



Améliorer la disponibilité des rapports et études numériques des administrations



Formation spécialisée « Publication administrative et édition publique »

Janvier 2018

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'utilisateur.

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
1. UN ACCÈS AUX RAPPORTS ET ÉTUDES PAR INTERNET INSUFFISAMMENT COMPLET ET PÉRENNE	4
1.1. UNE DISPONIBILITÉ INÉGALE DES RAPPORTS ET ÉTUDES DES ADMINISTRATIONS	5
<i>Un accès plus satisfaisant aux rapports et études publics récents des administrations centrales</i>	<i>5</i>
<i>Des périmètres variables.....</i>	<i>5</i>
<i>Peu de garanties de pérennité.....</i>	<i>5</i>
<i>Pas de garantie d'intégrité et d'authenticité.....</i>	<i>5</i>
1.2. UN « NOYAU DUR » : LA BIBLIOTHÈQUE DES RAPPORTS PUBLICS	6
<i>Une base de 12 000 rapports en ligne.....</i>	<i>6</i>
<i>Un périmètre à clarifier et actualiser</i>	<i>6</i>
<i>Les limites d'une alimentation « manuelle ».....</i>	<i>6</i>
2. LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DES PROCESSUS À DES PUBLICATIONS NATIVEMENT NUMÉRIQUES.....	7
2.1. DES DISPOSITIFS HÉTÉROGENES DANS LES ADMINISTRATIONS	7
<i>Une organisation propre à chaque ministère.....</i>	<i>7</i>
<i>Un dépôt rare sur des bibliothèques en ligne</i>	<i>7</i>
<i>Référencement, communication et avis non systématiques.....</i>	<i>7</i>
2.2. MIEUX TIRER PARTI DU NUMÉRIQUE	8
<i>Des documents nativement numériques.....</i>	<i>8</i>
<i>Automatisation et facilitation du recueil.....</i>	<i>8</i>
<i>Fiabilisation et facilitation de l'exploitation et de la réutilisation.....</i>	<i>8</i>
<i>Éclaircissement du cadre juridique.....</i>	<i>9</i>
3. SEPT OBJECTIFS POUR AMÉLIORER LA DISPONIBILITÉ DES RAPPORTS ET ÉTUDES NUMÉRIQUES DES ADMINISTRATIONS.....	9
1. Automatisation du dépôt.....	9
2. Garantie de pérennité	9
3. Garantie d'authenticité	9
4. Publicité des parutions	9
5. Facilité de partage, de rediffusion et de réutilisation	9
6. Facilité de recherche et de navigation	9
7. Variété de formats	9
4. DEUX POINTS À PRÉCISER	10
1. Le régime juridique des publications administratives.....	10
2. Le dispositif prévu par la circulaire du 28 janvier 1999	10

INTRODUCTION

Aujourd'hui, les rapports et études émanant des administrations sont nativement produits en format numérique. Parmi ceux qui sont rendus publics, certains sont imprimés pour répondre à des besoins spécifiques, mais la plupart sont désormais uniquement publiés en ligne, à l'instar de ceux du COEPIA.

À l'heure numérique, trouver des rapports ou études publics en ligne peut cependant s'avérer malaisé, pour le public comme pour les agents pourtant plus au fait du fonctionnement des administrations. L'enjeu relève autant de la transparence de l'action publique pour les citoyens, que de l'efficacité du travail pour les agents qui ont besoin de se documenter aisément.

La formation spécialisée « Publication administrative et édition publique » du COEPIA s'est intéressée à l'accès aux rapports et études de l'administration par internet, en s'appuyant notamment sur une brève enquête de situation auprès de plusieurs administrations. Ces travaux concernent l'accès aux rapports qui sont rendus publics, et non les règles qui encadrent cette obligation ou ce choix.

Il en ressort qu'une pleine prise en compte de leur nature nativement numérique est aujourd'hui nécessaire pour améliorer la disponibilité pour le public de ces documents, au cœur des publications administratives. La question de l'accès aux rapports et études apparaît importante pour l'avenir de la fonction publication au sein de l'État et son concours à la transparence de la vie publique. ■

1. Un accès aux rapports et études par internet insuffisamment complet et pérenne

Dans une analyse des [« Obligations de réaliser et de publier un rapport ou un document incombant aux administrations de l'État »](#), le COEPIA avait déjà souligné en 2013 que « l'accès sur internet aux publications obligatoires est difficile et hétérogène pour les citoyens comme pour les agents ». Le même constat prévaut aujourd'hui pour l'accès par internet aux rapports et études publics, c'est-à-dire émanant des administrations et rendus publics, alors même que les obligations de publication évoluent (par exemple avec l'article L.312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration issu de la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique).

À côté des sites internet des administrations, la Bibliothèque des rapports publics, gérée par la Direction de l'information légale et administrative (DILA, service du Premier ministre), est l'outil interministériel destiné à « assurer une conservation durable des documents qui lui sont remis ainsi que leur accessibilité, sans limitation de durée » ([circulaire du 28 janvier 1999](#) relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur l'internet). Forte de plus de 12 000 titres, elle constitue aujourd'hui une base exceptionnelle pour renforcer et élargir la disponibilité des rapports et études.

1.1. Une disponibilité inégale des rapports et études des administrations

Un accès plus satisfaisant aux rapports et études publics récents des administrations centrales

Le premier constat est celui d'un accès relativement aisé, par les moteurs de recherche comme sur les sites internet des ministères, aux rapports et études récemment rendus publics par les administrations centrales. Leur publication quasi-systématique sur le site du ministère est en outre parfois appuyée par des actions de communication, en particulier par les réseaux sociaux (par exemple : ministère de l'Intérieur, ministères sociaux, ministères économiques et financiers), ou de référencement web. La presse ou des sites ou blogs privés peuvent aussi ponctuellement les relayer et proposer d'y accéder.

Les publications antérieures au milieu des années 2000 sont quant à elles très rarement disponibles sur les sites internet des ministères. Il faut signaler les efforts de numérisation de plusieurs rapports anciens marquants, mis en ligne sur la Bibliothèque des rapports publics, permettant ainsi de mobiliser un peu de cette « mémoire administrative ».

Il convient de signaler que l'INSEE a constitué la bibliothèque numérique EPSILON pour l'ensemble de ses documents, ainsi que ceux des autres services statistiques ministériels.

Des périmètres variables

Quelles que soient l'organisation des ministères et celle de leur fonction de publication, la disponibilité des rapports et études publics numériques apparaît beaucoup plus inégale au-delà des administrations centrales, notamment s'agissant des établissements publics voire des services déconcentrés. Par-delà la diversité des approches retenues par ces entités, leurs rapports et études ne semblent pas systématiquement pris en compte par leurs ministères de tutelle, ni par la Bibliothèque des rapports publics.

Peu de garanties de pérennité

En dehors de la question de l'archivage, la publication des rapports et études publics sur internet n'apparaît pas assurée dans le temps pour répondre aux besoins de documentation ou de transparence : par exemple, à l'occasion d'un changement de périmètre de compétence ministériel ou de la fusion de plusieurs établissements publics, des documents tels que des rapports d'activité peuvent être retirés du site internet ou ne pas être repris dans le nouveau (par exemple, les rapports relevant des portefeuilles ministériels « Emploi » ou « Fonction publique »). S'ils n'ont pas été maintenus dans un système ministériel plus large ou intégrés dans la Bibliothèque des rapports publics, leur accès deviendra difficile voire impossible.

Pas de garantie d'intégrité et d'authenticité

Les dispositifs observés n'apportent pas de garantie d'intégrité et d'authenticité aux rapports et études diffusés. Les documents sont simplement publiés au format pdf et les techniques telles que la signature électronique demeurent réservées aux publications légales (telles que le Journal officiel ou certains bulletins officiels). Ainsi des versions différentes d'un même document peuvent-elles se trouver accessibles au public par les moteurs de recherche (par exemple, un rapport d'étape et le rapport final) sur des pages internet anciennes ou récentes, sans indication précise ni possibilité de se référer à un diffuseur officiel qui certifierait le document.

1.2. Un « noyau dur » : la Bibliothèque des rapports publics

Une base de 12 000 rapports en ligne

Créée à la fin des années 1990 par la Direction de la Documentation française (aujourd'hui la DILA), la Bibliothèque des rapports publics (www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics) donne aujourd'hui accès par internet à plus de 12 000 rapports publics, téléchargeables en format pdf. Ils sont accompagnés d'une notice et de fonctions de partage. Ils bénéficient d'un lien permanent et d'un bon référencement. En 2016, la Bibliothèque des rapports publics a enregistré 670 000 téléchargements, en hausse de 18 % par rapport à l'année précédente, et accueilli 818 nouveaux rapports.

Un périmètre à clarifier et actualiser

Les modalités d'organisation et de fonctionnement de cette bibliothèque, initialement « bibliothèque numérisée des rapports officiels », ont été fixées par la circulaire du Premier ministre du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur l'internet, qui traitait tant du dépôt (conservation) que de la mise en ligne (publication). Sous réserve de la décision gouvernementale de rendre ou non public un rapport, cette bibliothèque était destinée à diffuser « des rapports confiés par le Premier ministre ou les ministres à un parlementaire en mission, au Conseil d'État, à un autre organisme public ou à une personnalité spécialement désignée ».

Ce périmètre initial des « rapports officiels » a été progressivement élargi aux « rapports publics ». Dans ce cadre, sont aujourd'hui considérés comme des « rapports publics » : les rapports annuels des autorités administratives indépendantes et des hautes juridictions, les rapports particuliers de ces mêmes juridictions, les rapports des organismes consultatifs sous tutelle, les rapports au Parlement dressant un bilan d'application d'une loi ou de conventions internationales, les rapports d'information et les rapports d'enquête de l'Assemblée nationale et du Sénat, les rapports du Conseil économique, social et environnemental. Les rapports de littérature grise administrative sont aussi considérés par extension comme des rapports publics.

Ce champ paraît toutefois inégalement couvert, par exemple s'agissant des rapports d'activité des établissements publics (y figurent par exemple ceux de l'Institut de recherche pour le développement, mais pas ceux de l'IGN) ou des directions d'administration centrale (y figurent sans surprise ceux de la DILA mais pas ceux de l'INSEE).

Enfin, se pose la question de la présence des études administratives, dont la distinction avec les rapports peut être mince voire inexistante, rendant délicate la définition d'un périmètre pertinent.

Les limites d'une alimentation « manuelle »

Les administrations sont aujourd'hui habituées au « moissonnage » automatique de leurs sites par la BNF au titre du dépôt légal de l'internet, au dépôt direct de leurs données ou bien à leur référencement via une adresse web pour éviter les mises à jour sur data.gouv.fr.

Mais contrairement à une idée fréquemment admise, les rapports n'entrent dans la Bibliothèque des rapports publics que s'ils y sont déposés : en principe à la suite de leur transmission à la DILA par les administrations productrices en application de la circulaire du 28 janvier 1999, ou dans la très grande majorité des cas par leur repérage et leur collecte par l'équipe chargée de la Bibliothèque elle-même. Avec les difficultés liées au poids des fichiers qui peuvent encore compliquer la transmission.

De surcroît, le repérage des rapports qui ne bénéficient pas d'écho médiatique est malaisé : outre la multiplicité des administrations productrices, il existe peu d'outils de signalement (par exemple, seuls les travaux parlementaires font l'objet d'avis de parution au Journal officiel).

2. La nécessaire adaptation des processus à des publications nativement numériques

Améliorer l'accès aux rapports publics grâce aux nouvelles technologies de l'information était déjà la préoccupation d'une circulaire du 10 avril 1995 relative à l'exploitation et à la conservation des rapports administratifs : le Premier ministre y constatait en effet que « la capacité d'expertise et d'évaluation dont dispose notre administration est une ressource qu'il nous faut apprendre à beaucoup mieux utiliser. (...) La conservation de la plupart des rapports administratifs est, en outre, mal assurée et leur accès est très difficile ». Avant l'avènement d'internet, il s'agissait alors de renforcer la collecte de ce qu'on appelait la « littérature grise » dans une banque de données baptisée Logos, ancêtre de l'actuelle Bibliothèque des rapports publics en ligne sur internet.

2.1. Des dispositifs hétérogènes dans les administrations

Une organisation propre à chaque ministère

Les opérations de publication en ligne dans les administrations sont globalement organisées « en silo », faisant logiquement intervenir, dans chaque ministère, principalement les directions « métiers » et la direction de la communication. Les autres services ou organismes semblent néanmoins rester le plus souvent en marge des processus ministériels, notamment les établissements publics et les administrations territoriales).

Quelques ministères peuvent s'appuyer sur des dispositifs documentaires à même de recueillir, conserver et rediffuser en interne comme en externe les rapports et études entrant dans leur champ de compétence (par exemple, ministères économiques et financiers, ministère de la Culture). Toutefois, sauf exception, les ministères ne contribuent pas directement à l'alimentation de la Bibliothèque des rapports publics, pour laquelle le travail d'indexation et de référencement est en outre fait une deuxième fois, ne serait-ce que pour assurer leur cohérence pour l'ensemble des rapports.

Un dépôt rare sur des bibliothèques en ligne

Quoique prévue par la circulaire du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur internet, la transmission des rapports pour mise en ligne dans la Bibliothèque des rapports publics n'est en effet réalisée que par quelques rares administrations, laissant à l'équipe de la DILA la charge de repérer et collecter les autres. Des études sont parfois déposées par les administrations sur d'autres sites tels que Cairn, Persée et Revues.org (par exemple, des travaux d'étude et recherche du ministère de la Culture), apparemment pas sur HAL (publications scientifiques).

Référencement, communication et avis non systématiques

Les rapports et études semblent assez souvent bénéficier des fonctions de référencement web liées au site ministériel qui les diffuse (par exemple, sur le portail des ministères économiques et financiers) ou mises en œuvre sur le site de la Bibliothèque des rapports publics quand ils y figurent.

Les actions de communication sur un rapport ou une étude sont engagées ponctuellement par les ministères à l'appui d'une initiative (souvent par les réseaux sociaux, des communiqués de presse), sans caractère systématique. La DILA informe quant à elle sur les nouveaux rapports ajoutés à la Bibliothèque des rapports publics via ses sites ladocumentationfrancaise.fr et vie-publique.fr, et au moyen d'une lettre d'information

numérique diffusée à quelque 29 000 abonnés, sans toutefois de signalement par abonnement thématique.

Le Journal officiel (où ne sont plus directement publiés de rapport) publie au titre des « informations parlementaires » le signalement des documents et publications issus des travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, sans lien vers le texte, ces documents étant publiés sur les sites des deux assemblées et également référencés dans la Bibliothèque des rapports publics.

2.2. Mieux tirer parti du numérique

Des documents nativement numériques

Les rapports et études produits par les administrations présentent cependant la caractéristique commune d'être aujourd'hui nativement en format numérique. Parmi ceux qui sont rendus publics, la plupart ne sont d'ailleurs publiés qu'en ligne. S'ils sont accompagnés d'une communication particulière et d'un bon référencement, les rapports récents sont disponibles à la consultation par internet sans grande difficulté via les moteurs de recherche. La Bibliothèque des rapports publics est devenue une source de documentation numérique incontournable dans son périmètre.

Les possibilités offertes par ce contexte nativement numérique ne semblent cependant pas pleinement mobilisées pour améliorer l'efficacité des processus, depuis la collecte jusqu'à l'exploitation des documents, en passant par leur diffusion.

Automatisation et facilitation du recueil

Ainsi, l'alimentation de la Bibliothèque des rapports publics serait-elle grandement renforcée par un système de transmission automatisée par flux ou référencement pour les productrices régulières (comme par exemple, les dispositifs d'alimentation de data.gouv.fr géré par Etalab en France ou de Govinfo géré par le Government Publishing Office américain), ou de dépôt en ligne pour les administrations produisant ponctuellement des rapports. Les ressources dégagées par cette automatisation partielle peuvent permettre de compenser un élargissement du périmètre des documents à traiter et d'exploiter le travail d'indexation déjà réalisé par l'administration productrice.

Fiabilisation et facilitation de l'exploitation et de la réutilisation

La pérennité du lien comme la qualité des métadonnées attribuées à chaque document sont des facteurs importants de facilitation de la recherche pour le public.

En outre, seules l'Assemblée nationale et le Sénat semblent aujourd'hui publier sur leurs sites internet leurs rapports et documents sous plusieurs formats (html et pdf) selon l'usage et l'équipement de l'utilisateur. Sur les sites des administrations de l'État, les rapports sont en revanche presque exclusivement des fichiers pdf (en pdf sur la Bibliothèque des rapports publics, occasionnellement en epub), limitant les possibilités de lecture (mobiles) et de réutilisation, par les agents comme par les tiers.

En lien avec les administrations productrices, la Bibliothèque des rapports publics pourrait en outre apporter des garanties quant à l'authenticité et la pérennité des documents comme le Govinfo américain et informer sur les droits afférents si un tiers envisage une réutilisation.

Les administrations productrices pourraient en outre être intéressées – et motivées au dépôt – par des options d'intégration de leurs publications sur leurs sites (comme en proposent de nombreux sites d'auto-publication), leur permettant de mieux les valoriser.

De même, les possibilités d'amélioration de la recherche et de la navigation parmi les documents numériques réunis sur la Bibliothèque des rapports publics sont larges : recherche plein-texte transversale parmi l'ensemble des titres, liens entre documents connexes, recherche par auteurs, institutions, dates, types de documents, etc.

Éclaircissement du cadre juridique

Depuis la collecte et la mise à disposition de documents imprimés, le régime juridique applicable aux rapports et études émanant des administrations n'a pas été revisité. À l'ère numérique pourtant, la situation a considérablement évolué, soulevant de nouvelles questions : supports numériques et imprimés, gratuité et commercialisation, droits de propriété et données ouvertes, droits d'auteur des agents publics, de prestataires privés ou de personnalités extérieures au service public, etc.).

Plusieurs administrations ont apporté des éléments de réponse, pas toujours cohérents entre eux. Les documents confiés à des éditeurs publics ou privés présentent un copyright, sans qu'il soit toujours simple de savoir si la propriété est celle de l'administration ou de l'éditeur, et sans que le même régime soit forcément appliqué à la version non commercialisée du même document diffusée par ailleurs gratuitement sur internet par l'administration.

Dans le cas (le plus fréquent) où l'édition du rapport ou de l'étude n'est pas confiée à un éditeur, certaines administrations annoncent un copyright sur les documents qu'elles publient sur internet, tandis que d'autres définissent des conditions de réutilisation, voire les placent sous un régime de licences creative commons. Enfin, beaucoup de rapports et études sont publiés en ligne par les administrations sans aucune mention de leur régime juridique.

3. Sept objectifs pour améliorer la disponibilité des rapports et études numériques des administrations

Quelques objectifs peuvent guider les efforts des administrations pour améliorer la disponibilité de leurs rapports et études numériques, au bénéfice d'une exploitation plus efficace de ces travaux par leurs services, d'une meilleure réutilisation par des tiers et d'une plus grande transparence de l'action publique pour les citoyens :

1. **automatisation du dépôt** des documents et métadonnées par les administrations productrices ;
2. **garantie de pérennité** face aux évolutions technologiques et administratives ;
3. **garantie d'authenticité** des documents, par exemple par signature électronique ;
4. **publicité des parutions** de rapports et études, par exemple par avis officiel et par abonnement ;
5. **facilité de partage, de rediffusion et de réutilisation** par les administrations et les tiers ;
6. **facilité de recherche et de navigation** dans les fonds mis à disposition ;
7. **variété de formats** des documents mis à la disposition des usagers, lecteurs ou réutilisateurs.

4. Deux points à préciser

Enfin, sont ici rappelés deux sujets qui mériteraient d'être revisités :

1. **le régime juridique des publications administratives**, en particulier les rapports et études ;
2. **le dispositif prévu par la circulaire du 28 janvier 1999** relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur internet, en particulier l'étendue et la cohérence du périmètre des rapports et études concernés, ainsi que les processus de collaboration entre administrations.

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

20, avenue de Ségur Paris 7

Adresse postale : 26, rue Desaix 75727 Paris cedex 15, France

+33 1 72 69 62 61 | secretariat.coepia@dila.gouv.fr

www.gouvernement.fr/coepia

@coepia_info

