



La Lettre du COEPIA

L'actualité de l'information publique : information administrative, données publiques, publication

N°39 - Septembre 2016

gouvernement.fr/coepia

>> [Entretien avec Christian Leyrit : les consultations publiques et la Commission nationale du débat public \(CNDP\)](#) >> [Réforme du dialogue environnemental : les ordonnances du 21 avril et du 3 août 2016](#) >> [Redevances de réutilisation des informations du secteur public : le décret du 28 juillet 2016 et l'avis du COEPIA](#) >> [Données personnelles de santé gérées par l'assurance maladie : le rapport de la Cour des comptes](#) >> [Govinfo : le nouveau portail des publications fédérales américaines](#) >> [Actualité : agenda, initiatives](#)

ENTRETIEN : CHRISITAN LEYRIT (PRESIDENT DE LA CNDP)

>> Les consultations publiques et la Commission nationale du débat public (CNDP)



Trois mois après la consultation sur le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, pour laquelle la CNDP était chargée de réaliser le dossier d'information des électeurs, Christian Leyrit, son président, revient sur cette expérience.

Dans le prolongement d'un échange au COEPIA sur l'apport du numérique aux procédures de consultation, auquel il a participé en juin, il revient plus largement sur l'action de la CNDP et la démocratie participative.

« La légitimité d'une décision dépend finalement moins de son contenu intrinsèque que des conditions de son élaboration »

Photo : CNDP

L'information des citoyens pour la consultation publique sur le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes a été confiée à la CNDP : quel bilan faites-vous de cette expérience ?

C.L. : [L'ordonnance du 21 avril 2016](#), qui confiait à la Commission nationale du débat public (CNDP) la réalisation d'un dossier d'information pour la consultation du 26 juin 2016, exigeait la mise en ligne d'un « document de synthèse présentant de façon claire et objective le projet, ses motifs, ses caractéristiques, l'état d'avancement des procédures, ses impacts sur l'environnement et les autres effets qui en sont attendus ». L'enjeu était donc de taille et la tâche inédite. En effet, c'est la première fois que l'État français a organisé une consultation locale sur un équipement ayant déjà fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique, huit ans auparavant.

L'ensemble des membres de la CNDP ont été mobilisés et nous avons dépensé beaucoup d'énergie pour concevoir un dossier en toute indépendance et en toute transparence, sans jamais donner d'avis sur le projet. Nous tenions également à présenter un document d'information le plus exhaustif possible et sommes allés à la rencontre des différentes parties prenantes pour entendre tous les arguments, qu'ils soient favorables ou défavorables au projet.

On pourrait regretter que de nouvelles expertises n'aient pas été réalisées faute de temps. Cela étant, de nombreux rapports officiels ont été produits depuis le débat public organisé par la CNDP en 2003, notamment ceux de la commission du dialogue et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) que nous avons largement exploités.

Sur un sujet aussi complexe et polémique, il paraît difficile, voire impossible, de juger de l'accueil global du document. Cette expérience unique a été pour nous extrêmement positive. Nous avons le sentiment d'avoir rempli la mission qui est celle de la CNDP : informer les citoyens et contribuer à leur donner la parole sur les grands projets d'aménagement et d'équipement.



CNDP

Concrètement, comment la CNDP a-t-elle réalisé cette publication ?

C.L. : Un des éléments clés est d'avoir écouté l'ensemble des responsables impliqués dans le projet et entendu tous les points de vue.

Après la parution du décret confirmant notre mission, la CNDP disposait d'environ un mois avant la mise en ligne du dossier d'information. Nous avons donc réalisé cette publication dans un délai très contraint au terme de l'audition de près de 130 acteurs de terrain, partisans ou opposants au projet, et de 26 heures de débats internes pour nous assurer de la neutralité et de la transparence du document. Ce dernier répond aux exigences de l'ordonnance. En guise de conclusion, il présente les 6 principaux arguments des acteurs favorables au projet et les 6 principaux arguments des opposants au projet, tels qu'ils sont apparus lors des auditions. Il mentionne aussi les principaux documents de nature à éclairer les électeurs et comporte les liens vers douze sites favorables au projet et douze sites opposés au projet. Des liens vers les sites des maîtres d'ouvrage, de l'État et des commissions d'experts sont également consultables.

Des journées d'audition ont été organisées tout au long du mois de mai 2016 à Nantes et à Paris. Comme il était essentiel que ce document soit validé par la Commission en séance plénière, une séance extraordinaire d'une journée entière avec audition des principaux acteurs concernés s'est tenue à Nantes le 23 mai 2016. Les partisans du projet de transfert et les opposants ont pu présenter leurs arguments entre 9h et 20h, les uns et les autres ayant disposé du même temps de parole.

C'est la diversité des profils et des origines des membres de la CNDP (25 membres nommés par 19 institutions différentes) qui garantit son indépendance, sa neutralité et son impartialité. Il était donc impératif que le document soit élaboré dans la plus grande collégialité. À partir d'une première ébauche de texte, le document a fait l'objet de quatre réunions de travail des membres de la Commission les 19, 24 et 25 mai 2016. Une séance extraordinaire s'est ensuite déroulée le 30 mai 2016 pour une relecture « ligne par ligne » du document et une présentation de la maquette du site internet dédié. Nous avons été missionnés pour apporter une information principalement dématérialisée, c'est pourquoi nous avons apporté un soin tout particulier à la réalisation d'un site offrant une sécurité et une accessibilité maximale, y compris pour les ordinateurs les plus anciens, les tablettes ou les smartphones.

Le document d'information a ensuite été validé lors de la réunion plénière de la CNDP du 1er juin 2016. Je rappelle que la CNDP est totalement indépendante à la fois du Gouvernement, du Parlement, des collectivités territoriales ou des porteurs de projet : le document est donc resté confidentiel jusqu'à sa mise en ligne le jeudi 9 juin 2016, dans le respect des délais d'au moins 15 jours avant la date de la consultation.

Au total, 75 000 visiteurs uniques se sont connectés sur le site et plus de 100 000 pages ont été lues.

// Le document d'information relatif à la consultation sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes

- 21 avril 2016 : la CNDP se voit confier par voie d'ordonnance la réalisation d'un dossier d'information destiné aux électeurs pour la consultation du 26 juin 2016.
- Audition de près de 130 acteurs de terrain, partisans ou opposants au projet.
- 26 heures de débats internes entre les membres de la CNDP.
- Du 9 au 26 juin 2016 : mise en ligne du dossier d'information sur un site internet dédié.
- Un dossier présentant les 6 principaux arguments des acteurs favorables au projet et les 6 principaux arguments des opposants au projet.
- 75 000 citoyens uniques se sont connectés.
- [Retrouvez le document d'information sur le site de la CNDP.](#)

Lorsque la CNDP organise un débat, quels outils numériques utilise-t-elle ? Permettent-ils d'élargir l'information et la participation du public ?

C.L. : Nous devons tirer profit des outils numériques, toujours mieux les investir et favoriser leur appropriation par le plus grand nombre.

En 2013, la CNDP a ouvert un compte Twitter et enregistre déjà plus de 2 000 abonnés. En 2014, nous avons lancé une page Facebook, une chaîne Dailymotion et un compte Flickr. Début 2015, une stratégie numérique a été mise en place, à travers notamment la refonte de notre lettre électronique, pour renforcer la culture du débat public, devenir une référence pour les acteurs et un centre de ressources.

Lorsque la CNDP organise un débat public, un site dédié est mis en ligne avec l'ouverture de réseaux sociaux et la diffusion d'une lettre électronique propres au débat. L'année 2015 a été l'occasion de dresser un bilan de l'utilisation de ces outils numériques, puisque six débats ont été lancés au printemps. Ils ont cumulé 2 200 abonnés sur Facebook et 1 500 sur Twitter. Les sites, dans leur ensemble, ont par ailleurs rassemblé près de 100 000 internautes uniques pour plus de 400 000 pages vues. À titre de comparaison, l'ensemble des réunions publiques des six débats ont réuni près de 15 000 personnes ; elles n'en demeurent pas moins très utiles.

Il apparaît donc nettement que ces outils favorisent l'expression d'un public plus large qui ne se déplacerait pas forcément à des rencontres publiques. Ils permettent d'atteindre des citoyens plus difficiles à mobiliser, en particulier les jeunes, ou, les personnes moins directement intéressées, mais qui cherchent aussi à s'informer et à participer.

Sur des questions complexes ou techniques, comment faire participer le public ?

C.L. : Il faut offrir aux citoyens une information pluraliste et un maximum d'outils de participation. Aucun sujet ne doit être réservé aux experts ou aux « sachants ».

OGM, réforme santé, fin de vie... Sur ces sujets hautement polémiques, des conférences de citoyens ont déjà été organisées : un panel de citoyens, préalablement formé sur la thématique concernée, interroge des experts de façon contradictoire, avant de remettre un avis et des recommandations. Elles ont vocation à être développées. Celle mise en place par la CNDP en 2014 sur le projet Cigéo de centre de stockage réversible profond de déchets radioactifs en Meuse/Haute-Marne, a apporté la démonstration que des personnes qui n'ont aucune compétence particulière peuvent exprimer, sur des sujets très complexes, un avis pertinent et argumenté. À terme, la CNDP pourrait piloter l'ensemble de ces conférences citoyennes pour éviter que leur organisation ne soit confiée à des bureaux d'études privés dont l'indépendance est le plus souvent remise en cause.

Un partenariat a été mis en œuvre entre la CNDP et le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) pour développer les ateliers citoyens dans les ministères. Une première expérience s'est déroulée au printemps avec le ministère des Affaires sociales et de la Santé concernant « le partage des données personnelles de santé, pour quels bénéfices et à quelles conditions ? ».

D'autres méthodes de participation pourraient être développées. En préparation de la COP21, la CNDP a co-initié, avec le secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (UNFCCC), le Danish Board of Technology (DBT) et la société Missions Publiques, un débat citoyen planétaire sur le climat et l'énergie. Le samedi 6 juin 2015, 10 000 citoyens ont participé à 97 débats, organisés dans 76 pays, leur permettant de se former une opinion éclairée et de donner leur avis sur cinq sujets-

clef des négociations de la COP21. Tous les citoyens, lettrés ou non, étaient au même niveau d'information. Ce grand débat a été marqué par l'extraordinaire enthousiasme des citoyens participants et par la lucidité, la clairvoyance et l'ambition de leurs points de vue. Ce type d'initiative participe à l'éducation aux enjeux du changement climatique tout en favorisant aussi l'éveil démocratique.

// La CNDP en quelques chiffres

25 membres, dont 1 président et 2 vice-présidents, nommés par 19 instances différentes.

Depuis 2002 :

- près de 200 saisines,
- 79 débats publics organisés,
- 50 concertations recommandées,
- 23 concertations post-débat public.

En 2013 : la CNDP lance ses 21 chantiers.

En savoir plus : [Rapport annuel 2015](#) de la CNDP

Plus généralement, quels enseignements tirez-vous des débats organisés par la CNDP depuis plus de dix ans ?

C.L. : Depuis 2002, 79 débats publics ont été organisés. Le débat public est utile : les projets ont le plus souvent été modifiés, parfois de manière significative, certains ont même été abandonnés.

La question de l'impact du débat sur les projets reste la principale préoccupation du public. Elle fait écho à la question de la temporalité du débat : arrive-t-il trop tôt, quand nous ne disposons pas d'assez d'études sur le projet ? Ou au contraire trop tard, quand la décision est déjà prise ?

Le débat public doit avoir lieu suffisamment en amont du processus décisionnel pour permettre une discussion sur l'opportunité des projets. C'est la condition pour restaurer la confiance des citoyens.

Si les modalités de mise en œuvre du projet ne peuvent pas être discutées dans leur intégralité au moment du débat, la concertation post-débat doit prendre le relais.

Au fil des ans, la procédure du débat public a évolué et les missions de la CNDP se sont étoffées. Les deux dernières années ont en particulier marqué un tournant en matière de démocratie participative.

Suite à l'annonce faite par le Président de la République à l'occasion de l'ouverture de la Conférence environnementale le 27 novembre 2014, le Gouvernement a engagé la modernisation et la démocratisation du dialogue environnemental. Dans le cadre du groupe Monédiaire sur la participation du public, puis de la commission spécialisée sur la démocratisation du dialogue environnemental présidée par Alain Richard, la CNDP a fait de nombreuses propositions.

Le 3 août 2016, [l'ordonnance n° 2016-1060](#) 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 a été ratifiée.

Cette ordonnance renforce la concertation en amont du processus décisionnel avec notamment l'élargissement du champ du débat public aux plans et programmes et la création d'un droit d'initiative citoyenne. Le texte renforce également les missions de la CNDP désormais compétente en matière de conciliation entre les parties prenantes, et gestionnaire d'un vivier de garants de la concertation, qui garantissent le bon déroulement de la procédure de concertation préalable.

Quel regard portez-vous sur l'association des citoyens à la prise de décision publique

aujourd'hui en France ?

C.L. : Les propos de Pierre Rosanvallon devraient nous inspirer : « la démocratie doit aussi se définir comme une façon permanente de négocier, discuter et argumenter avec la société ». La décision appartient au politique mais dans cette période de méfiance, voire de défiance vis-à-vis des institutions et de la parole publique, il apparaît essentiel de remettre les citoyens au cœur de la décision publique.

La démocratie participative est le temps du dialogue, exigeant des décideurs une grande capacité d'écoute. De son côté, le public doit accepter qu'être écouté et entendu ne conduit pas nécessairement à faire prévaloir son point de vue. En France, le débat public apparaît trop souvent comme un affrontement, et non pas comme un exercice de démocratie déterminant dans l'évolution d'un projet, notamment pour éviter blocages et conflits. La légitimité d'une décision dépend finalement moins de son contenu intrinsèque que des conditions de son élaboration.

Les citoyens attendent et exigent la mise en place d'une nouvelle gouvernance publique, fondée non plus sur des rapports de force mais sur une plus grande capacité de dialogue et d'écoute, pour qu'il devienne naturel de concerter avant de décider.

// Christian Leyrit

Ancien élève de l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) puis de l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC), Christian Leyrit est ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts. Après avoir été directeur des routes au ministère de l'Équipement de 1989 à 1999, il fut ensuite préfet de département et de région (1999-2004 : préfet de la Charente-Maritime, 2004-2007 : préfet du Val-d'Oise, 2007-2008 : préfet de Corse, préfet de la Corse-du-Sud, 2008-2010 : préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados). Il a ensuite été nommé vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable, et chef du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts en 2010. Il est, depuis le 22 mars 2013, Président de la Commission nationale du débat public.

[Retour au sommaire](#)

INFORMATION PUBLIQUE

>> Réforme du dialogue environnemental : les ordonnances du 21 avril et du 3 août 2016



Après le drame de Sivens, où un opposant au projet de barrage avait perdu la vie, une réforme du dialogue environnemental a été engagée en 2014 par le Gouvernement. Deux ordonnances ont ainsi été publiées en avril et en août, s'appuyant sur les propositions du rapport remis par le sénateur Alain Richard en juin 2015.

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

Ordonnance du 21 avril 2016 : consultations locales

L'ordonnance n°2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement

« Ce texte 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. Un dossier d'information présentant de façon claire et objective le projet et ses impacts sera élaboré par la Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante. Il sera mis à la disposition des électeurs par voie électronique, un point d'accès étant disponible dans chacune des communes concernées. Les maires organiseront la consultation selon les modalités prévues par le code électoral. Son coût sera pris en charge par l'État. Cette nouvelle procédure sera mise en œuvre une première fois pour consulter les électeurs du département de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique sur le site Notre-Dame-des-Landes » (compte rendu du Conseil des ministres du 20 avril 2016).

Ordonnance du 3 août 2016 : procédures d'information et de consultation

Publiée au Journal officiel du 5 août 2016, [l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016](#) réforme 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.

« Cette ordonnance, prise sur le fondement de l'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, fait suite aux travaux conduits dans le cadre du Conseil national de la transition écologique, qui a ensuite été associé à son élaboration. L'article 7 de la Charte de l'environnement octroie le droit à toute personne de participer à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement. Cette ordonnance en définit les objectifs et en précise les modalités. 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 Commission nationale du débat public (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 : son champ d'intervention est étendu aux plans et programmes nationaux ; elle désignera des garants chargés de veiller au bon déroulement des concertations ; elle pourra organiser

une conciliation sur des projets conflictuels entre les parties concernées... 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. Les modalités des enquêtes publiques sont simplifiées comme la réduction de leur durée minimale et de leur prolongation possible. Le recours à des enquêtes publiques uniques est favorisé » (compte rendu du Conseil des ministres du 3 août 2016).

>> Redevances de réutilisation des informations du secteur public : le décret du 28 juillet 2016 et l'avis du COEPIA



Le décret n°2016-1036 du 28 juillet 2016 a défini le principe et les modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public, après avis du COEPIA.

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 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 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'Etat, pris après avis du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (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.

Administrations habilitées à pratiquer 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'Etat 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 ».

Modalités d'établissement des redevances

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

« Art. 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.

Art. 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 appréciés sur la base de la moyenne de ces coûts calculée au maximum sur les dix derniers exercices budgétaires ou comptables.

Art. 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.

Art. 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. »

Issu de travaux de concertation menés par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) avec les administrations concernées, le projet de décret avait préalablement été présenté 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.

// L'avis du COEPIA du 24 juin 2016 sur le projet de décret

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'Etat, dont l'article L. 324-5 mentionne qu'il peut instituer de telles redevances, le COEPIA suggère de mieux définir les « services de l'Etat » 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 apparaît ainsi offrir 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. »

[Retour au sommaire](#)

DONNEES PUBLIQUES

>> Données personnelles de santé gérées par l'assurance maladie : le rapport de la Cour des comptes



La Cour des comptes a rendu public en mai 2016 un rapport sur les données personnelles de santé gérées par l'assurance maladie. Extraits.

Le Système national interrégimes de l'assurance maladie est une base sans équivalent en Europe, mise en service depuis 2004, enrichie, structurée et au potentiel important. Nous reprenons ci-après les principaux passages de la synthèse du [rapport publié par la Cour des comptes](#) « Les données personnelles de santé gérées par l'assurance maladie : une utilisation à développer, une sécurité à renforcer ».

« Conçu pour doter les pouvoirs publics d'un outil unifié de pilotage des dépenses de santé et créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le Système national d'information interrégimes de l'assurance maladie (SNIIRAM) enregistre, dans une base unique, les données de liquidation des bénéficiaires des régimes d'assurance maladie obligatoire (...)

Le SNIIRAM a connu des évolutions successives pour enrichir son contenu et améliorer sa structuration, jusqu'à devenir aujourd'hui une base de données médico-administratives, sans équivalent en Europe au regard du nombre de personnes concernées et de la diversité des données disponibles. À cet égard, le chaînage des données de ville avec les données de paiement hospitalières issues du programme de médicalisation des systèmes d'information depuis 2009 a constitué une avancée majeure. La CNAMTS, maître d'ouvrage dont il convient de souligner l'implication et les résultats obtenus, a développé des outils de structuration des données, en créant en particulier un échantillon généraliste des bénéficiaires en 2005, qui ont contribué à l'exploitation du SNIIRAM en dehors de l'assurance maladie. Ces efforts de structuration doivent encore être poursuivis dans une logique d'offre de service à des utilisateurs plus nombreux. Le potentiel de ces outils est très important, mais il reste à parfaire.

Après une période marquée par un attentisme certain, la mise à niveau technique du SNIIRAM et de sa sécurité informatique est depuis 2013 conduite diligemment et l'absence de tout incident de fuite de données est à souligner. Un renforcement des audits techniques et de la documentation relative aux applications s'impose néanmoins, d'autant que si la mise en conformité technique avec les normes et bonnes pratiques de gestion de méga-données apparaît satisfaisante, plusieurs risques et défaillances de sécurité identifiés par la CNAMTS subsistent. D'autres concernent les dispositifs de cryptage, obsolètes même si leur changement ne s'avèrera indispensable qu'à horizon de quelques années (...) La CNAMTS doit se doter sans plus attendre d'un calendrier et d'un plan d'actions adapté et définir l'échéancier financier correspondant, des moyens devant impérativement être dégagés à hauteur du nécessaire compte tenu du caractère stratégique des

enjeux de sécurisation.

Une diversification progressive des utilisations

Alors que la France a réussi à constituer une base exceptionnelle par son exhaustivité, sa richesse et sa finesse d'informations, qui n'a pas d'exemple dans le monde, et aux potentialités considérables en matière de santé publique, de recherche, d'efficience du système de soins et de maîtrise des dépenses, elle s'interdit paradoxalement de l'exploiter pleinement. En effet, le cadre juridique est particulièrement complexe et l'approche des différentes parties prenantes restrictive à l'extrême. Les difficultés de gouvernance du SNIIRAM n'ont pas permis de traiter convenablement ces enjeux d'accès aux données du SNIIRAM. La définition des droits d'accès, accordés au cas par cas aux termes de procédures aux délais excessifs, mobilisent de nombreux acteurs, mal coordonnés, tels l'IDS, le COPIIR, la CNAMTS et la CNIL. Cette situation dans un contexte de montée des demandes au cours des dernières années a conduit à une paralysie des accès permanents depuis près de trois années et à une asphyxie des instances chargées des demandes d'accès ponctuels. De surcroît, les protocoles de recherche peuvent faire l'objet de modifications des variables utilisées à la demande de la CNIL afin de limiter, selon elle, la réidentification des personnes mais qui, de fait, au nom du principe de précaution, peuvent entraver ou démotiver la recherche. S'il appartient sans conteste à la CNIL de veiller au respect de l'anonymat des personnes concernées et la sécurité des données, ses procédures d'instructions techniques et juridiques sont marquées par de multiples exigences *a priori* qui contrastent fortement avec l'absence de tout contrôle *a posteriori*.

Malgré une utilisation devenue régulière, la CNAMTS n'exploite pas encore le SNIIRAM au maximum de ses potentialités, en particulier en matière de gestion du risque et de lutte contre les abus et la fraude des professionnels de santé. Or, il s'agit d'un outil puissant à mettre au service d'une stratégie d'ensemble d'amélioration de l'efficience des prises en charge et de maîtrise des dépenses. Par son manque d'investissement et d'expertise, renforcé par des droits d'accès parfois trop restreints, l'État s'est, quant à lui, privé au niveau national comme déconcentré, d'un instrument précieux pour le pilotage du système de santé et la recherche d'efficience des dépenses d'assurance maladie (...)

D'importantes transformations en cours

La loi de modernisation de notre système de santé, en son article 193, crée le système national des données de santé (SNDS), au périmètre élargi par rapport au SNIIRAM. Ce dernier constitue toutefois et pour longtemps le cœur du système de données de santé. Les priorités restent donc les enjeux d'amélioration et de sécurisation de l'existant, de gouvernance et d'ouverture fluide des accès pour encourager leur utilisation à des fins d'intérêt général.

La nouvelle gouvernance prévue par la loi devra résoudre l'éclatement du pilotage du SNIIRAM et l'actuelle dilution des responsabilités en distinguant clairement entre gestion technique du SNDS, gestion des droits d'accès et définition des orientations stratégiques (...) La rénovation du cadre juridique d'accès ne suffira pas à résoudre l'ensemble des difficultés rencontrées. Face à l'augmentation prévisible, et souhaitable, des demandes d'accès, la CNIL devra faire évoluer sa doctrine et ses méthodes de travail afin d'accompagner une ouverture sécurisée des données et non plus de la freiner.

Dans ce contexte l'accent doit être mis moins sur le contrôle *a priori* qui doit être radicalement allégé que sur une politique de contrôle *a posteriori* aujourd'hui inexistante, reposant tout d'abord sur la responsabilisation des utilisateurs (...). Le

système national des données de santé, par son périmètre plus large que les seules données du SNIIRAM, nécessite des efforts particuliers. Il importe de faire preuve de pragmatisme et de réalisme comme les promoteurs du SNIIRAM, la CNAMTS au premier chef, ont su le faire, en construisant, en marchant, ce système reconnu, et de ne pas succomber à la tentation d'une construction *ex nihilo* alors que les appariements entre bases de données sont désormais facilités.

À cet égard, la question de la valorisation de l'exploitation du SNIIRAM et demain du SNDS se pose au regard de la soutenabilité financière de ces projets (...) Il importe en ce sens de mettre en place un modèle économique qui permette de dégager les ressources nécessaires pour contribuer à la prise en charge des investissements humains et financiers prioritaires et coûteux qui doivent être réalisés pour la sécurisation du SNIIRAM, son enrichissement et les développements nécessaires à la création du SNDS. »

// Les recommandations de la Cour des comptes

1. poursuivre, en les hiérarchisant, les efforts d'amélioration de la complétude et de la qualité des données, en particulier des informations issues du PMSI ;
2. mettre en place rapidement un suivi analytique des coûts d'alimentation, de sécurisation, de gestion et d'utilisation du SNIIRAM ;
3. reconnaître à la CNAMTS le statut d'opérateur d'importance vitale et la soumettre aux règles et contrôles périodiques externes de sécurité y afférant ;
4. anticiper en vue de la prochaine COG la programmation financière et le calendrier des travaux additionnels de mise en conformité du SNIIRAM et de son environnement informatique avec les exigences de renforcement de sa sécurité rendues indispensables par l'obsolescence progressive de certains dispositifs ;
5. exploiter, au sein des régimes d'assurance maladie obligatoire, les potentialités du SNIIRAM à des fins de gestion du risque, notamment pour sanctionner plus systématiquement les comportements abusifs, fautifs et frauduleux ;
6. développer l'exploitation du SNIIRAM par les pouvoirs publics en définissant les besoins de chaque direction d'administration centrale et en mutualisant les compétences au sein de la DREES, selon des priorités concertées ;
7. intensifier l'utilisation des bases médico-administratives par l'introduction systématique d'objectifs ambitieux et d'indicateurs de performance dans les conventions passées entre le ministère et les opérateurs ;
8. enrichir le SNIIRAM en améliorant la qualité des informations médicales contenues, notamment par le codage médical des soins de ville et en facilitant son rapprochement avec les données socio-économiques ou d'habitude de vie ;
9. hiérarchiser, dans le prolongement de la loi de modernisation de notre système de santé, les finalités poursuivies par le SNDS, afin de définir les investissements à consentir et les accès permanents et ponctuels à autoriser ;
10. simplifier les procédures relevant de la CNIL pour l'accès ponctuel aux données du SNDS par l'élaboration, dans les meilleurs délais, de méthodologies de référence et d'autorisations cadres selon des priorités concertées avec l'État et l'INDS ;
11. articuler précisément et explicitement le rôle des différents acteurs dans la gestion du pilotage et des accès au SNDS ;
12. mettre en œuvre une politique systématique et rigoureuse de contrôle a posteriori des règles relatives à l'utilisation du SNIIRAM et du SNDS, s'appuyant sur des sanctions renforcées et faisant notamment l'objet d'un rapport annuel au Parlement de la CNIL ;
13. assurer la soutenabilité financière du SNDS, en articulant gratuité d'une offre de base et tarification adaptée des services spécifiques apportés de manière à contribuer au financement des dépenses de développement, de sécurisation, de mise à disposition des données et d'accompagnement.

>> Govinfo : le nouveau site des publications fédérales américaines



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'archivage et l'accès aux publications administratives françaises.

Avec [Govinfo](#), l'objectif du Government Publishing Office (GPO) reste d'offrir un accès permanent et gratuit aux publications numériques des administrations fédérales des Etats-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 électronique. 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.

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 [Federal Digital System \(FDsys\)](#) 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.

1993 > première génération : **GPO Access**

2009 > deuxième génération : **FDsys**

2017 > troisième génération : **Govinfo**

Accès facilité

Govinfo offre de nouvelles fonctionnalités rendant plus aisée la navigation dans le réseau complexe des publications législatives, règlementaires 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.

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.

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 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.

Conservation numérique

Une autre mission du GPO consiste à conserver, préserver et maintenir dans le temps toutes ces informations dans le temps, 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.



<https://www.govinfo.gov>

Pour en savoir plus :

- « Publication numérique et gestion de l'information : États-Unis, Canada », [Lettre du COEPIA N°22](#), juin 2014 ;
- « États-Unis : le Federal Digital System, portail internet des publications fédérales », [Lettre du COEPIA N°11](#), mai 2013 ;
- « États-Unis : le Government Printing Office, "keeping America informed" », [Lettre du COEPIA N°9](#), mars 2013

[Retour au sommaire](#)

ACTUALITE

>> Agenda des travaux du COEPIA

Réunion de la Formation spécialisée « Qualité de l'information administrative des usagers » (F/IA)	07/09/2016
Réunion de la Formation spécialisée « Publication administrative et édition publique » (F/PA) : point de situation sur l'édition juridique	09/09/2016
Réunion de la Formation spécialisée « Publication administrative et édition publique » (F/PA)	15/09/2016
Réunion de la Formation spécialisée « Données publiques et participation des citoyens à la vie publique » (F/DP)	23/09/2016

septembre 2016							octobre 2016							novembre 2016								
lu	ma	me	je	ve	sa	di	lu	ma	me	je	ve	sa	di	lu	ma	me	je	ve	sa	di		
			1	2	3	4						1	2				1	2	3	4	5	6
5	6	7	8	9	10	11	3	4	5	6	7	8	9	7	8	9	10	11	12	13		
12	13	14	15	16	17	18	10	11	12	13	14	15	16	14	15	16	17	18	19	20		
19	20	21	22	23	24	25	17	18	19	20	21	22	23	21	22	23	24	25	26	27		
26	27	28	29	30			24	25	26	27	28	29	30	28	29	30						
							31															

■ F/PA ■ F/IA ■ F/DP

ACTUALITE

>> Initiatives

Conseil d'État	Conférence « L'a-territorialité du droit à l'ère numérique »	28/09/2016
Premier ministre	Décret n°2016-1108 du 11 août 2016 portant création de recueils d'actes administratifs des préfectures maritimes sous forme électronique	14/08/2016
Président de la République	Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 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	05/08/2016
Premier ministre	Décret n°2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public	30/07/2016
Commission européenne	Rapport sur la mise en œuvre de la directive INSPIRE	20/07/2016
Groupe de travail franco-britannique sur l'économie de la donnée	Rapport « La révolution de la donnée au service de la croissance : Innovation, Infrastructure, Compétences et "Pouvoir d'agir" à l'ère numérique »	13/07/2016
INRIA	Rapport annuel 2015 : « Panorama du monde numérique 2015 »	11/07/2016
Cour des comptes	Rapport « Les données personnelles de santé gérées par l'assurance maladie »	03/05/2016

[Retour au sommaire](#)

Secrétariat du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative
26, rue Desaix 75727 Paris cedex 15 - secretariat.coepia@dila.gouv.fr - www.gouvernement.fr/coepia - @coepia_info
Directeur de la publication : Bernard PÉCHEUR
ISSN 2267-9022 - Tous droits réservés

Vous recevez cette lettre parce que vous participez aux travaux du COEPIA, qu'un membre a souhaité vous la faire parvenir, ou que vous vous êtes abonné. Conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés, vous bénéficiez d'un droit d'accès, de rectification et de suppression des informations à caractère personnel qui vous concernent. Ce droit s'exerce auprès du secrétariat du Conseil d'orientation.

Abonnement/désabonnement : secretariat.coepia@dila.gouv.fr