le président et le vice-président du conseil d'orientation sont choisis parmi les membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes. Ils sont nommés par arrêté du Premier ministre.

### **Article 6**

Les crédits nécessaires au fonctionnement du conseil d'orientation sont inscrits au budget annexe « publications officielles et information administrative ».

### **Article 7**

Le secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 23 avril 2015.

Manuel VALLS

Par le Premier ministre :

Le secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification,

Thierry MANDON

# ANNEXE 2. Organisation du Conseil (mai 2017)



Président  
du Conseil d'orientation  
**M. Bernard PÊCHEUR**



Vice-Présidente  
du Conseil d'orientation  
**Mme Isabelle SAURAT**



Secrétariat  
du Conseil d'orientation  
**M. Olivier GARNIER**  
**M. Éric GRISTI**

## LES 43 MEMBRES DU CONSEIL D'ORIENTATION : formation plénière

- **M. Bernard PÊCHEUR** (Conseil d'État) ■ **Mme Isabelle SAURAT** (Cour des comptes) ■ **M. Marc GUILLAUME** (SGG)
- **Mme Marie-Christine ARMAIGNAC** ■ **Mme Pascale AVARGUÈS** ■ **M. Georges-André SILBER** (personnalités qualifiées)
- **M. Marc SCHWARTZ** (Médiateur du livre) ■ **Mme Pascale GÉLÉBART** (SNE) ■ **M. Renaud LEFEBVRE** (SNE)
- **M. Sébastien BOUCHINDHOMME** (FIGEC) ■ **Mme Françoise COLAÏTS** (Cap Digital) ■ **M. Charles-Henri DUBAIL** (FNPS)
- **M. Charles HUOT** (GFI) ■ **Mme Nathalie BERRIAU** (ADBS) ■ **M. Jean POURADIER DUTEIL** (CNGTC)
- **M. Bertrand SERP** (Open Data France) ■ **M. Christian QUEST** (Open Street Map France)
- **M. Daniel LEBÈGUE** (Transparency International France) ■ **M. Christian MASSET** (SG Min. Affaires étrangères)
- **Mme Régine ENGSTRÖM** (SG Min. Écologie) ■ **M. Frédéric GUIN** (SG Min. Éducation) ■ **M. Stéphane VERCLYSTE** (SG Min. Justice)
- **Mme Isabelle BRAUN-LEMAIRE** (SG Min. Économie) ■ **M. Pierre RICORDEAU** (SG Min. Aff. sociales)
- **M. Jean-Paul BODIN** (SGA Min. Défense) ■ **M. Denis ROBIN** (SG Min. Intérieur)
- **Mme Valérie METRICH-HECQUET** (SG Min. Agriculture) ■ **M. Arnaud ROFFIGNON** (SG Min. Culture pi)
- **Mme Laure DE LA BRETCHE** (SGMAP) ■ **M. Thierry LE GOFF** (DGAFP) ■ **M. Bruno PARENT** (DGFiP)
- **Mme Amélie VERDIER** (Dir. Budget) ■ **M. Michel YAHIEL** (France Stratégie) ■ **Mme Virginie CHRISTNACHT** (SIG) ■ **M. Bertrand MUNCH** (DILA)
- **M. Henri VERDIER** (Adm. aénérail des données) ■ **M. Loïc DEPECKER** (DGLFLF) ■ **M. Hervé LEMOINE** (Archives de France)

(Décret n° 2015-464 du 23 avril 2015, arrêtés du 30 octobre 2015, du 7 mars et du 12 septembre 2016)

### ■ Formation spécialisée PUBLICATION ADMINISTRATIVE ET ÉDITION PUBLIQUE

#### ■ Présidente



**Mme Marie-Christine  
ARMAIGNAC**

#### ■ Rapporteur général



**M. Julien ANFRUNS**

### ■ Formation spécialisée QUALITÉ DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE DES USAGERS

#### ■ Présidente



**Mme Isabelle SAURAT**

#### ■ Rapporteur général



**M. Nicolas CONSO**

### ■ Formation spécialisée DONNÉES PUBLIQUES ET PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE PUBLIQUE

#### ■ Président



**M. Bernard PÊCHEUR**

#### ■ Rapporteurs généraux



**M. Louis DUTHEILLET  
DE LAMOTHE**



**M. Alain COUILLAUD**

■ **Formation spécialisée** chargée de rendre un avis sur les projets de décrets relatifs aux modalités de fixation des redevances de réutilisations d'informations publiques (art. L. 324-1 à L. 324-5 et R. 324-7 du code des relations entre le public et l'administration)

(Décision du 27 mai 2016 portant nomination, JORF du 3 juin 2016)

# ANNEXE 3. Les membres de la formation plénière (mai 2017)

1.	M.	<b>Bernard</b>	<b>PÊCHEUR</b>	Président de section au Conseil d'État <b>Président du COEPIA</b>	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015 portant renouvellement du COEPIA, article 2, 1 <sup>o</sup>
2.	Mme	<b>Isabelle</b>	<b>SAURAT</b>	Conseillère maître à la Cour des comptes <b>Vice-présidente du COEPIA</b>	Arrêté du 30 octobre 2015 portant nomination du président, du vice-président et de membres du COEPIA
3.	M.	<b>Marc</b>	<b>GUILLAUME</b>	Secrétaire général du Gouvernement	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015 portant renouvellement du COEPIA, article 2, 2 <sup>o</sup> Membre ès qualité
4.	Mme	<b>Marie-Christine</b>	<b>ARMAIGNAC</b>	Contrôleuse générale économique et financière	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 3 <sup>o</sup> : personnalités qualifiées désignées en raison de leurs compétences dans les domaines de la diffusion légale, de l'édition publique et de l'information administrative
5.	Mme	<b>Pascale</b>	<b>AVARGUÈS</b>	Directrice générale de l'innovation numérique et des systèmes d'information de Bordeaux Métropole	Arrêté du 30 octobre 2015
6.	M.	<b>Georges-André</b>	<b>SILBER</b>	Président de la société Luxia	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 4 <sup>o</sup> Membre ès qualité
7.	M.	<b>Marc</b>	<b>SCHWARTZ</b>	Médiateur du livre	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 5 <sup>o</sup> : représentants du Syndicat national de l'édition (SNE)
8.	Mme	<b>Pascale</b>	<b>GÉLÉBART</b>	Directrice de l'association « Les Éditeurs d'éducation » et chargée de mission du groupe « Éducation » au Syndicat national de l'édition	Arrêté du 30 octobre 2015
9.	M.	<b>Renaud</b>	<b>LEFEBVRE</b>	Gérant des Éditions Francis Lefebvre	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 5 <sup>o</sup> : représentants des entreprises utilisant des données publiques
10.	M.	<b>Sébastien</b>	<b>BOUCHINDHOMME</b>	Délégué général de la Fédération nationale de l'information d'entreprise, de la gestion de créances et de l'enquête civile (FIGEC)	Arrêté du 30 octobre 2015
11.	Mme	<b>Françoise</b>	<b>COLAÏTIS</b>	Déléguée adjointe du pôle de compétitivité Cap Digital	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 5 <sup>o</sup> : représentant de la Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS)
12.	M.	<b>Charles-Henri</b>	<b>DUBAIL</b>	Président de la commission juridique, fiscale et environnement de la Fédération nationale de la presse spécialisée	Arrêté du 30 octobre 2015

13.	M. <b>Charles HUOT</b>	Président du Groupement français de l'industrie de l'information (GFI)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 5 <sup>e</sup> : représentant du Groupement français de l'industrie de l'information Arrêté du 30 octobre 2015
14.	Mme <b>Nathalie BERRIAU</b>	Présidente de l'Association des professionnels de l'information et de la documentation (ADBS)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 5 <sup>e</sup> : représentant de l'Association des professionnels de l'information et de la documentation Arrêté du 30 octobre 2015
15.	M. <b>Jean POURADIER DUTEIL</b>	Président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 5 <sup>e</sup> : représentant du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce Arrêté du 30 octobre 2015
16.	<b>Bertrand SERP</b>	Président de l'association Open Data France	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 6 <sup>e</sup> : représentants de groupes de réflexion sur l'ouverture des données publiques et le gouvernement ouvert
17.	<b>Christian QUEST</b>	Président de l'association OpenStreetMap France	Arrêté du 30 octobre 2015
18.	<b>Daniel LEBÈGUE</b>	Président de l'association Transparency International France	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés Membre ès qualité
19.	<b>Christian MASSET</b>	Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et du Développement international	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés Membre ès qualité
20.	Mme <b>Régine ENGSTRÖM</b>	Secrétaire générale du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie et du ministère de l'Egalité des territoires, du Logement et de la Ruralité	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés Membre ès qualité
21.	M. <b>Frédéric GUIN</b>	Secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés Membre ès qualité
22.	M. <b>Stéphane VERCLYSTE</b>	Secrétaire général du ministère de la Justice	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés Membre ès qualité
23.	M. <b>Isabelle BRAUN-LEMAIRE</b>	Secrétaire générale des ministères économiques et financiers	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés Membre ès qualité
24.	M. <b>Pierre RICORDEAU</b>	Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés Membre ès qualité

25. M.	<b>Jean-Paul</b>	<b>BODIN</b>	Secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
26. M.	<b>Denis</b>	<b>ROBIN</b>	Secrétaire général du ministère de l'Intérieur	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
27. Mme	<b>Valérie</b>	<b>METRICH-HECQUET</b>	Secrétaire générale du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
28. M.	<b>Arnaud</b>	<b>ROFFIGNON</b>	Secrétaire général du ministère de la Culture et de la Communication par intérim	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
29. Mme	<b>Laure</b>	<b>DE LA BRETCHE</b>	Secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
30. M.	<b>Thierry</b>	<b>LE GOFF</b>	Directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
31. M.	<b>Bruno</b>	<b>PARENT</b>	Directeur général des finances publiques (DGFiP)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
32. Mme	<b>Amélie</b>	<b>VERDIER</b>	Directrice du budget	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
33. M.	<b>Michel</b>	<b>YAHIEL</b>	Commissaire général à la stratégie et à la prospective	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
34. M.	<b>Virginie</b>	<b>CHRISTNACHT</b>	Directrice du Service d'information du Gouvernement (SIG)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
35. M.	<b>Bertrand</b>	<b>MUNCH</b>	Directeur de l'information légale et administrative (DILA)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité

36.	M.	<b>Henri</b>	<b>VERDIER</b>	Administrateur général des données	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
37.	M.	<b>Loïc</b>	<b>DEPECKER</b>	Délégué général à la langue française et aux langues de France (DGLFLF)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
38.	M.	<b>Hervé</b>	<b>LEMOINE</b>	Directeur du service interministériel des Archives de France	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
39.	Mme	<b>Danielle</b>	<b>BOURLANGE</b>	Directrice générale de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
40.	M.	<b>Antoine</b>	<b>DARODES</b>	Directeur de l'Agence du numérique	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
41.	M.	<b>Jean-Luc</b>	<b>TAVERNIER</b>	Directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
42.	M.	<b>Daniel</b>	<b>BURSAUX</b>	Directeur général de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité
43.	Mme	<b>Sylviane</b>	<b>TARSOT-GILLERY</b>	Directrice générale de la Bibliothèque nationale de France (BNF)	Décret n°2015-464 du 23 avril 2015, article 2, 7 <sup>e</sup> : représentants des administrations et établissements concernés  Membre ès qualité

# ANNEXE 4. Principaux acteurs de l'information publique de l'État (2016)

	▼ Domaine	Organismes	Rattachement, tutelle, lien	Statut	Opérateur budgétaire
1.	Transversal	<b>Autorité de la statistique publique</b>	Sans objet		Non
2.		<b>Commissariat général à la stratégie et à la prospective (« France Stratégie »)</b>	Premier ministre	Administration centrale	Non
3.		<b>Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)</b>	Sans objet	AAI	Non
4.		<b>Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)</b>	Sans objet	AAI	Non
5.		<b>Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA)</b>	Premier ministre	Administration centrale	Non
6.		<b>Défenseur des droits</b>	Sans objet	Autorité constitutionnelle indépendante	Non
7.		<b>Direction de l'information légale et administrative (DILA)</b>	Premier ministre	Administration centrale	Non
8.		<b>Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)</b> dont : Département des études et des statistiques	Ministère de la Fonction publique	Administration centrale	Non
9.		<b>Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)</b>	Premier ministre	EPA	Oui
10.		<b>Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)</b>	Premier ministre	EPA	Oui
11.		<b>Réseau interministériel des centres d'appels du service public</b>	Secrétariat assuré par le secrétariat général des ministères économiques et financiers	Administration centrale	Non
12.		<b>Secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP)</b> dont : DIAT et DINSIC (dont : Etalab)	Premier ministre	Administration centrale	Non
13.		<b>Service d'information du Gouvernement (SIG)</b>	Premier ministre	Administration centrale	Non
14.	Affaires étrangères	<b>Atout France</b>	Ministère chargé du Tourisme	GIE	Oui
15.		<b>Direction de la communication et de la presse (DCP)</b>	Ministère des Affaires étrangères/SG	Administration centrale	Non
16.		<b>Direction des archives diplomatiques</b>	Ministère des Affaires étrangères/SG	Administration centrale	Non
17.		<b>Institut français</b>	Ministère des Affaires étrangères	EPIC	Oui
18.	Agriculture	<b>Bureau des statistiques des pêches et de l'aquaculture</b>	Ministère chargé de l'Agriculture/Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture	Administration centrale	Non
19.		<b>Délégation à l'information et à la communication (DICOM)</b>	Ministère chargé de l'Agriculture/SG	Administration centrale	Non

20.	<b>Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER)</b>	Ministère chargé de l'Agriculture	Administration centrale	Non
21.	<b>Institut national de la recherche agronomique (INRA)</b>	Ministère chargé de la Recherche et ministère chargé de l'Agriculture	EPST	Oui
22.	<b>Service de la statistique et de la prospective « Agreste » (SSP)</b>	Ministère chargé de l'Agriculture/SG	Administration centrale	Non
23. Culture, Com. ▼	<b>Archives nationales</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	SCN	Non
24.	<b>Bibliothèque nationale de France (BNF)</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
25.	<b>Centre des monuments nationaux</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
26.	<b>Centre national d'art et de culture Georges pompidou</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
27.	<b>Château de Fontainebleau</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
28.	<b>Château, musée et domaine national de Versailles</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
29.	<b>Délégation à l'information et à la communication</b>	Ministère de la Culture et de la Communication / SG	Administration centrale	Non
30.	<b>Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF)</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	Administration centrale	Non
31.	<b>Département de la communication de la Direction générale des patrimoines</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	Administration centrale	Non
32.	<b>Département des études de la prospective et des statistiques (DEPS)</b>	Ministère de la Culture et de la Communication / SG	Administration centrale	Non
33.	<b>Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	Administration centrale	Non
34.	<b>Institut de France</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
35.	<b>Institut de recherches archéologiques préventives (INRAP)</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
36.	<b>Institut national de l'audiovisuel (INA)</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	Entreprise publique	Non
37.	<b>Médiateur du livre</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	AAI	Non
38.	<b>Mission de la communication de la Direction générale de la création artistique</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	Administration centrale	Non
39.	<b>Musée des arts asiatiques Guimet</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
40.	<b>Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
41.	<b>Musée du Louvre</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
42.	<b>Musée du quai Branly</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
43.	<b>Musée national Jean-Jacques Henner</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
44.	<b>Musée national Picasso - Paris</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui

45.	<b>Musée Rodin</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
46.	<b>Palais de la porte Dorée - Cité nationale de l'histoire de l'immigration</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
47.	<b>Réunion des musées nationaux et du Grand-Palais (RMN-GP)</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPIC	Oui
48.	<b>Service interministériel des archives de France (SIAF)</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	Administration centrale	Non
49.	<b>Sèvres - Cité de la céramique</b>	Ministère de la Culture et de la Communication	EPA	Oui
50. ▼ Défense	<b>Délégation à l'information et à la communication de la Défense (DICOD)</b>	Ministère de la Défense	Administration centrale	Non
51.	<b>Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA)</b>	Ministère de la Défense/SGA	Administration centrale	Non
52.	<b>Établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD)</b>	Ministère de la Défense	EPA	Oui
53.	<b>Musée de l'air et de l'espace</b>	Ministère de la Défense	EPA	Oui
54.	<b>Musée de l'armée</b>	Ministère de la Défense	EPA	Oui
55.	<b>Musée national de la marine</b>	Ministère de la Défense	EPA	Oui
56.	<b>Observatoire économique de la défense</b>	Ministère de la Défense/SGA/Direction des affaires financières	Administration centrale	Non
57.	<b>Service historique de la défense (SHD)</b>	Ministère de la Défense/SGA	Administration centrale	Non
58.	<b>Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)</b>	Ministère de la Défense	EPA	Oui
59. ▼ Éco., Fin.	<b>Agence du numérique</b>	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique	SCN	Non
60.	<b>Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)</b>	Ministères économiques et financiers/DG Trésor et DGFiP	SCN	Non
61.	<b>Agence française de développement (AFD) dont : Proparco</b>	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique	SCN	Non
62.	<b>Association française de normalisation (AFNOR)</b>	Ministère chargé de l'Industrie	Association	Non
63.	<b>Banque de France : Direction générale des statistiques</b>	Sans objet	Sui generis	Non
64.	<b>Business France</b>	Ministères chargés de l'Économie, des Affaires étrangères et de l'Aménagement du territoire	EPIC	Oui
65.	<b>Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)</b>	Ministère chargé de la Consommation et du Commerce	Association	Non
66.	<b>Conseil national de l'information statistique (CNIS)</b>	Ministère chargé de l'Économie		Non
67.	<b>Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)</b>	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique	Administration centrale, administration déconcentrée	Non
68.	<b>Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) dont : Département des statistiques et des études économiques (DSEE) dont : Département de la communication</b>	Ministère des Finances et des Comptes publics	Administration centrale, administration déconcentrée	Non

69.	<b>Direction générale des entreprises (DGE)</b>	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique	Administration centrale	Non
70.	<b>Direction générale des finances publiques (DGFiP)</b> dont : Service juridique de la fiscalité dont : Bureau des études statistiques en matière fiscale dont : Service des retraites de l'État (SRE)	Ministère des Finances et des Comptes publics	Administration centrale, administration déconcentrée	Non
71.	<b>Direction générale du Trésor</b>	Ministère des Finances et des Comptes publics	Administration centrale, administration déconcentrée	Non
72.	<b>Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)</b>	Ministères économiques et financiers/SG	SCN	Non
73.	<b>Institut national de la propriété industrielle (INPI)</b>	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique	EPA	Oui
74.	<b>Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)</b>	Ministères économiques et financiers	Administration centrale	Non
75.	<b>Service de la communication</b>	Ministères économiques et financiers/SG	Administration centrale	Non
76.	<b>Énergie, Log., Terr.</b> ▼ <b>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)</b>	Ministère de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie et ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	EPIC	Oui
77.	<b>Agence française pour l'information multimodale et la billettique (AFIMB)</b>	Ministère de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie / Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)	SCN	Non
78.	<b>Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)</b>	Ministère chargé de la Construction	EPIC	Oui
79.	<b>Conseil national de l'information géographique (CNIG)</b>	Ministère chargé de l'Équipement		Non
80.	<b>Direction de la communication</b>	Ministère de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie et ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité / Commissariat général au développement durable / SG	Administration centrale	Non
81.	<b>Direction générale de l'aviation civile (DGAC)</b>	Ministère de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie	Administration centrale	Non
82.	<b>Éditions Quae</b>	CIRAD, IFREMER, INRA, IRSTEA	GIE	Non
83.	<b>Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)</b>	Ministère chargé du Développement durable et ministère chargé des Forêts	EPA	Oui
84.	<b>Météo-France</b>	Ministère chargé des Transports	EPA	Oui
85.	<b>Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), prochainement intégré à l'Agence française pour la biodiversité (AFB)</b>	Ministère chargé de l'Environnement	EPA	Oui
86.	<b>Service de l'observation et des statistiques (SOes)</b>	Ministère de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie et ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité / Commissariat général au développement durable	Administration centrale	Non

87.	<b>Éduc., Ens. sup., Rech.</b>	<b>Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)</b>	Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique	EPIC	Oui
88.		<b>Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ)</b>	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	Association	Non
89.		<b>Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)</b>	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et ministère des Affaires étrangères	EPIC	Oui
90.		<b>Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)</b>	Ministère chargé de l'Éducation nationale et ministère chargé de l'Emploi	EPA	Oui
91.		<b>Centre national de la recherche scientifique (CNRS)</b>	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	EPST	Oui
92.		<b>Centre national d'enseignement à distance (CNED)</b>	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	EPA	Oui
93.		<b>Centre national d'études spatiales (CNES)</b>	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et ministère de la Défense	EPIC	Oui
94.		<b>Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)</b>	Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, ministère de la Défense	EPIC	Oui
95.		<b>Délégation à la communication</b>	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche/SG	Administration centrale	Non
96.		<b>Département des études statistiques de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGESIP/DGRI)</b>	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	Administration centrale	Non
97.		<b>Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)</b>	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	Administration centrale	Non
98.		<b>Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)</b>	Ministère chargé de la Recherche et ministère chargé de l'Agriculture	EPST	Oui
99.		<b>Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)</b>	Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie	EPIC	Oui
100.		<b>Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (IFPEN)</b>	Ministère chargé de l'Énergie	EPIC	Oui
101.		<b>Institut national d'études démographiques (INED)</b>	Ministère chargé de la Recherche et ministère chargé des questions de population	EPST	Oui
102.		<b>Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)</b>	Ministère chargé de la Santé et ministère chargé de la Recherche	EPST	Oui
103.		<b>Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)</b>	Ministère chargé de la Recherche et ministère chargé de l'Industrie	EPST	Oui

104.	<b>Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)</b>	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	EPA	Oui
105.	<b>Réseau Canopé</b> (anciennement Centre national de la documentation pédagogique, CNDP, et centres régionaux, CRDP)	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	EPA	Oui
106. <b>Intérieur</b> ▼	<b>Délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR)</b>	Ministère de l'Intérieur	Administration centrale	Non
107.	<b>Délégation à l'information et à la communication</b>	Ministère de l'Intérieur/SG	Administration centrale	Non
108.	<b>Département des études et des statistiques locales (DESL)</b>	Ministère de l'Intérieur/Direction générale des collectivités locales (DGCL)	Administration centrale	Non
109.	<b>Département des statistiques, des études et de la documentation (DSED)</b>	Ministère de l'Intérieur/SG	Administration centrale	Non
110.	<b>Direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT)</b>	Ministère de l'Intérieur/SG	Administration centrale	Non
111.	<b>Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)</b>	Ministère de l'Intérieur	EPA	Oui
112.	<b>Préfectures (101)</b>	Ministère de l'Intérieur	Administration déconcentrée	Non
113.	<b>Service statistique ministériel de sécurité intérieure (SSMSI)</b>	Ministère de l'Intérieur	Administration centrale	Non
114. <b>Justice</b> ▼	<b>Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC)</b>	Ministère de la Justice	Privé chargé d'une mission de service public	Non
115.	<b>Département de l'information et de la communication</b>	Ministère de la Justice	Administration centrale	Non
116.	<b>Greffes des tribunaux de commerce (134)</b>	Ministère de la Justice	Privé chargé d'une mission de service public	Non
117.	<b>Infogreffe</b>	Greffes des tribunaux de commerce	GIE	Non
118.	<b>Sous-direction de la statistique et des études</b>	Ministère de la Justice	Administration centrale	Non
119. <b>Santé, Social</b> ▼	<b>Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)</b>	Ministère chargé de la Sécurité sociale et ministère chargé de l'Économie et des Finances	EPA	Non
120.	<b>Agence nationale de santé publique (Santé publique France)</b> , issue de la fusion de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), de l'Institut national de veille sanitaire (INVS) et de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), qui a aussi repris les missions du GIP Addictions drogues alcool info service (ADALIS)	Ministère chargé de la Santé	EPA	Oui
121.	<b>Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)</b>	Ministère chargé de la Santé	EPA	Oui
122.	<b>Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)</b>	Ministères chargés de la Santé, de l'Agriculture, de l'Environnement, du Travail et de la Consommation	EPA	Oui

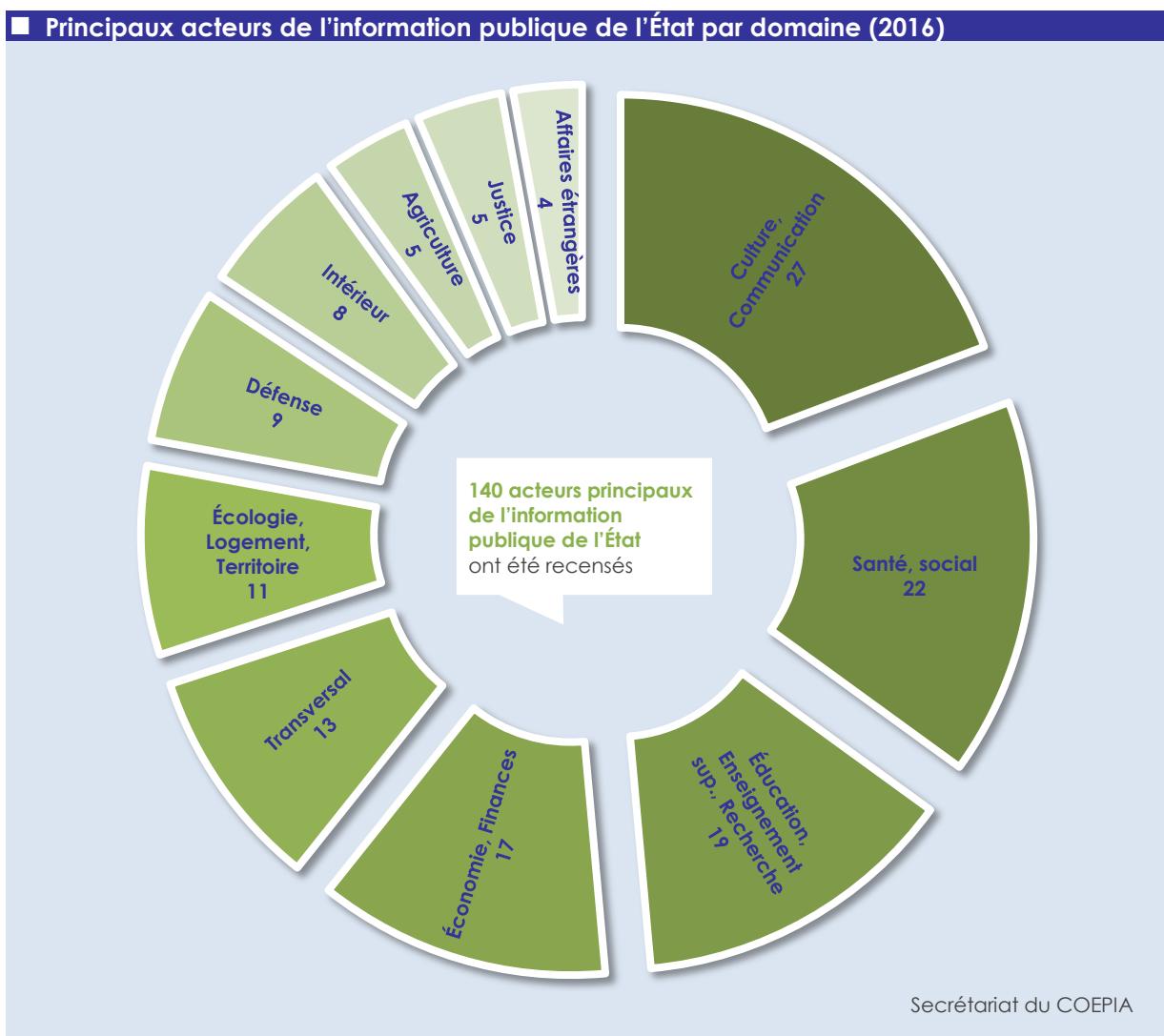
123.	<b>Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)</b>	Ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social	EPA	Oui
124.	<b>Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH)</b>	Ministères chargés de la Santé et de la Sécurité sociale	EPA	Oui
125.	<b>Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)</b>	Ministère chargé de l'Agriculture, ministère chargé des Affaires sociales, ministère chargé du Budget	Organisme de droit privé chargé d'une mission de service public	Non
126.	<b>Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)</b>	Ministère chargé de la Sécurité sociale et ministère chargé de l'Économie et des Finances	EPA	Non
127.	<b>Caisse nationale de l'assurance vieillesse (CNAV)</b>	Ministère chargé de la Sécurité sociale et ministère chargé de l'Économie et des Finances	EPA	Non
128.	<b>Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)</b>	Ministère chargé de la Sécurité sociale et ministère chargé de l'Économie et des Finances	EPA	Non
129.	<b>Centre d'études de l'emploi (CEE)</b>	Ministère chargé de la Recherche et ministères chargés du Travail et de l'Emploi	EPA	Oui
130.	<b>Centre national pour le développement du sport (CNDS)</b>	Ministère chargé des Sports et Ministère des Finances	EPA	Oui
131.	<b>Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre Inffo)</b>	Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social	Association	Oui
132.	<b>Délégation à l'information et à la communication</b>	Ministères chargés des Affaires sociales/SG	Administration centrale	Non
133.	<b>Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)</b>	Ministère chargé du Travail	Administration centrale	Non
134.	<b>Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)</b>	Ministère chargé de la Santé	Administration centrale	Non
135.	<b>Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES)</b>		GIP	Non
136.	<b>Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)</b>	Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	EPA	Oui
137.	<b>Institut national du cancer (InCA)</b>	Ministère des Affaires sociales et de la Santé et ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	GIP	Oui
138.	<b>Mission des études, de l'observation et des statistiques (MEOS)</b>	Ministère chargé de la Ville/Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	Administration centrale	Non
139.	<b>Pôle Emploi</b>	Ministère chargé de l'Emploi	Sui generis	Oui
140.	<b>Union des institutions et services de retraites, ou « Union Retraite » (anciennement GIP Info Retraite)</b>		GIP	Non

Notes :

- Acteurs de l'information publique de l'État : services de l'État, établissements publics et autres organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public, exerçant une activité dans le domaine de l'information du public.
- Opérateurs : les informations relatives aux « opérateurs de l'État » au sens budgétaire sont issues du jaune « Opérateurs de l'État » qui recensait 492 organismes qualifiés d'opérateurs dans le cadre du PLF 2017. Le rattachement à un domaine ministériel correspond à celui du programme budgétaire « chef de file » lorsque plusieurs ministères sont concernés.
- Musées : sont ici référencés les musées nationaux restreints aux 15 établissements listés à l'annexe 3 du code du patrimoine (incluant RMN-GP et BNF, déjà mentionnés, soit 13 établissements) et les trois musées placés sous la tutelle du ministère de la Défense.

Abréviations :

- AAI : autorité administrative indépendante
- EPA : établissement public administratif
- EPIC : établissement public industriel et commercial
- EPST : établissement public à caractère scientifique et technologique
- GIE : groupement d'intérêt économique
- GIP : groupement d'intérêt public
- SCN : service à compétence nationale



# **ANNEXE 5. Circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État**

Paris, le 29 mars 2012.

**Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'État,  
Mesdames et Messieurs les ministres,  
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État**

Les activités de publication de l'État ont été fortement affectées par l'évolution des technologies numériques et l'essor de la diffusion par l'internet depuis plus d'une décennie.

Le développement des nouvelles technologies a facilité la diffusion de l'information par les administrations en particulier sur internet et l'État doit répondre à une demande accrue de transparence et de meilleure information des citoyens sur l'action publique. Dans le même temps, la recherche d'une plus grande efficience de la dépense publique exige des administrations qu'elles fassent des choix bien éclairés lorsqu'elles décident d'une publication.

Parmi les modalités de publication auxquelles peut recourir l'État, l'édition, entendue comme la conception, la fabrication et la diffusion d'ouvrages et de périodiques imprimés ou numériques, appelle une vigilance particulière. S'agissant de l'édition imprimée marchande, les administrations et établissements publics doivent se conformer à la circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et établissements publics de l'État et à la circulaire du 9 décembre 1999 relative à l'institution d'un médiateur de l'édition publique. Il convient de veiller à ce que l'activité d'édition par les administrations et établissements publics de l'État demeure directement liée aux missions de service public et s'exerce dans le respect des règles relatives aux marchés publics et aux délégations de service public, sans fausser la concurrence.

Au-delà de l'application de ces circulaires, je vous demande d'accroître fortement l'efficience des activités de publication des administrations selon trois axes principaux : appuyer vos décisions en matière de publication sur la définition d'une stratégie ministérielle ; recourir aux moyens des acteurs capables d'agir avec le plus d'efficacité ; prendre en compte l'impact de ces décisions sur l'activité économique du secteur privé.

Je souhaite que soit transmis au conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), au plus tard en février de chaque année, un rapport retracant la stratégie de publication de votre département ministériel et, s'il y a lieu, celle des opérateurs de l'État placés sous votre tutelle <sup>(1)</sup>. Vous décrirez les objectifs poursuivis, la démarche retenue et les moyens mis en œuvre ainsi que les difficultés éventuellement rencontrées pour l'année passée. Vous établirez une cartographie de l'ensemble des publications produites par votre ministère et les opérateurs de l'État placés sous votre tutelle dans l'année sous revue et de celles projetées pour l'année suivante. Vous ferez apparaître les dépenses réalisées ou estimées, qu'il s'agisse de publications imprimées ou numériques (notices, dépliants, lettres d'information, brochures, ouvrages, revues, sites internet, etc.), destinées à un public externe ou interne, diffusées à titre payant ou gratuit.

Sur la base de ces éléments, le COEPIA examinera les stratégies ministérielles de publication et formulera des avis et recommandations pour en améliorer l'efficience et généraliser les bonnes pratiques en matière d'aide à la décision de publier. Ces recommandations seront reprises dans son rapport annuel et rendues publiques avant le 30 juin suivant la remise des rapports décrivant la stratégie ministérielle.

Je vous demande de veiller au respect de ces instructions, précisées en annexe de la présente circulaire, tant par les services placés sous votre autorité directe que par les opérateurs de l'État dont vous avez la tutelle.

## Annexes

### ANNEXE I : le cadre et le champ de la stratégie ministérielle de publication

Les secrétaires généraux des ministères sont chargés de définir, d'expérimenter et de mettre en œuvre la stratégie ministérielle de publication, en liaison avec les responsables de programme. Ils y associent, le cas échéant, les responsables des opérateurs de l'État dont ils assurent la tutelle, singulièrement lorsqu'ils ont la qualité d'éditeur public institutionnel (cf. annexe II). Cette démarche concerne toutes les actions de publication, y compris sur internet, même lorsqu'elles sont gratuites ou à vocation interne.

La stratégie ministérielle comporte une analyse des enjeux de la publication pour les missions du ministère, segmentée en fonction de ses publics et de leurs besoins :

- elle évalue la nécessité d'une publication dans le cadre de la mission de service public considérée, en fonction des publications des autres services publics et de l'existence d'une offre émanant du secteur privé ;
- la dimension internationale de la publication, notamment sur internet, doit être systématiquement prise en compte, de même que doivent être respectés le droit à la mise à disposition des informations publiques en vue de leur réutilisation et le droit d'auteur ;
- elle évalue le fonds éditorial existant dans le ministère, en fonction des droits et contraintes qui s'y appliquent.

Une grille type de description des activités de publication élaborée par le COEPIA est mise à disposition des ministères pour effectuer ce recensement périodique.

La stratégie ministérielle définit l'effet attendu des actions de publication et les indicateurs d'impact correspondants. Elle choisit expressément pour chaque stade de la publication, de la conception éditoriale à la diffusion éventuellement commerciale, en passant par la production technique, la meilleure organisation : réalisation par les services du ministère, délégation à un éditeur public, appel à une entreprise privée, dans le respect des règles de la concurrence et des marchés publics. Elle oriente les moyens internes de publication et fixe les modalités de facturation de ces prestations internes. Elle prend en compte les impératifs en matière sociale et environnementale.

Le secrétaire général du ministère réunit au moins une fois par an un comité de la publication avec les responsables de programmes comportant des actions de publication et les services prestataires. Un programme annuel de publication ainsi qu'une cartographie justifiée des sites internet selon leur objet sont élaborés, et les publications sont évaluées. Les opérateurs du ministère sont systématiquement associés à cet exercice aux fins d'en assurer la cohérence et l'efficience, a fortiori lorsqu'ils ont la mission de publier.

Le rapport annuel sur la stratégie ministérielle de publication est transmis au COEPIA.

### ANNEXE II : modalités de publication et mutualisation des moyens

Pour agir avec le plus d'efficacité, les administrations et opérateurs de l'État doivent privilégier le recours à des structures publiques ou privées spécialisées, en veillant au respect des règles relatives aux marchés publics, aux délégations de gestion et de service public et plus généralement aux règles de concurrence. En fonction de ces critères, le meilleur arbitrage doit être effectué entre une réalisation à l'intérieur des ministères, la délégation à un éditeur public, l'appel à une entreprise privée. Même l'appel à la sous-traitance implique des compétences de pilotage, donc un niveau d'activité qui n'est le plus souvent pas atteint.

#### 1. La mutualisation graduée des moyens ministériels

Si le ministère dispose d'un organisme en mesure d'offrir des prestations professionnelles de publication, celui-ci est associé à toute activité de publication menée par les directions, services ou opérateurs du ministère. Les ateliers internes ont vocation à lui être rattachés et l'ensemble de leurs prestations à être prises en compte selon la méthode des coûts complets.

A défaut, le recours à un autre ministère peut se révéler plus efficient, dans le cadre d'une délégation de gestion le cas échéant. Pour certaines prestations du processus de publication ou le pilotage de leur externalisation, seule une mutualisation interministérielle permet d'atteindre la taille critique, en cas d'équipements lourds ou de compétences rares. Le maillage de ces coopérations doit être renforcé au travers, par exemple, d'une bourse dont la vocation consistera à rapprocher les besoins spécifiques de publication. Le COEPIA, d'ici à la fin de l'année 2012, rendra compte des mutualisations ministérielles mises en œuvre.

#### 2. Le recours aux éditeurs publics institutionnels

Des éditeurs publics institutionnels, tels que définis par les précédentes circulaires relatives à l'édition publique, ont vocation, en vertu des textes législatifs et réglementaires qui les régissent, à exercer une activité éditoriale. Le contrat de performance de ces opérateurs spécialisés dans la publication organise leur prestation de services au sein de l'État et assure l'évaluation de leur performance au travers d'objectifs et d'indicateurs à l'élaboration desquels le COEPIA peut apporter son conseil.

Dans leurs domaines de compétence, ces éditeurs publics ont vocation à assurer des prestations mutualisées entre ministères ou services publics. Ils gèrent pour leur compte les sous-traitances, les coéditions et de manière générale les relations économiques avec les entreprises privées. Ils mettent en place, après avis du COEPIA, les procédures

internes permettant de distinguer ces prestations de leur activité propre, dans le respect de la concurrence et de la transparence comptable.

Les comptes rendus d'activité prévus par la circulaire du 9 décembre 1999 sont joints au rapport annuel sur la stratégie de publication soumis par les ministères au COEPIA.

### 3. Le rôle interministériel de la DILA

Parmi les éditeurs publics, par son statut et ses compétences, la direction de l'information légale et administrative (DILA) est le référent interministériel de première intention pour les administrations de l'État et leurs opérateurs en matière de publication.

La DILA est à la disposition des administrations pour les conseiller dans leur politique de publication ; elle anime les échanges interministériels sur les thèmes que le COEPIA définit : bases de coûts standards, répertoire des compétences, marchés interministériels, ateliers et clubs professionnels, l'évaluation, l'ergonomie et la tarification d'une publication sur internet, la veille sur les pratiques étrangères ou privées de publication.

La DILA est chargée d'animer une bourse qui rapproche les besoins d'impression et de reprographie des capacités internes à l'État. Les commandes d'impression et de reprographie lourde des administrations doivent être examinées dans le cadre de ce dispositif destiné à assurer l'efficience des investissements publics.

Elle est aussi le support privilégié de la mutualisation interministérielle volontaire pour les différentes fonctions de la publication, l'édition, la fabrication et la diffusion sur le marché, notamment pour les livres et revues, et pour la coopération avec les éditeurs privés.

Elle applique une séparation entre ces activités dans sa comptabilité et son organisation, dont elle rend compte au COEPIA.

## ANNEXE III : respect des règles de concurrence

Lorsque les activités de publication de l'État, qu'elles soient gratuites ou payantes, entrent en concurrence directe avec des publications similaires du secteur privé ou ont vocation à être réutilisées à son initiative ou en collaboration avec lui, il convient de faire preuve d'une vigilance particulière quant aux risques de perturbation d'une activité économique existante ou émergente dans le secteur privé. L'édition doit être précédée d'une analyse du marché considéré.

### 1. Activités assurées par les éditeurs publics institutionnels

Les éditeurs publics institutionnels inscrivent leurs activités dans le cadre fixé par leurs textes d'attribution ainsi que par les circulaires précédemment citées. Ils doivent respecter les obligations de concurrence et de transparence comptable conformément à l'article L. 410-1 du code de commerce. Le prix de vente au public, qui ne doit pas être abusivement bas, couvre les coûts directs et une quote-part des frais de structure entraînés par l'activité de publication, conformément aux pratiques habituelles des entreprises privées. Les rémunérations exigées par une institution publique pour accéder à certaines données doivent être intégralement répercutées dans le prix de vente au public.

Les éditeurs publics institutionnels sont dotés d'une comptabilité analytique validée par leur tutelle ou des commissaires aux comptes. Ceux d'entre eux qui ne seraient pas dotés d'une comptabilité analytique certifiée ou validée par leur tutelle ne pourront publier sur le marché concurrentiel à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

### 2. Activités confiées aux éditeurs du secteur privé

Une publication ou copublication assurée par un éditeur privé peut s'avérer plus efficiente, moins coûteuse et mieux élaborée qu'une production interne ou simplement sous-traitée, même en cas de publication gratuite ou destinée à une diffusion interne. En effet, l'expérience marchande des éditeurs privés est un facteur d'efficience de la publication au regard des critères de cible, de support, de composition et de diffusion.

Les relations commerciales avec les professionnels privés — copublication, contrat, appel à projet, sous-traitance, licence rémunérée de réutilisation — supposent cependant une compétence particulière. Il convient de veiller au respect des règles relatives aux marchés publics et aux délégations de gestion et de service public. La prise en compte des coûts complets est impérative. La tarification est d'ailleurs complexe et emporte des conséquences sur la structuration de marchés. Seuls les éditeurs publics institutionnels, avec, éventuellement, l'appui méthodologique de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), peuvent alors assurer la coopération avec les entreprises pour le compte des administrations qui le souhaitent.

Les difficultés qui apparaîtraient entre les administrations publiques et les entreprises privées dans la mise en œuvre des présentes dispositions pourront être signalées au COEPIA, qui m'en rendra compte.

François Fillon

(1) La notion d'opérateur de l'État est entendue au sens qui lui est donné dans le cadre des lois de finances.

# **ANNEXE 6. Avis du COEPIA du 24 juin 2016 sur le projet de décret relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances**

Réuni le 24 juin 2016 dans sa formation spécialisée constituée en application de l'article R. 324-7 du CRPA et de l'article 4 du décret n°2015-464 du 23 avril 2015, le COEPIA a émis l'avis suivant :

« Le projet de décret soumis pour avis au COEPIA fixe, d'une part, la liste des catégories d'administrations autorisées à établir des redevances en application de l'article L. 324-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et, d'autre part, les modalités de fixation de ces redevances et de celles établies par les bibliothèques, musées et archives sur le fondement de l'article L. 324-2 du même code.

1°/ Le COEPIA relève, à titre préliminaire, que ce projet de décret est applicable aux collectivités territoriales et que, comme tel, il doit être accompagné de la fiche d'impact prévue par l'article R. 1213-27 du code général des collectivités territoriales. Il estime également que les explications relatives aux conséquences budgétaires et économiques pour les autres acteurs, qui lui ont été communiquées en séance, mériteraient d'être consignées dans une fiche d'évaluation jointe au dossier.

2°/ S'agissant des administrations autorisées à établir les redevances prévues à l'article L. 324-1 du CRPA, le projet de décret définit une unique catégorie d'administration, à l'intérieur du champ fixé par la loi et selon les critères de nature de l'activité et de conditions de financement mentionnés à l'article L. 324-4. Seules des administrations dont l'activité principale est relative à la production et à la fourniture d'informations publiques pourront établir de telles redevances, si cette activité est financée au moins par 25% de recettes propres, ce qui correspond, conformément à l'article L. 324-1, à une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public. Ce champ, qui limite en pratique l'institution de redevances à l'INSEE, à l'IGN, à Météo France et au SHOM, est conforme à la politique de réutilisation gratuite des informations publiques.

3°/ Trois observations paraissent devoir être faites.

a) En premier lieu, s'agissant de l'État, dont l'article L. 324-5 mentionne qu'il peut instituer de telles redevances, le COEPIA suggère de mieux définir les « services de l'État » auquel il est fait référence.

b) En second lieu, le COEPIA relève que le mécanisme institué par le décret conduit à un possible effet de cliquet si un établissement autorisé à percevoir les redevances voit, du fait de la conjoncture, ses recettes propres liées à son activité de production et diffusion d'informations publiques passer en-dessous de 25 % des coûts liés à cette activité, son budget s'équilibrant aux moyens des ressources provenant d'impôts, de subvention ou de dotation.

Cet établissement ne sera alors plus autorisé à percevoir de redevances pour cette activité, qui devra être financée par d'autres moyens. Pour lisser les effets de telles variations pour les établissements un peu au-dessus du seuil de 25 % aujourd'hui, et dans la mesure où le gouvernement ne souhaite pas définir les catégories d'administrations autorisées à percevoir des redevances par la nature des informations publiques qu'elles produisent et diffusent, le COEPIA suggère de calculer ce seuil sur la moyenne de plusieurs années.

c) S'agissant des modalités de fixation des redevances, le décret pose le principe d'un calcul du plafond à partir de la moyenne des coûts sur les trois derniers exercices (ou sur les dix derniers exercices s'agissant des opérations de numérisation des fonds des bibliothèques, musées et archives) afin de lisser les effets liés aux investissements lourds d'une année donnée. Ces coûts incluent une éventuelle anonymisation. Enfin le décret assure la transparence en prévoyant la publication des tarifs sur internet. Le dispositif prévu ainsi offre des garanties suffisantes.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, le COEPIA, à l'unanimité des présents, émet un avis favorable au projet de décret. »

# **ANNEXE 7. Avis du COEPIA du 14 novembre 2016 sur le projet de décret relatif aux catégories d'informations publiques susceptibles d'être soumises au paiement d'une redevance**

Réuni le 14 novembre 2016 dans sa formation spécialisée constituée en application de l'article R. 324-7 du CRPA et de l'article 4 du décret n°2015-464 du 23 avril 2015, le COEPIA a émis l'avis suivant :

« 1°/ Le projet de décret susvisé, pris en application de l'article L. 324-5 du code des relations entre le public et l'administration, autorise, en premier lieu, la perception de redevance pour les opérations de numérisation des fonds et collections de bibliothèques de tous les services de l'État et de ses établissements publics administratifs. Ce choix n'appelle aucune observation de la part du COEPIA.

2°/ Le projet fixe, en second lieu et sur le même fondement légal, la liste des catégories d'informations publiques pour lesquelles certains établissements publics de l'État sont autorisés à établir des redevances de réutilisation. À cet égard le COEPIA observe que les seuls établissements concernés sont l'Institut national de l'information géographique et forestière, le Service hydrographique et océanographique de la marine et Météo France, ce qui est cohérent avec les informations fournies au COEPIA lors de l'examen du décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016, compte tenu du fait que l'article 12 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique prévoit désormais que la réutilisation des informations publiques produites par l'INSEE ne peuvent donner lieu au versement d'une redevance.

3°/ Le COEPIA relève que le projet de décret n'est pas accompagné d'une fiche d'impact spécifique, alors qu'un tel document aurait pourtant permis, d'une part, de présenter les éléments chiffrés relatifs au respect par ces trois établissements des critères fixés par le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016, d'autre part, de détailler les jeux de données aujourd'hui commercialisés et correspondant aux catégories d'information listées par le décret. La catégorie des « informations nautiques et réglementaires » apparaît ainsi, par exemple, difficile à comprendre sans disposer des éléments de contexte. Toutefois le COEPIA prend acte des indications apportées en séance par les commissaires du gouvernement, desquelles il ressort que la liste établie par le projet de décret correspond aux redevances actuellement perçues par ces trois établissements, sans élargissement ni amoindrissement.

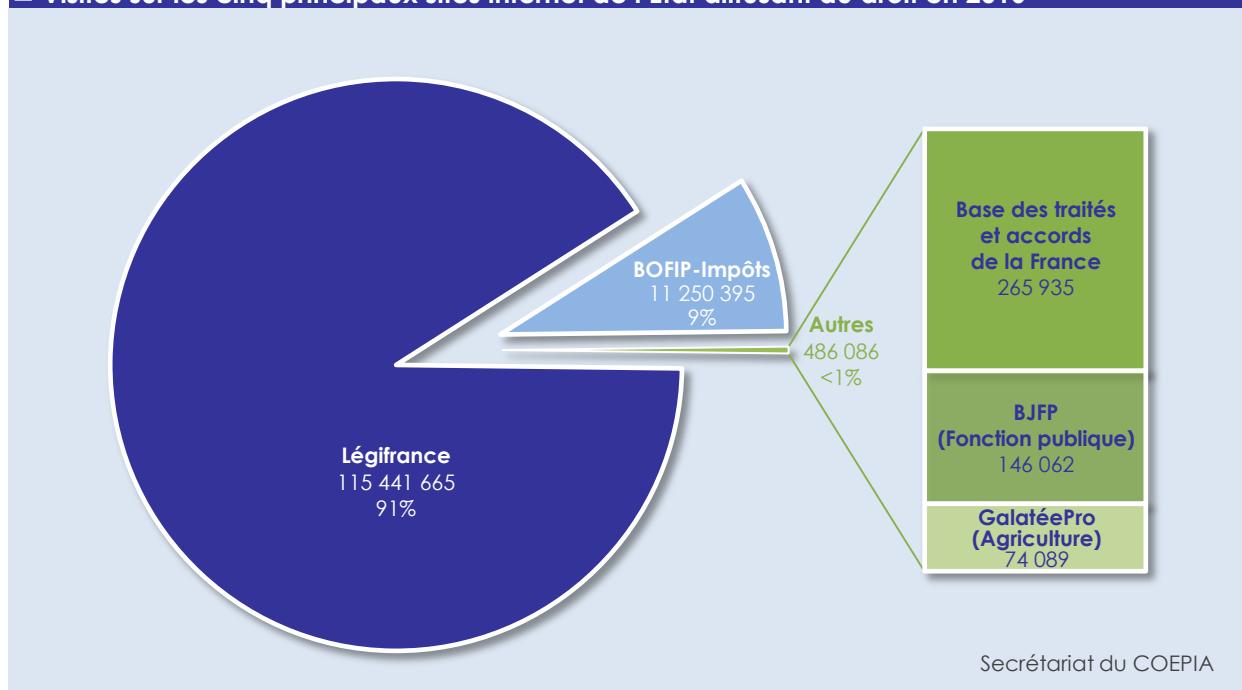
4°/ Si l'article R. 324-6 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que la liste des informations et catégories d'informations mentionnées à l'article L. 324-5 précité est publiée sur un site internet sous l'autorité du Premier ministre, le projet de décret fait le choix de codifier également cette liste au sein du code des relations entre le public et l'administration. Le COEPIA estime que ce choix est opportun car il permettra au public de trouver dans ce code l'ensemble de la législation et de la règlementation sur les redevances et sur les catégories d'informations publiques pouvant être soumises à redevance.

Au bénéfice des observations qui précèdent, le COEPIA, par cinq voix sur six présents, émet un avis favorable au projet de décret susvisé. »

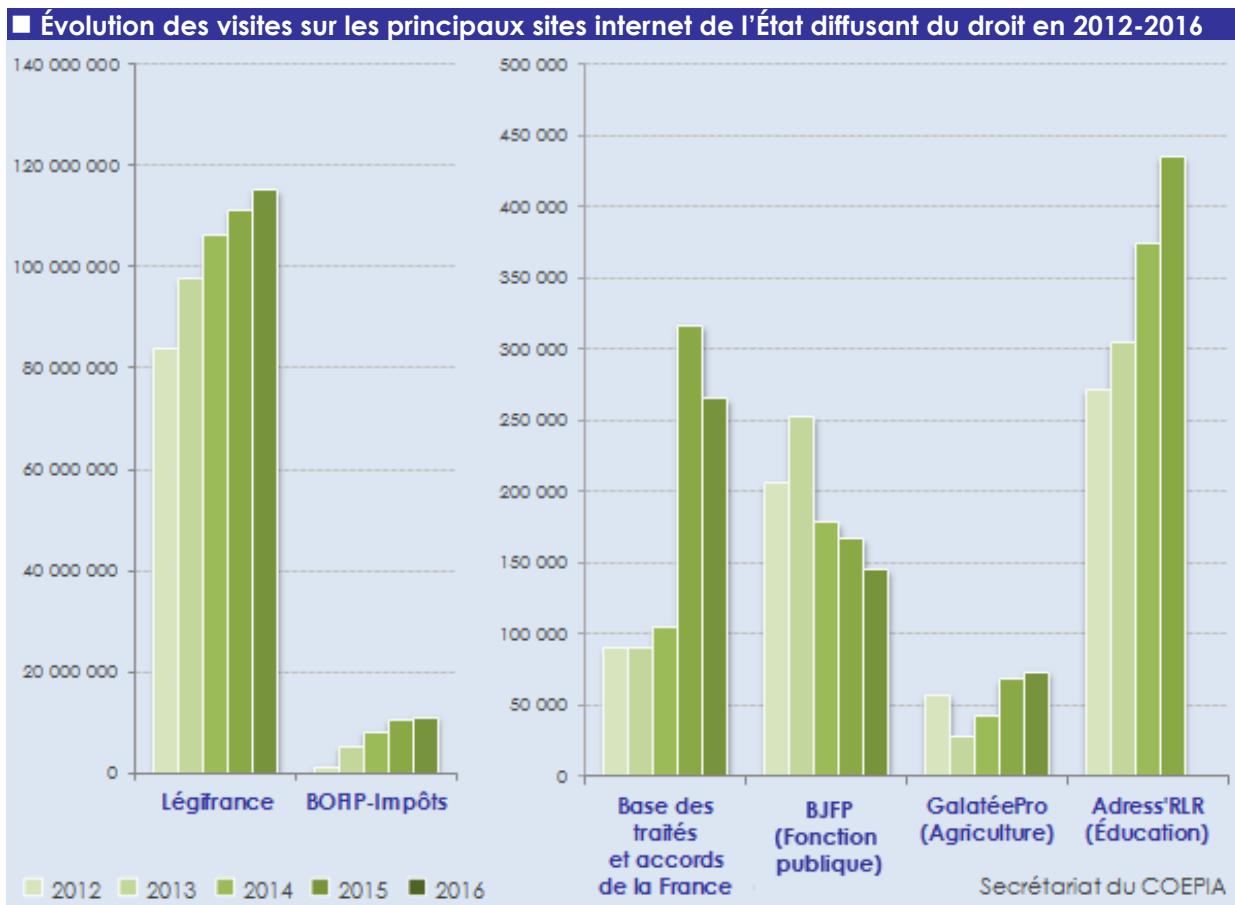
# ANNEXE 8. L'activité des principaux sites de l'État diffusant du droit sur internet

Année 2016	Administration	▼ Nombre de visites	Nombre de visiteurs	Durée moyenne d'une visite	Nb de textes, documents, etc. consultés ou téléchargés	Nb de textes, documents, etc. en ligne	Nb de réutilisateurs (données publiques)
Légifrance	Direction de l'information légale et administrative (DILA)	115 441 665	92 708 880	9 min. et 38 sec.	550 708 416 pages vues,	2 470 000 documents (+ 29 953 circulaires en vigueur)	156 conventions de services personnalisés (fin 31/12/16)
BOFIP-Impôts	Direction générale des finances publiques (DGFiP)	11 250 395	5 471 781	6 min. et 35 sec.	N.D.	4 827 documents maîtres, 509 annexes, 229 actualités	13 réutilisateurs licenciés
Base de données juridiques de la fonction publique (BJFP)	Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)	146 062	151 889	N.D.	237 300 pages vues	16 960	N.D.
Base des traités et accords de la France	Direction des archives du ministère des Affaires étrangères	265 935	244 264	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Galatée Pro	Direction générale de l'alimentation (ministère de l'Agriculture)	74 089	42 321	6 min. et 21 sec.	2 715 (textes différents)	21 240	N.D.

## ■ Visites sur les cinq principaux sites internet de l'État diffusant du droit en 2016



Nombre de visites	Administration	2012	2013	2014	2015	▼ 2016
Légifrance	Direction de l'information légale et administrative (DILA)	83 980 916	97 856 898	106 347 081	111 272 352	<b>115 441 665</b>
BOFIP-Impôts	Direction générale des finances publiques (DGFiP)	1 388 496	5 204 330	8 306 318	10 597 503	<b>11 250 395</b>
Base des traités et accords de la France	Direction des archives du ministère des Affaires étrangères	90 791	90 888	105 580	317 253	<b>265 935</b>
Base de données juridiques de la fonction publique (BJFP)	Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)	207 145	253 008	178 717	167 629	<b>146 062</b>
GalatéePro (Agriculture)	Direction générale de l'alimentation (ministère de l'Agriculture)	58 222	28 053	43 589	68 502	<b>74 089</b>
Adress'RLR (Éducation)	Canopé (ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche)	272 368	304 684	375 349	435 727	<b>0</b>
<b>85 997 938    103 737 861    115 356 634    122 858 966    127 178 146</b>						



Notes :

- à partir des données fournies au COEPIA par les services concernés ;
- Légifrance : dont Légimobile ;
- BOFIP-Impôts en 2012 : extrapolation à partir du dernier trimestre (mise en ligne du nouveau site) ;
- Adress'RLR en 2016 : fermeture du site en juillet.



usagers administrations efficience innovation entreprises  
**information administrative** mobile  
modernisation de l'action publique agents réseaux sociaux  
numérique usages services publics réutilisation CNIL  
citoyens interopérabilité France courriel accessibilité  
sécurité sociale ministères vie privée journal interne courrier  
État démarches téléphone gouvernement ouvert stratégie  
**données publiques** territoire communication  
documentation coordination interministérielle guichets  
renseignement administratif diffusion revues  
bonnes pratiques ouverture des données publiques  
**publication administrative** qualité  
CADA données personnelles formats collectivités territoriales  
licence de réutilisation des données objectifs sites internet ouvrages  
Europe mise à disposition préfectures web sémantique

**Secrétariat du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative**

26, rue Desaix, 75727 Paris cedex 15, France  
01 72 69 62 61 | [secretariat.coepia@dila.gouv.fr](mailto:secretariat.coepia@dila.gouv.fr)  
[www.gouvernement.fr/coepia](http://www.gouvernement.fr/coepia)  
[@coepia\\_info](https://twitter.com/coepia_info)

