

INTERNATIONAL JOURNAL OF
DIGITAL AND DATA LAW

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT
DES DONNÉES ET DU NUMÉRIQUE



 **IMODEV**
LES ÉDITIONS

Vol. 9 - 2023

ISSN 2553-6893

International Journal of Digital and Data Law
Revue internationale de droit des données et du numérique

Direction :
Irène Bouhadana & William Gilles

ISSN : 2553-6893

IMODEV
49 rue Brancion 75015 Paris – France
www.imodev.org
ojs.imodev.org

*Les propos publiés dans cet article
n'engagent que leur auteur.*

*The statements published in this article
are the sole responsibility of the author.*

Droits d'utilisation et de réutilisation

Licence Creative Commons – Creative Commons License -



Attribution

Pas d'utilisation commerciale – Non Commercial

Pas de modification – No Derivatives

À PROPOS DE NOUS

La **Revue Internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/ the International Journal of Digital and Data Law** est une revue universitaire créée et dirigée par Irène Bouhadana et William Gilles au sein de l'IMODEV, l'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance publique.

Irène Bouhadana, docteur en droit, est maître de conférences en droit du numérique et droit des gouvernements ouverts à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où elle dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts au sein de l'École de droit de la Sorbonne. Elle est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Elle est aussi fondatrice et Secrétaire générale de l'IMODEV. Enfin, associée de BeRecht Avocats, elle est avocate au barreau de Paris et médiatrice professionnelle agréée par le CNMA.

William Gilles, docteur en droit, est maître de conférences (HDR) en droit du numérique et en droit des gouvernements ouverts, habilité à diriger les recherches, à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où il dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts. Il est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Il est aussi fondateur et Président de l'IMODEV. Fondateur et associé de BeRecht Avocats, il est avocat au barreau de Paris et médiateur professionnel agréé par le CNMA.

IMODEV est une organisation scientifique internationale, indépendante et à but non lucratif créée en 2009 qui agit pour la promotion de la bonne gouvernance publique dans le cadre de la société de l'information et du numérique. Ce réseau rassemble des experts et des chercheurs du monde entier qui par leurs travaux et leurs actions contribuent à une meilleure connaissance et appréhension de la société numérique au niveau local, national ou international en analysant d'une part, les actions des pouvoirs publics dans le cadre de la régulation de la société des données et de l'économie numérique et d'autre part, les modalités de mise en œuvre des politiques publiques numériques au sein des administrations publiques et des gouvernements ouverts.

IMODEV organise régulièrement des colloques sur ces thématiques, et notamment chaque année en novembre les *Journées universitaires sur les enjeux des gouvernements ouverts et du numérique / Academic days on open government and digital issues*, dont les sessions sont publiées en ligne [ISSN : 2553-6931].

IMODEV publie deux revues disponibles en open source (ojs.imodev.org) afin de promouvoir une science ouverte sous licence Creative commons **CC-BY-NC-ND** :

- 1) la *Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ International Journal of Open Governments* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) la *Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/International Journal of Digital and Data Law* [ISSN 2553-6893].

ABOUT US

The **International Journal of Digital and Data Law / Revue Internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)** is an academic journal created and edited by Irène Bouhadana and William Gilles at IMODEV, the Institut du monde et du développement pour la bonne gouvernance publique.

Irène Bouhadana, PhD in Law, is an Associate professor in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where she is the director of the master's degree in data law, digital administrations, and open governments at the Sorbonne Law School. She is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). She is also the founder and Secretary General of IMODEV. Partner at BeRecht Avocats, she is an attorney at law at the Paris Bar and a professional mediator accredited by the CNMA.

William Gilles, PhD in Law, is an Associate professor (HDR) in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where he is the director of the master's degree in data law, digital administration and open government. He is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). He is also founder and President of IMODEV. Founder and partner at BeRecht Avocats, he is an attorney at law at the Paris Bar and a professional mediator accredited by the CNMA.

IMODEV is an international, independent, non-profit scientific organization created in 2009 that promotes good public governance in the context of the information and digital society. This network brings together experts and researchers from around the world who, through their work and actions, contribute to a better knowledge and understanding of the digital society at the local, national or international level by analyzing, on the one hand, the actions of public authorities in the context of the regulation of the data society and the digital economy and, on the other hand, the ways in which digital public policies are implemented within public administrations and open governments.

IMODEV regularly organizes conferences and symposiums on these topics, and in particular every year in November the Academic days on open government and digital issues, whose sessions are published online [ISSN: 2553-6931].

IMODEV publishes two academic journals available in open source at ojs.imodev.org to promote open science under the Creative commons license **CC-BY-NC-ND**:

- 1) the *International Journal of Open Governments/ la Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) the *International Journal of Digital and Data Law / la Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)* [ISSN 2553-6893].

CARTOGRAPHIE DES DONNÉES ET TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

par **Simon CAQUÉ**, docteur en droit public

Les personnes publiques ainsi que les personnes privées chargées d'une mission de service public collectent et produisent de nombreuses données pour l'exercice de leurs missions. Ainsi en va-t-il de l'administration qui non-seulement collecte des données, par exemple des données nominatives pour l'émission d'un titre sécurisé (carte nationale d'identité, passeport biométrique, certificat d'immatriculation d'un véhicule, permis de conduire, etc.)¹, mais en produit également, comme le numéro de formule dudit titre. Au-delà du traitement de ces données pour les finalités pour lesquelles elles ont été initialement collectées et produites, la question se pose de savoir si cette grande quantité de données que la Commission générale de terminologie et de néologie a qualifiée de « mégadonnées »² pourrait être valorisée et ainsi constituer une opportunité en faveur de la transformation de l'action publique³. Toutefois, pour valoriser ce vaste ensemble de données, encore apparaît-il nécessaire de bien le connaître ; d'où l'idée de cartographier ces données.

Lorsque l'on évoque le terme de « cartographie », l'on pense fréquemment à la géographie. La définition posée dans la 9^e édition du dictionnaire de l'Académie française conforte d'ailleurs cette idée puisqu'elle précise que la cartographie constitue l'« ensemble des études et des opérations destinées à établir des cartes géographiques ; art de dresser les cartes de géographie. »⁴. Sans qu'il soit ici besoin de préciser les définitions des cartes géographiques, l'on peut toutefois indiquer que, de façon générale, « les cartes aident à comprendre le monde en en donnant des représentations globales, faciles à mémoriser ou à consulter. »⁵. Cela n'est d'ailleurs pas sans rappeler que d'aucuns considèrent que « La représentation numérique du monde se décrit en général en « données », images statiques du réel. »⁶.

¹ Cf. à cet égard les dispositions du décret n° 2007-255 du 27 février 2007 fixant la liste des titres sécurisés relevant de l'Agence nationale des titres sécurisés.

² Dans son avis NOR : CTNX1419323X publié au JORF n° 0193 du 22 août 2014, la commission définit les mégadonnées comme des « Données structurées ou non dont le très grand volume requiert des outils d'analyse adaptés » et donne son équivalent étranger, *big data*.

³ Cf. par exemple M.-P. HAMEL, D. MARGUERIT, « Quelles possibilités offertes par l'analyse des big data pour améliorer les téléservices publics ? », *Revue française d'administration publique*, 2013/2 (n° 146), p. 437-448.

⁴ Académie française, *Dictionnaire*, 9^e édition, [<https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C0944>].

⁵ M. BEGUIN, D. PUMAIN, *La représentation des données géographiques. Statistique et cartographie*. Paris : Armand Colin, 2017, p. 13.

⁶ DEJEAN Philippe, Patrice SARTRE. La cyber-vulnérabilité. *Études*, juillet-août 2015, n° 7, p. 23.

S'agissant de la donnée, une circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques précise que « Par « donnée », on pourrait entendre, au sens étroit du terme, une information formatée pour être traitée par un système informatique. Elle sera entendue ici au sens large d'information collectée ou produite sur n'importe quel support, pas seulement informatique. ». La commission générale de terminologie et de néologie a donné en 2000 la définition suivante pour la donnée : « Représentation d'une information sous une forme conventionnelle destinée à faciliter son traitement. »⁷. L'on peut donc ainsi considérer que la donnée est un contenu informationnel quel qu'en soit le support. À la lumière de ces définitions, l'on peut suggérer que la cartographie des données peut être définie comme un ensemble d'études et d'opérations destinées à établir des cartes de données. Cette notion est à distinguer du *mapping* de données, ou de ce que l'on appelle également la mise en correspondance des données. Il s'agit d'une opération informatique qui consiste à « mettre en relation deux unités de données faisant référence à un ou plusieurs mêmes objets »⁸.

Dans un contexte où le pouvoir politique demande à l'administration de se transformer, comme en témoigne l'existence même d'une direction interministérielle de la transformation publique⁹, la question peut se poser de savoir si la cartographie des données constitue un levier de transformation de l'action publique.

Si la cartographie des données constitue un travail exploratoire qui s'inscrit dans une démarche de valorisation (§ 1), ce travail reste néanmoins soumis aux contraintes de l'administration, pour lesquelles des actions volontaristes spécifiques sont nécessaires.

§ 1 – LA CARTOGRAPHIE DES DONNÉES CONSTITUE UN TRAVAIL EXPLORATOIRE S'INSCRIVANT DANS UNE DÉMARCHE DE VALORISATION

A) La cartographie des données s'appuie sur un travail exploratoire approfondi

La réalisation d'une cartographie des données peut prendre autant de formes qu'il existe d'organisations. En effet, les besoins et moyens pour une cartographie de données ne sont pas nécessairement les mêmes entre administrations centrales ou déconcentrées de l'État, établissements publics ou encore collectivités territoriales aux dimensions diverses. Toutefois, à

⁷ Cf. JORF du 22 septembre 2000, p. 14 932.

⁸ J. FIZE, *Mise en correspondance de données textuelles hétérogènes fondée sur la dimension spatiale*, thèse de l'université de Montpellier, 2019, p. 13.

⁹ Cf. décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017 relatif à la direction interministérielle de la transformation publique et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

l'instar de ce qui existe en matière de données personnelles¹⁰ ou de systèmes d'information¹¹, la réalisation d'une cartographie des données peut s'appuyer sur une méthodologie qui comprend quelques étapes fondamentales et communes à toutes les organisations.

La première étape consiste à réfléchir aux enjeux de la cartographie pour l'organisation : périmètres fonctionnels concernés, acteurs à mobiliser, choix d'un modèle de données, choix de l'outil, préparation d'un calendrier éventuel, modalités de mises à jour des référentiels de données, etc. Cette étape peut faire l'objet d'un cahier des charges, tout particulièrement s'il est envisagé de confier la cartographie des données à un prestataire. Cette étape est importante puisqu'elle permet de poser les fondamentaux d'un travail qui va explorer très profondément les processus liés aux données, qu'il s'agisse de leur collecte, de leur production, de leur circulation, de leur utilisation, voire de leur réutilisation pour une finalité différente de celle pour laquelle ces données ont été initialement traitées.

La deuxième étape consiste à réaliser la cartographie à l'aide d'un outil qui aura été sélectionné lors de la première phase. À cet égard, le choix de l'outil est d'autant plus crucial qu'il peut avoir une incidence sur la qualité même de la cartographie : produit développé en interne ou acquis sur étagère avec ou sans développements spécifiques, outil offrant diverses possibilités de visualisation pour les données – l'on peut par exemple disposer d'un affichage des données en listes ou via des modélisations plus poussées –, ou encore une interface homme-machine simplifiée pour la mise à jour par des services métier plutôt que par des services techniques, etc.

Une fois qu'ont été recensées toutes les données cibles, la troisième étape de la cartographie constitue à l'actualiser régulièrement. Cette mise à jour est fondamentale car la valorisation des données passe nécessairement par une qualité optimale du référentiel des données ; or, la qualité de ce référentiel dépend elle-même de sa mise à jour régulière. Que cette mise à jour soit effectuée au fil de l'eau ou de façon asynchrone importe peu tant que la qualité du référentiel reste suffisante pour créer des opportunités de valorisation. En revanche, la mise à jour du référentiel demande une implication du service métier concerné par le traitement des données recensées dans la cartographie. Celui-ci peut être sollicité pour apporter son éclairage sur les mises à jour à effectuer dans le référentiel, ou pour apporter directement les modifications nécessaires dans le référentiel à travers un accès dédié à l'application de cartographie des données.

¹⁰ Cf. la cartographie des outils et pratiques de protection de la vie privée élaborée par le laboratoire d'innovation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés : [<https://framindmap.org/c/maps/438273/public>].

¹¹ Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, *Cartographie du système d'information*, 2018, 54 p. [<https://www.ssi.gouv.fr/uploads/2018/11/guide-cartographie-systeme-information-anssi-pa-046.pdf>].

D'un point de vue organique, la cartographie des données apparaît la plupart du temps pilotée au niveau d'un service chargé du numérique, de l'innovation ou de la transformation numérique. Ainsi par exemple, au secrétariat général du ministère de l'intérieur, cette mission est exercée par les services de la direction chargée du numérique¹². Cela s'inscrit d'ailleurs dans l'esprit de la circulaire n° 6264/SG du 27 avril 2021 relative à la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources dans laquelle le Premier ministre a demandé aux ministres de nommer un administrateur ministériel des données notamment chargé de « coordonner les parties prenantes et d'être le point de contact des utilisateurs des données et des applications numériques ». Ce réseau d'administrateurs ministériels des données est lui-même coordonné par le directeur interministériel du numérique qui est également administrateur général des données, des algorithmes et des codes sources. L'administration déconcentrée est également concernée par cette organisation puisque chaque préfet de région peut désigner auprès de lui un référent sur les données, algorithmes et codes sources.

Les collectivités territoriales sont également concernées par la cartographie des données compte tenu des informations qu'elles collectent et produisent au niveau local. Ainsi, la Banque des territoires¹³, qui est une direction de la Caisse des dépôts et consignations, a mis en ligne une boîte à outils pour la gestion des données territoriales, composée d'une cartographie de certains ensembles des données produites par les collectivités locales¹⁴; l'on y trouve plus d'une centaine d'ensembles de données communes aux collectivités comme la qualité de l'eau potable, l'occupation des sols ou encore les infractions dans les transports en commun.

B) La cartographie des données permet de les valoriser

La valorisation des données grâce à la cartographie résulte des deux principaux objectifs de cette dernière, à savoir d'une part la maîtrise des données et, d'autre part, l'amélioration des usages que l'on peut en tirer. S'agissant du premier objectif, à savoir la maîtrise par l'organisation de la connaissance des données qu'elle collecte, produit et traite, celui-ci apparaît sans nul doute constituer un prérequis pour la valorisation des données. Cela résulte d'un processus logique qui passe par une connaissance de

¹² Ainsi que le précise la page sur laquelle a été déposé le code source de l'outil de cartographie du ministère de l'intérieur : [<https://github.com/dnum-mi/cartographie-donnees>].

¹³ Lancée le 30 mai 2018 par le Premier ministre : [<https://www.vie-publique.fr/discours/205980-declaration-de-m-edouard-philippe-premier-ministre-sur-les-objectifs>].

¹⁴ Cette cartographie est accessible à l'adresse suivante : [<https://airtable.com/shrgALtdXiBqLcxil>].

l'existant avant la prise de toute décision¹⁵. Cette amélioration vaut aussi bien pour les données en stock que celles qui font l'objet de flux, avec une vision qui peut être transversale et faire ainsi de la cartographie des données un processus qui permet de porter à la connaissance des différents métiers au sein d'une même organisation une description fonctionnelle des données produites et exploitées par les autres métiers. Cela permet de décloisonner les différents métiers dans la connaissance qu'elles peuvent avoir de l'ensemble des données traitées au sein de l'organisation. Par ailleurs, la cartographie des données peut participer à la maîtrise du coût de possession du système d'information. En effet, la connaissance des données traitées par les systèmes permet d'avoir une vision globale de la façon dont peuvent éventuellement circuler les données entre les systèmes et éviter ainsi la redondance des données¹⁶ ; or, éviter la redondance des données permet de réduire les coûts de développement d'applications pour lesquelles il existe déjà des données traitées dans d'autres systèmes, mais aussi les coûts globaux de maintenance de l'ensemble du système d'information de l'organisation puisque les données sont optimisées.

Le second objectif de la cartographie, qui découle du premier, est d'améliorer les usages des données et donc de les valoriser au service de l'action publique. Cela découle notamment de la circulaire n° 6264/SG du 27 avril 2021 relative à la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources, dont les dispositions précisent que « L'exploitation des données des administrations permet ainsi une meilleure évaluation des politiques publiques et la simplification des relations entre les usagers et le service public. ». À cet égard, l'amélioration des usages de la donnée peut passer par une optimisation de son utilisation aussi bien en interne qu'en externe.

S'agissant de l'optimisation des usages internes des données, l'administration peut traiter les données afin de mettre en place du pilotage par la donnée afin d'obtenir une meilleure vue des réalités du terrain, y compris par croisement de données. Ces réalités qui se dégagent à travers une visualisation de données est appelée datavisualisation ; celle-ci peut prendre diverses formes, des plus sommaires comme le simple texte aux plus graphiques, comme des tableaux, courbes, nuages de points, diagrammes, boîtes à

¹⁵ Ce processus logique est très courant et s'applique à tous les domaines ; l'on peut par exemple citer les dispositions de l'article L. 752-1-2 du code de commerce qui précisent que le représentant de l'État dans le département peut suspendre par arrêté l'enregistrement et l'examen en commission départementale d'aménagement commercial de certaines demandes d'autorisation d'exploitation commerciale « compte tenu des caractéristiques des projets et de l'analyse des données existantes sur la zone de chalandise ».

¹⁶ Ce louable objectif, parce que de bon sens, est d'ailleurs fort ancien ; il figurait par exemple déjà dans la circulaire du Premier ministre du 4 décembre 2002 relative à la mise en œuvre de la deuxième version du cadre commun d'interopérabilité des systèmes d'information publics, qui précisait que le dispositif visait « à renforcer la cohérence et à éviter la redondance des référentiels de données sur lesquels s'appuient les systèmes d'information des différentes administrations. ».

moustaches, cartes, etc. Ainsi que l'écrit très justement Étienne-Armand Amato, « La datavisualisation devient alors un outil heuristique qui permet d'entrer graduellement au cœur du phénomène, d'accéder à des détails invisibles à première vue dans la masse de données traitées. »¹⁷. Nombreuses sont en effet les autorités administratives souhaitant accéder à cette connaissance invisible au premier abord, demandant à leurs services de mettre en place des tableaux de bord pour suivre des niveaux d'indicateurs parfois très fins afin de mieux coordonner l'action publique sur le terrain et *in fine* mieux éclairer la décision publique. À titre d'exemple, le rapport annexé à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur précise ainsi que « Le pilotage de la crise par la donnée pourra également impliquer l'interopérabilité des données issues du maintien de l'ordre public, de la prévention des risques, des canaux d'alertes des différents ministères et opérateurs publics et privés et des informations provenant des réseaux sociaux. »¹⁸.

Au-delà de la visualisation de données, l'usage interne des données peut tout à fait être optimisé par l'amélioration de la circulation de la donnée entre administrations via des interfaces de programmation d'applications (en anglais, *application programming interface*, API). La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) définit une API comme étant « une interface logicielle qui permet de « connecter » un logiciel ou un service à un autre logiciel ou service afin d'échanger des données et des fonctionnalités. »¹⁹. Afin d'éviter toute confusion, il convient de souligner ici que l'échange de données publiques entre les administrations aux fins d'exercer leur mission de service public ne constitue pas une réutilisation au sens du code des relations entre le public et l'administration²⁰. Ainsi, les API ne sont pas l'apanage du secteur privé ; les administrations ont développé et continuent de développer des API pour faciliter les échanges de données entre elles. Ainsi, en mars 2023, 146 API publiques étaient référencées sur le site gouvernemental api.gouv.fr. L'on y trouve des API telles que l'API Service national qui permet aux administrations de vérifier qu'un candidat est en règle avec les obligations du service national, ou encore l'API Adresse de la Base adresse nationale (BAN), elle-même définie comme faisant partie du service public des données de référence conformément aux dispositions de l'article R. 321-5 du code des relations entre le public et l'administration.

¹⁷ É.-A. AMATO, « Enjeux et opportunités de la datavisualisation : interagir avec les données », *I2D - Information, données & documents*, 2015/2 (Volume 52), p. 34.

¹⁸ Cf. la loi publiée sur Légifrance :

[<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047046768>].

¹⁹ Cf. définition sur : [<https://www.cnil.fr/fr/definition/interface-de-programmation-dapplication-api>].

²⁰ Conformément au texte du 5^e alinéa de l'article L. 321-2 du code des relations entre le public et l'administration.

S'agissant de l'optimisation des usages externes des données, la cartographie permet de travailler sur leur mise en qualité. En effet, toutes les données produites ou collectées ne sont pas toujours d'une qualité suffisante pour pouvoir être valorisées. Cela tient au fait que, fût-ce pour des raisons juridiques²¹, techniques ou budgétaires, lors de la conception d'un système d'information, la réflexion est bien souvent cantonnée à la finalité même pour laquelle les données du système doivent être traitées. L'on se retrouve donc avec des données dont la description répond aux seuls besoins de la direction métier qui les utilise. À titre d'exemple, dans un jeu de données publié en 2022 par le ministère de l'intérieur sur la plateforme data.gouv.fr et intitulé « Recrutement - Primo-entrants titulaires gérés par la Direction des Ressources Humaines du Ministère de l'Intérieur »²², l'on trouve différents intitulés de corps de fonctionnaires bien souvent abrégés, écrits sous forme de sigles ou d'acronymes. Il n'est pas forcément aisé pour une personne extérieure à cette administration de décrypter des sigles qui lui sont propres²³; aussi, le travail de mise en qualité de ce genre de données consisterait par exemple à expliciter en toutes lettres les sigles, abréviations et autres acronymes. À cet égard, il paraît souhaitable que la mise en qualité des données puisse s'appuyer sur une stratégie qui permette de définir le meilleur niveau de qualité en fonction des contraintes de l'organisation. En effet, dans un jeu de données, « un bug identifié ne doit pas forcément être corrigé »²⁴. La mise en place d'une stratégie sur la qualité des données permet ainsi de fixer différents niveaux de priorité parmi les jeux de données en fonction de leur qualité initiale, de leur volume ou de l'incidence de leur valorisation.

Dès lors que la donnée est mise en qualité et si le cadre juridique le permet, la cartographie des données offre la possibilité d'améliorer l'usage des données en externe grâce aux réutilisations. En France, le droit de réutilisation des données publiques est codifié depuis l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA)²⁵. Il y est notamment indiqué que les informations publiques figurant dans des documents

²¹ Cf. par exemple l'arrêté du 10 février 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « système d'immatriculation des véhicules » ayant pour objet la gestion des pièces administratives du droit de circuler des véhicules dont les dispositions de l'article 1^{er} précisent que « Ce traitement a pour finalité la gestion des pièces administratives du droit de circuler des véhicules sur les voies ouvertes à la circulation publique. ».

²² Cf. la page : [<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/recrutement-prim-entrants-titulaires-geres-par-la-direction-des-ressources-humaines-du-ministere-de-linterieur/>].

²³ P. ex. dans le jeu de donnée cité, le sigle « IPCSR » veut dire « inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière », corps de fonctionnaires géré par le ministère de l'intérieur.

²⁴ E. POLINI, *Business Intelligence : le recueil des besoins : La boîte à outils du business analyst*, Éd. ENI, 2020, p. 270.

²⁵ Ce droit figurait auparavant dans la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

communiqués ou publiés par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public « peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. »²⁶. Toutefois, le législateur a adjoint au principe ses exceptions ; les données produites par l'administration ne sont pas toutes réutilisables car certaines ne sont tout simplement pas considérées comme étant des informations publiques. Cette subtilité, énoncée à l'article L. 321-2 du CRPA, renvoie à tous les documents administratifs dont la communication ne constitue pas un droit tels que ceux dont la communication porterait par exemple atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, ou encore atteinte à la défense nationale. Face aux nuances du cadre juridique, la connaissance des données induite par la cartographie des données peut permettre de visualiser rapidement le régime juridique applicable afin de déterminer en un coup d'œil celles qui sont protégées ou celles qui peuvent faire l'objet d'une réutilisation au sens des dispositions du CRPA.

§ 2 – LA CARTOGRAPHIE DES DONNÉES PEUT ÊTRE SOUMISE À DES CONTRAINTES DONT L'ANALYSE DES CAUSES RACINES PERMET DE FORMULER DES PROPOSITIONS D' ACTIONS

A) Le travail de cartographie des données peut être freiné par diverses causes

Les premiers freins qui peuvent être mis en avant sont des freins juridiques. Tout d'abord, la cartographie des données ne constitue pas en soi une obligation légale. Il s'agit en effet d'une initiative créatrice de l'administration qui répond essentiellement au besoin d'améliorer la connaissance des données produites pour mieux les valoriser. Au contraire, dans certains cas, les services métier peuvent exciper du régime juridique applicable aux traitements dont ils sont responsables pour ne pas contribuer au travail de cartographie des données ; cela concerne par exemple les traitements de données intéressants la sûreté de l'État, la sécurité publique ou encore la défense nationale, comme cela est le cas du fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste dont les décrets de création et de modification ne sont pas publiés²⁷.

Ensuite, il peut également exister des freins techniques pour la réalisation d'une cartographie des données. Lorsque le besoin de cartographie est exprimé par un service dont le métier ne consiste

²⁶ Article L. 321-1 du CRPA.

²⁷ Décret du 15 mars 2021 modifiant le décret du 5 mars 2015 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste.

pas à développer des applications, celui-ci s'adresse généralement au service chargé du numérique. Celui-ci, en fonction de son organisation, de ses méthodes ou de ses moyens, peut ne pas être en capacité de répondre immédiatement au besoin, notamment s'il ne dispose pas de la technologie ou d'une application déjà construite pour réaliser cette cartographie. Dans ce cas, le service pourra soit développer ou faire développer par un prestataire une solution *ad hoc*, soit commander une solution sur étagère. Toutefois, ces développements ou cet achat ne peuvent être réalisés qu'en fonction des moyens disponibles, ce qui conduit à envisager l'existence de freins budgétaires. En effet, pour être pris en charge, le coût de construction et de maintenance en condition opérationnelle ou évolutive d'une solution de cartographie des données doit être prévu dans la programmation annuelle d'emploi des crédits, ce qui n'est pas toujours suffisamment anticipé.

Il peut enfin exister des freins organisationnels importants à la réalisation du travail de cartographie des données. Dans certains cas, les responsables de directions métier, parfois peu acculturés à la donnée, sont soit loin d'envisager l'existence même de la possibilité de cartographier leurs données ; soit ils savent que cela est possible mais n'en voient pas immédiatement l'intérêt tant ils sont pris par leurs missions métier. Dans d'autres cas, en dépit d'avoir pris conscience de l'intérêt de cartographier leurs données et d'avoir pris des initiatives en ce sens, certaines directions responsables d'applications n'ont pas une connaissance suffisante des données qu'elles traitent pour établir une cartographie satisfaisante. Cela peut notamment être dû au taux élevé de sous-traitance informatique ou de renouvellement des personnels, tant en conception qu'en maintenance. Les applications s'apparentent parfois à des boîtes noires que les directions métier ont du mal à décrire faute de vision globale du cycle de vie des données. Ainsi, un simple modèle physique ou conceptuel d'architecture des données peut demander plusieurs semaines pour être partiellement obtenu.

B) Plusieurs propositions peuvent être formulées pour aider à lever les freins à la cartographie des données dans l'administration

S'agissant des freins juridiques, l'absence d'une obligation légale pour la cartographie des données au sein des administrations publiques pourrait être palliée par la prise d'un texte. Toutefois, cette solution pose au moins trois difficultés ; en premier lieu, la création d'une telle obligation, pour aussi légitime qu'elle puisse paraître, peut être perçue comme brutale par des organisations qui ne sont pas toujours acculturées à ces sujets. En second lieu, si une norme impérative devait être créée, son effectivité ne serait pour autant pas nécessairement assurée. À titre d'exemple, l'*open data* par défaut posé par les dispositions de l'article L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) à la

suite de la publication de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, souffre d'une mise en œuvre laborieuse si l'on considère la chronophage complexité de la procédure pour obtenir la publication d'un document administratif communicable. En effet, au titre des dispositions du 4^e alinéa de l'article L. 311-9 du CRPA, la publication des informations publiques constitue une modalité d'accès aux documents administratifs. Pour ce faire, le particulier doit effectuer une saisine de l'administration, suivie d'une éventuelle saisine de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) en cas de refus, puis une saisine du juge administratif si le refus persiste. Ainsi, sur l'effectivité du principe, si la loi prévoit de l'*open data* par défaut, de nombreuses administrations restent en défaut d'*open data*. Enfin, troisièmement, si la norme pose une obligation de cartographie, il y a fort à parier qu'elle soit accompagnée de diverses exceptions qui en limitent la portée, comme c'est le cas à ce jour pour l'accès aux traitements de données qui relèvent de régimes juridiques très spécifiques, en matière de police, de justice ou de conduite de la politique extérieure de la France ; or, comme le souligne le professeur Jacques Chevallier, « les cadres juridiques et les valeurs essentielles sur lesquelles l'État fonde sa légitimité ne sauraient être purement et simplement supprimés. »²⁸. Aussi paraît-il davantage souhaitable de percevoir le cadre juridique plutôt comme un catalyseur de ce qu'il est possible de faire que comme un frein. Pour reprendre l'exemple de l'*open data*, certes, le principe souffre d'exceptions, mais il permet déjà aux citoyens de bénéficier de jeux de données ouverts sur la plateforme data.gouv.fr et même à certaines administrations d'utiliser cette ouverture comme élément de communication de mise en œuvre de politiques publiques à part entière, ainsi qu'en témoigne l'existence d'une plateforme sectorielle data.culture.gouv.fr mise en œuvre par le ministère de la Culture et de la communication.

Les enjeux sur la justification d'un cadre juridique pour mettre en œuvre une politique publique renvoient inmanquablement aux moyens nécessaires pour la mettre en œuvre, en particulier financiers. Lorsqu'un service souhaite engager des travaux de cartographie des données, les coûts de développements et de maintenance d'une solution doivent pouvoir être anticipés et soumis à l'arbitrage dans le cadre de l'élaboration d'une programmation annuelle d'emploi de crédits. Cet arbitrage est généralement d'autant plus facilement obtenu qu'un retour sur investissement est démontré lors des dialogues de gestion. Cela nécessite d'avoir une vision prospective de la cartographie des données afin d'en tirer les bénéfices à long terme, par exemple la création potentielle d'API afin d'améliorer la circulation des données au sein de l'organisation.

²⁸ J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, 2004, 2nde éd., p. 73.

Sur le plan à la fois technique et juridique, lorsque l'on se situe en amont de la conception d'un système d'information, l'expression de besoin peut inclure des dispositifs de valorisation des données *by design* ; cette condition peut même être élargie à l'ensemble des projets informatiques via les cahiers des charges ou l'insertion de clauses spécifiques dans le cadre de marchés publics. Les freins techniques peuvent également être surmontés grâce à l'utilisation de technologies innovantes mises en œuvre en mode agile comme le *low code / no code* qui permet de créer des applications ou d'automatiser des processus sans avoir à maîtriser toute la chaîne de programmation. De même, l'automatisation des tâches au sein de chaînes intégrant à la fois le développement, la sécurité et la maintenance, peut constituer un levier non seulement pour accélérer les développements mais aussi pour faciliter les processus de maintenance de l'application.

Enfin, l'acculturation des responsables publics au numérique de façon générale et aux enjeux des données de façon particulière apparaît essentielle pour que la cartographie des données puisse entrer dans les habitudes des administrations. Cela peut passer par de la sensibilisation à travers des campagnes de communication, de la formation continue ou des échanges de pratiques et retours d'expérience entre administrations.

Pour conclure, la cartographie de la donnée dans le secteur public constitue un véritable levier de transformation, encore faut-il lever un certain nombre de freins à la fois structurels et parfois idéologiques. C'est tout l'enjeu du travail d'acculturation à la donnée qui doit être mené afin de créer les conditions permettant de récolter les fruits d'une circulation accrue des données publiques.