

Open data au Maroc : état des lieux et perspectives à la lumière de l'adoption de la loi 31-13 et de l'adhésion du Maroc à l'OGP

Open Data in Morocco: state of the art in the light of the adoption of Law 31-13 and Morocco's membership in the OGP

Meryam Belhiah

Equipe ALQualSADI, Rabat IT Center, Université Mohammed V de Rabat, Maroc

meryam.belhiah@um5s.net.ma

Bouchaïb Bounabat

Equipe ALQualSADI, Rabat IT Center, Université Mohammed V de Rabat, Maroc

bounabat@ensias.ma

Résumé

L'ouverture des données gouvernementales offre des bénéfices d'ordre matériel et immatériel pour différents acteurs, parmi lesquels les gouvernements, les entreprises, les startups technologiques, la société civile et les citoyens. Ces bénéfices incluent la conformité aux autorités de régulation, l'amélioration de la transparence et l'accroissement des opportunités pour le développement socio-économique. Un réseau pluraliste d'acteurs à travers le monde et au Maroc est occupé à étendre la disponibilité des données ouvertes, à travers l'établissement des fondements légaux et l'augmentation des capacités technologiques des instances gouvernementales. Dans cette optique, le contexte actuel du Maroc, marqué par l'adoption de la loi 31-13 du droit d'accès à l'information et l'adhésion du Maroc à l'*Open Government Partnership*, est très favorable à l'adoption et à l'exécution d'une stratégie open data effective et efficiente. L'objectif de ce travail est d'établir un état des lieux et perspectives de l'open data au Maroc à la lumière de l'adoption, en février 2018, du très controversé projet de loi 31-13 relatif au droit d'accès à l'information et l'adhésion du Maroc à l'OGP en avril 2018.

Abstract

Growing open government data (OGD) initiatives are offering increased monetary and non-monetary benefits for various stakeholders, including governments, corporations, tech startups, civil society organizations and citizens. These benefits include conforming to regulatory-driven compliance, increased transparency, increased commercial and social opportunities for innovation and growth. A pluralist network of actors around the world is working to expand the availability of open government data by establishing the legal foundations and leveraging the technical capacity of public departments and agencies in different countries. The current context of Morocco marked by the adoption of Law 31-13 on the right to access to information and Morocco's membership in the OGP is very suitable to develop an effective and efficient national open data strategy. The aim of this paper is to depict the state of the art and the perspectives in the light of the adoption, in February 2018, of Law 31-13 and Morocco's recent membership in the OGP in April 2018.

Mots-clés

Données gouvernementales ouvertes, open data, loi 31-13, droit d'accès à l'information, mesures de publication proactive, OGP

Keywords

Open government data, open data, Law 31-13, Law on access to information, proactive publishing measures, OGP membership

1. Introduction

L'attention croissante à l'égard de la publication des données gouvernementales ouvertes (OGD) est impulsée par l'urgence de se conformer au cadre législatif, d'instaurer un climat de transparence et la reddition des comptes. Ceci porte particulièrement sur les actions gouvernementales, parmi lesquelles les revenus et dépenses publics, l'attribution des marchés publics et les résultats des élections à différents niveaux, pour ne citer que celles-là. Cette attention est également portée par l'implémentation des stratégies de l'administration électronique (e-gouvernement).

Au-delà de l'aspect de conformité aux contraintes réglementaires et l'instauration d'un climat de transparence, l'objectif espéré par la publication des données d'intérêt public est la volonté d'en extraire de la valeur ajoutée économique et sociale, en encourageant leur utilisation et réutilisation par des entités tierces, et en développant des applications et services qui sont centrés sur les citoyens (European Commission, 2015) (Alexopoulos et al, 2014) (Vickery, 2011) (MEPSIR, 2006).

Ces larges volumes de données offrent autant d'applications que de domaines auxquels elles appartiennent. On peut citer à titre d'exemple les données ouvertes, publiées par *The Canadian Partnership for Tomorrow Project* (CPTP) et par la *UK biobank* (Sudlow et al, 2015), qui correspondent respectivement aux mesures physiques, données sur la santé mentale, historique de consommation de médicaments, etc. de cohortes de 300.000 et 500.000 individus. Ces données servent à promouvoir la recherche sur les plans académiques et industriels, afin d'étudier les causes et développer des traitements pour un vaste ensemble de maladies complexes, parmi lesquelles le cancer, les maladies cardiovasculaires, le diabète, etc. L'exploitation de ces données par les chercheurs a également donné lieu à plusieurs publications scientifiques. Au Maroc, on peut citer les jeux de données (dataset) publiées périodiquement par le Haut-Commissariat au Plan (HCP) concernant les différents indicateurs économiques et démographiques. Les données ouvertes de l'internet des objets sont également au cœur de la gestion des villes intelligentes (*smart cities*) par le rapprochement des services publics aux citoyens (*Digital by Default*), le développement d'applications tierces pour solutionner des problèmes d'énergie, de transport et de développement urbain participant ainsi à la réduction des coûts imputés aux villes et générant des revenus.

Le mouvement Open data au Maroc a été propulsé par la nouvelle Constitution de juillet 2011, et notamment l'article 27 consacrant le droit d'accès à l'information. Cependant, le Maroc n'a

pas pu en tirer les avantages escomptés à cause du retard qu'accusait le texte de loi relatif au droit d'accès à l'information dans le circuit législatif. En outre, l'open data ne faisait partie d'aucune stratégie gouvernementale claire et ne bénéficiait pas de la communication et la sensibilisation adéquate, au sein des départements ministériels producteurs de données et auprès des acteurs pouvant utiliser ces mêmes données.

Avec l'adoption définitive de la loi 31-13 en février 2018 et l'adhésion du Maroc à l'*Open Government Partnership* (OGP), le « club des gouvernements transparents », en avril 2018, l'open data du gouvernement du Maroc est devenu un chantier prioritaire au sein du programme e-gov.

Cependant, pour une instance gouvernementale, la perspective d'ouvrir ses données au public peut poser des questions épineuses, parmi lesquelles : Quels sont les coûts/bénéfices associés à l'ouverture des données ? Comment seront sélectionnées les données qui vont être publiées ? Quelles données seraient le plus alignées avec les valeurs de l'open data et lesquelles susciteraient l'intérêt des utilisateurs potentiels de ces données ?

La première section de cet article passe en revue les concepts de l'open data, des données gouvernementales ouvertes ainsi que les enjeux qui leur sont associés. La deuxième section dresse un état des lieux de cette ouverture en présentant l'exemple du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). La dernière section présente les conclusions et perspectives.

2. Revue de littérature

2.1 Données ouvertes « open data »

Le savoir ouvert correspond à tout contenu, information ou donnée que les usagers peuvent utiliser, réutiliser et redistribuer sans aucune restriction légale ou technologique, sans discrimination vis-à-vis de leur appartenance et indépendamment de l'utilisation qui sera faite de ce contenu.

Selon la définition de l'*Open Knowledge Foundation Network*¹(OKFN), l'un des organismes les plus influents du mouvement Open data, une donnée ouverte doit satisfaire les spécifications suivantes :

- **disponibilité et accès** : doit être accessible via internet sans aucun coût, autre que le coût de reproduction et dans un format numérique, lisible par une machine ;

¹ <https://okfn.org>

- **réutilisation et distribution** : doit être disponible sous une licence qui en permet la réutilisation et la distribution ;
- **participation universelle** : doit être libre de toute restriction liée à l'identité de l'utilisateur (appartenance à un groupe de personnes ou à une géographie particulière) et à l'usage qui sera fait des données (usage commercial par exemple).

La *Sunlight Foundation*² a de son côté défini dix critères d'ouverture, à savoir : complétude, format brut ou primaire, actualisation, accessibilité physique ou électronique, accès non-discriminatoire, utilisation de standards ouverts, format lisible par une machine, licence ouverte, permanence et gratuité.

A titre d'exemple, un document au format « pdf », même publié sur le Web, n'est pas considéré compatible avec cette définition. En effet, l'application « Acrobat » de l'éditeur « Adobe » qui permet de l'ouvrir est propriétaire ; une machine sur laquelle « Acrobat » n'est pas installé ne sera pas en mesure d'accéder au document.

2.2 Données gouvernementales ouvertes

Les données gouvernementales ouvertes font référence aux données qui sont produites ou commanditées par les départements et agences gouvernementaux, et qui sont également ouvertes, selon les principes de l'open data.

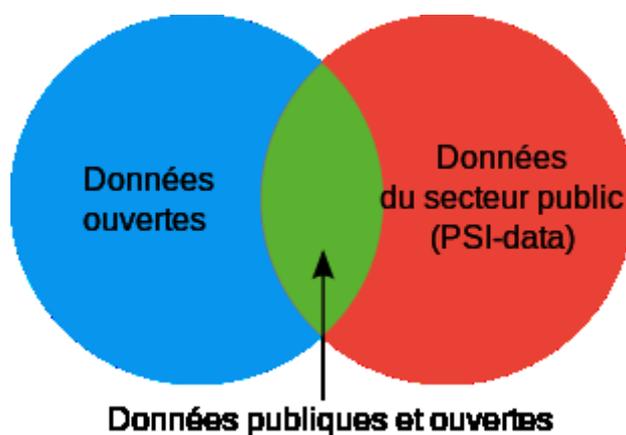


Figure 1. Données publiques ouvertes³ (Crédit photo : Peter Krantz)

En rendant leurs données ouvertes, les institutions publiques deviennent plus transparentes et rendent des comptes aux contribuables, par rapport aux actions gouvernementales. En

² <https://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/>

³ *Public Sector Information*

encourageant l'utilisation, la réutilisation et la distribution libre de ces données, ces mêmes institutions instaurent un climat d'affaires favorables à la création et à l'innovation.

En effet, la publication des données ouvertes par les institutions gouvernementales devrait paver la voie aux entreprises, aux startups technologiques, aux acteurs de la société civile et aux citoyens pour bénéficier de ces données ainsi que de leurs supports technologiques, pour les réutiliser, en extraire de la valeur ajoutée et contribuer à l'enrichissement des jeux de données déjà publiés.

Pour être en mesure de tirer les profits économiques et sociaux escomptés des données publiques (Chignard & Benyayer, 2015), ces données doivent répondre à des niveaux satisfaisants de qualité de données. En effet, des niveaux de qualité insatisfaisants peuvent miner les efforts des gouvernements d'ouvrir leurs données (Belhiah & Bounabat 2017) et surtout les empêcher d'atteindre les objectifs de l'open data.

La sous-section suivante explore, de manière plus détaillée, les enjeux politiques, économiques et citoyens liés à l'ouverture des données gouvernementales.

2.3 Enjeux politiques, économiques et citoyens de l'open data

La gouvernance ouverte et l'accès à l'information offrent des bénéfices d'ordre monétaire et non monétaire pour différents acteurs, parmi lesquels les gouvernements, les entreprises, les startups technologiques, la société civile et les citoyens. Ces bénéfices incluent la conformité aux autorités de régulation, l'accroissement de la transparence de l'action gouvernementale et l'accroissement des opportunités pour le développement socio-économique.

Enjeux politiques – Comme suscité, l'engouement pour les données ouvertes est porté par la volonté des institutions gouvernementales d'instaurer la transparence dans la gestion de la chose publique et la reddition des comptes par les élus et les responsables politiques.

En effet :

- L'open data permet d'évaluer les politiques publiques et de mesurer leur impact, en surveillant le processus démocratique depuis la prise de décision jusqu'à l'exécution et la publication des rapports associés (rapport financier, etc.) ;
- L'accès égal à l'information réduit les opportunités d'accès à des données privilégiées, uniquement par un groupe donné de personnes, ce qui permet de combattre la corruption et renforce un climat de concurrence sain ;

- En se basant sur des données précises, complètes et à jour, les décisions économiques et financières prises par l'Etat et le secteur privé sont améliorées.

Il est à noter que le *data* journalisme, branche très spécialisée du journalisme d'investigation, utilise les dimensions traditionnelles du journalisme, sur le terrain particulier des données gouvernementales ouvertes pour analyser et interpréter de manière indépendante les informations officielles. Ceci a donné lieu à plusieurs investigations, parmi lesquelles la publication des salaires des fonctionnaires gouvernementaux aux Etats-Unis par *The Texas Tribune*⁴ ainsi que les dépenses des députés de la Chambre des Communes du Royaume-Uni par *The Guardian*⁵.

Enjeux économiques – Depuis 2006, le mouvement Open data est en plein essor et sa valeur économique n'est plus à démontrer. Ci-après, quelques statistiques compilées par la Banque Mondiale⁶ (Stott, 2014) :

- Selon des enquêtes commanditées par l'Union-Européenne (UE), les données ouvertes ont stimulé l'activité économique de l'ordre de 40 milliards d'euros/an, ce qui représente des bénéfices directs et indirects de l'ordre de 200 milliards d'euros/an (1.7% du PIB⁷ de l'UE) ;
- Aux Etats-Unis, l'ouverture des données de la météo a permis la création de 400 compagnies, employant 4000 personnes ;
- En Espagne, le rapport annuel de 2012, qui étudie le secteur infomédiaire, a recensé au moins 150 compagnies, qui emploient 4000 personnes et qui génèrent entre 330 et 350 millions d'euros annuellement ;
- Particulièrement, les données ouvertes du transport et de la cartographie ont participé à la création de nouvelles industries comme les produits GPS⁸ et de nouveaux « mashups » qui combinent les données de la cartographie, transport public et trafic routier pour suggérer les itinéraires, éviter les embouteillages et émettre des alertes relatives au trafic.

⁴ <https://salaries.texastribune.org/>

⁵ <https://www.theguardian.com/politics/mps-expenses>

⁶ <https://donnees.banquemondiale.org/>

⁷ Produit intérieur brut

⁸ *Global Positioning System*

« *Infonomics : How to Monetize, Manage, and Measure Information as an Asset for Competitive Advantage* » (Laney, 2017) explore toutes les facettes de la monétisation de l'open data.

Enjeux citoyens – Au-delà des aspects politiques publics et avantages économiques, la gouvernance ouverte et l'accès aux données représentent des bénéfices immatériels pour l'ensemble de la collectivité, et ceci à travers :

- La contribution à la création d'une société du savoir ;
- La contribution à la recherche scientifique en mettant les données ouvertes ainsi que les publications scientifiques à la disposition des chercheurs ;
- La création d'applications numériques d'intérêt général par les acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Actuellement, il n'existe pas de mesure quantitative formalisée pour mesurer l'impact, particulièrement économique, de l'open data. Cependant, toutes les études référencées plus haut permettraient de conclure que les bénéfices politiques, économiques et sociaux de l'open data sont tangibles et tendraient à s'accroître dans les années à venir.

Il est donc primordial pour le Maroc de mettre l'ouverture, la transparence, la reddition des comptes, la création de la valeur et la participation citoyenne au cœur de ses programmes de réforme nationaux.

La section suivante dépeint le contexte actuel de l'ouverture des données, marqué particulièrement par l'adoption, en février 2018, du très controversé projet de loi 31-13 relatif au droit d'accès à l'information et l'adhésion du Maroc à l'OGP en avril 2018.

3. Etat des lieux

3.1 Contexte actuel

3.1.1 Loi du droit d'accès à l'information

Le droit d'accès à l'information, de par son importance pour le fonctionnement démocratique, est devenu un droit constitutionnel de l'individu et de la collectivité depuis 2011.

En effet, il figure parmi les multiples avancées que la Constitution de juillet 2011 a consacrées en matière de consolidation démocratique et d'ancrage de l'Etat de droit. Elle a consacré dans son article 27 le droit d'accès à l'information publique dans les termes suivants : « *Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration*

publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi. » (La Constitution 2011).

Après plusieurs années du démarrage du chantier pour faire valoir le droit d'accès à l'information, la loi a enfin été adoptée par les deux chambres du parlement du Maroc en février 2018 (B.O. 6670 2018). Cette loi entrera en vigueur le 13 mars 2019.

L'article 2a définit l'information comme étant : « *les données et statistiques exprimées sous forme de chiffres, de lettres, de dessins, d'images, d'enregistrement audiovisuel, ou toute autre forme contenue dans des documents, pièces, rapports, études, décisions, périodiques, circulaires, notes, bases de données et autre document à caractère général, produits ou reçus par les institutions et organismes concernés dans le cadre des missions de service public, quel que soit le support, papier, électronique ou autre. »*

L'article 2b de la loi 31-13 désigne, quant à lui, la liste des organismes assujettis à l'obligation de répondre aux demandes d'accès à l'information. Il s'agit de la Chambre des représentants, la Chambre des conseillers, les administrations publiques, les tribunaux, les collectivités territoriales, les établissements publics, toute personne morale de droit public, toute autre institution ou organisme de droit public ou privé investi de mission de service public et finalement les institutions et les instances prévues au titre XII de la Constitution.

Sont exclues de l'obligation de livrer des informations aux demandeurs, selon les dispositions de l'article 7 de ladite loi, les informations :

- dont la divulgation cause un tort aux relations avec d'autres pays et organisations internationales gouvernementales ;
- qui nuisent à la capacité de l'Etat à gérer la politique monétaire, économique et financière ;
- relatives aux droits de propriété industrielle, droit d'auteur et droits connexes ;
- relatives aux sources d'information.

Font également objet d'exception du droit d'accès à l'information les données frappées du sceau de confidentialité en vertu des textes législatifs, à savoir :

- les politiques publiques en cours de préparation, et qui ne nécessite pas la consultation des citoyens ;
- les investigations et enquêtes administratives ;
- le déroulement des procédures juridiques et procédures introductives y afférentes ;
- Les données relatives à la concurrence libre, légale et loyale et de l'initiative personnelle.

L'article 10 intègre le volet open data en sommant les institutions et les organismes concernés, chacun dans la limite de ses attributions et autant que possible, de prendre des mesures de publication proactive, en publiant le maximum d'informations qu'ils détiennent et qui ne sont pas exclues du droit d'accès à l'information en vertu de l'article 7, et ce par tous les moyens de publication possibles. La voie de publication à privilégier étant la voie électronique, y compris les portails nationaux des données publiques. Les institutions concernées sont sommées de se réorganiser en interne pour répondre à la publication proactive des données dans un délai d'une année depuis la publication de ladite loi au Bulletin Officiel (BO).

Les articles 14 à 21 décrivent la procédure de demande d'accès à l'information ainsi que la procédure de traitement des demandes. Le délai de traitement est fixé à 15 jours ouvrables, renouvelable le cas échéant.

L'article 27 dédié aux sanctions stipule que si la personne en charge, visée par l'article 12, s'abstient de répondre aux demandes d'accès à l'information en conformité avec les dispositions de la loi 31-13, il sera passible de poursuites disciplinaires sauf si sa bonne foi est prouvée. Fera également l'objet de poursuites pénales, tout usager ayant utilisé, réutilisé ou altéré le contenu des informations obtenues de manière à porter préjudice à l'institution ou l'organisme concerné ou préjudice à l'intérêt général ou atteintes aux droits d'autrui.

Si la loi 31-13 définit le périmètre des informations sujettes au droit d'accès à l'information, une loi non moins importante, à savoir la loi 09-08 (B.O. 5714, 2009), encadre la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles, qui seront donc exclues d'emblée du périmètre de tout projet de l'open data.

En effet, le développement du mouvement Open data soulève la question de l'équilibre entre le droit d'accès à l'information et la nécessaire protection des données à caractère personnel.

La sous-section suivante expose les principales dispositions de la loi 09-08.

3.1.2 Loi de la protection des données à caractère personnel

Dans le cadre de leurs missions, les organismes publiques et privées sont amenés à effectuer des traitements de données, en vue d'assurer un ensemble d'opérations, parmi lesquels la paie, la facturation, la vidéosurveillance, l'enregistrement des visiteurs, le contrôle d'accès aux locaux, les campagnes de marketing direct, la tenue de sites marchands, la journalisation des connexions internet, etc. Ces traitements ont recours à des données personnelles : nom, prénom, numéro de CNI, email, photo, numéro de téléphone, empreintes digitales, ADN, RIB, etc., qui permettent d'identifier ou de rendre identifiable les personnes concernées.

Tous les traitements dont les responsables ou les moyens de traitement sont situés sur le territoire marocain, qu'ils soient propriété d'un organisme marocain ou d'un donneur d'ordre étranger, sont tenus de se conformer à la loi 09-08 du 18 février 2009. Dans ce sens, la Commission Nationale de Contrôle de Protection des Données à Caractère Personnel⁹ (CNDP) a été créée pour mettre en application cette loi.

L'esprit du texte se lit dès le premier article qui stipule que « L'informatique est au service du citoyen et évolue dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit pas porter atteinte à l'identité, aux droits et aux libertés collectives ou individuelles de l'Homme. Elle ne doit pas constituer un moyen de divulguer des secrets de la vie privée des citoyens ».

En plus de définir le champ d'application de la loi, les droits des citoyens et les obligations des responsables des traitements, l'apport majeur de ladite loi demeure la constitution de la CNDP, garant du respect des dispositions de la loi 09-08.

L'article 2 définit le champ d'application de la loi. En effet, elle s'applique au traitement des données à caractère personnel, sous quelque forme que ce soit, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques de son identité (physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale).

Ces traitements s'apparentent à la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction.

⁹ <http://www.cndp.ma/fr/>

Ainsi, chaque traitement de données à caractère personnel, ou transfert à des tiers, nécessite en principe, pour être effectué, le consentement indubitable de la personne concernée par ce traitement.

Cependant, ce consentement n'est pas requis pour le respect des obligations légales, de sauvegarde d'intérêts vitaux ou d'exécution de missions d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique. Le champ d'application de cette loi exclut également les données relatives à l'exercice d'activités personnelles ou domestiques, celles obtenues au service de la défense nationale et de la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ou encore celles obtenues dans le cadre du traitement effectué en application d'une législation particulière. (Manar, 2014)

Les lois 31-13 et 09-08 permettent donc de mieux appréhender la démarche d'ouverture des données en conformité avec la protection des données à caractères personnel.

Avec l'adoption de la loi 31-13, le Maroc satisfait désormais tous les critères d'adhésion à l'OGP, processus qui était en suspens depuis 2015, faute justement d'un texte garantissant le droit d'accès à l'information aux citoyens.

La sous-section suivante met l'accent sur les engagements du Maroc suite à son adhésion à l'OGP et particulièrement son engagement au « *renforcement de la publication et la réutilisation des données ouvertes* ».

3.1.3 Plan d'action d'ouverture des données publiques dans le cadre de l'OGP

En avril 2018, le Maroc devient le 76^{ème} pays à se joindre à l'OGP, une initiative de partenariat pour des gouvernements ouverts, lancée en marge de la 66^{ème} assemblée générale de l'ONU¹⁰.

L'OGP œuvre pour renforcer la démocratie participative en plaçant le citoyen au cœur de ses préoccupations.

Par son adhésion à l'OGP, les objectifs escomptés à terme par le Maroc sont : « *appui aux projets actuels de modernisation, améliorer son image au niveau international ainsi que son positionnement au niveau des études comparatives internationales, et l'attraction de l'investissement étranger*¹¹ ».

¹⁰ Organisation des Nations Unies

¹¹ <http://www.lavieeco.com/news/maroc/politique/acces-a-linformation-plus-quun-simple-texte-de-loi.html>

Pour devenir membre de l'OGP, le Maroc a dû satisfaire un ensemble de critères d'éligibilité, à savoir : la transparence budgétaire, l'accès à l'information, l'intégrité et la démocratie participative. Ces critères ont donné lieu au plan d'action pour le gouvernement ouvert, qui a été construit conjointement par les instances gouvernementales (le MEF, le Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption, le Ministère des Relations avec le Parlement et le Ministère de la Communication), la société civile et le secteur privé. Ce plan d'action comprend dix-neuf engagements, ventilés sur six axes ; ces engagements doivent être mis en œuvre, sur une période d'environ 2 ans, soit en 2018-2019.

Le tableau ci-après reprend ces engagements :

Tableau 1. Engagements du plan d'action pour le gouvernement ouvert au Maroc

Ethique et lutte contre la corruption	Mise en place de la stratégie nationale de lutte contre la corruption
	Mise en œuvre du programme national d'amélioration de l'accueil : transparence, affichage des procédures
	Mise en place d'un système national de suivi et de traitement des observations, propositions et réclamations
	Elaboration d'une cartographie des risques de fraude et de corruption dans les marchés publics.
Transparence budgétaire	Mise en œuvre des dispositions de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances en matière de transparence budgétaire
	Budgétisation axée sur la performance
	Elaboration et la mise en place d'un programme d'amélioration de la qualité des prestations de service
Consultation et participation citoyenne	Elaboration du projet de loi-cadre sur la consultation publique
	Mise en place d'une commission des pétitions
	Sensibilisation et le renforcement des capacités de la société civile sur le nouveau cadre juridique de la participation citoyenne
	Mise en place d'une plateforme électronique pour permettre et faciliter la participation citoyenne
Accès à l'information et l'administration électronique	Mise en place d'un programme de formation et d'accompagnement des administrations à la maîtrise des techniques d'archivage
	Mise en place d'un plan d'action d'ouverture des données publiques "open data"

	Développement et la mise en ligne du portail national d'accès à l'information
	Organisation des campagnes de sensibilisation sur l'accès à l'information à l'échelle nationale et régionale
Environnement et développement durable	Mise en œuvre de la Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD)
	Réalisation d'un plan d'action relatif à la lutte contre le changement climatique
Communication-sensibilisation	Adhésion de l'ensemble des partenaires et acteurs à la mise en place du plan d'action du gouvernement ouvert
	Information à grande échelle de l'adhésion du Maroc au Partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP)

Parmi les dix-neuf engagements, celui qui touche principalement l'open data est la mise en place d'un plan d'action d'ouverture des données publiques.

La fiche engagement est actuellement en cours d'élaboration par le Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique, qui est responsable de sa mise en œuvre. Les principales actions de cet engagement seraient :

- La mise en place d'une politique nationale des données ;
- La mise en place d'une gouvernance dédiée à l'open data. La politique d'ouverture et de partage des données publiques serait coordonnée à travers un réseau interministériel dédié à l'open data. A terme, ce réseau pourrait intégrer des partenaires du secteur privé et de la société civile ;
- L'implantation d'une organisation au niveau des instances gouvernementales, responsable de la gestion du cycle de vie de l'open data, et ce selon les textes en vigueur ;
- L'élaboration d'un manuel de procédures relatif à la gestion du cycle de vie de l'open data ;
- La communication et la sensibilisation auprès du public cible.

L'évaluation de l'exécution de cet engagement se ferait à travers des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, parmi lesquels :

- Le nombre de producteurs de données adhérents à la stratégie d'open data ;
- La volumétrie des données publiées sur le portail national des données publiques ;
- Le nombre d'initiatives de réutilisation de données.

Un bénéfice direct de cet engagement, relatif à la promotion de la publication et de la réutilisation des données ouvertes, est la conformité à la publication proactive des informations, comme stipulé par la loi 31-13.

Il est à noter qu'en marge du colloque national « Open gouvernement : stratégie fondée sur l'ouverture des données publiques », organisé conjointement par l'ENSIAS et l'AMGED¹², qui s'est tenu à Rabat le 06 mai 2014, un ensemble de recommandations ont été émises par les participants des secteurs public et privé et des organismes internationaux. Ces recommandations sont en phase avec le plan d'action d'ouverture des données publiques susmentionné. En effet, les conclusions de ce colloque ont particulièrement mis l'accent sur les volets suivants :

- **Gouvernance** : par la nécessité d'une politique forte de développement de l'open data, et son portage au plus haut niveau ;
- **Juridique** : par l'impératif de consécration du principe constitutionnel de l'accès aux données publiques, dans un cadre juridique et réglementaire adapté ;
- **Organisationnel** : en répondant aux exigences de mobilisation d'un écosystème Open data au niveau national, et d'instauration de procédures d'identification et d'accès aux données publiques ;
- **Technique** : par la mise place d'une nomenclature unifiée garantissant la publication régulière des données publiques de base ;
- **Communication** : à travers des mesures incitatives visant la sensibilisation et l'adhésion des différentes parties prenantes, à savoir : les administrations, citoyens, secteur privé, société civile et universités.

La sous-section suivante dresse un état des lieux de l'ouverture des données au Maroc et particulièrement du MEF.

4. Etat des lieux et benchmark

4.1.1 Plateforme « data.gov.ma »

Le mouvement Open data au Maroc a été propulsé par la nouvelle Constitution de juillet 2011, et notamment l'article 27 consacrant le droit d'accès à l'information. En effet, l'open data a un rôle important à jouer dans l'amélioration de la gouvernance, l'accroissement de la transparence et le développement de l'économie numérique.

¹² Association Marocaine de Gouvernance Electronique pour le Développement. <http://www.amged.org/>

En 2011, le Maroc se dote de son portail national de données publiques, à savoir : « data.gov.ma », mis en œuvre par le Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Economie Numérique. Le Maroc devient ainsi le premier pays africain à se doter d'une plateforme open data.

En 2014, la plateforme « data.gov.ma » est passée d'une architecture technique simple à la plateforme Open source CKAN¹³. Il s'agit d'un système puissant de gestion de l'open data, qui fournit des outils pour gérer la publication, le partage, la recherche et l'utilisation des données. Le Maroc rejoint ainsi un nombre croissant de gouvernements ayant opté pour la technologie CKAN, parmi lesquels les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la France, l'Allemagne et la Norvège.

Bénéficiant de la puissance technique de CKAN, il est possible de dire que la plateforme « data.gov.ma » est très complète en termes de fonctionnalités. En effet, elle permet le classement des données par catégories/organismes, la représentation graphique des données, la recherche avancée et filtres, les statistiques de téléchargement des fichiers, l'interfaçage avec les réseaux sociaux et avec d'autres systèmes.

Même si le Maroc était précurseur, en matière de l'open data et que la plateforme technique est jugée adéquate, l'usage de cette plateforme reste très limité en termes de :

- Nombre de producteurs de données mettant leurs données à la disposition du grand public : 16 producteurs (05/08/2018) ;
- Nombre de jeux de données publiées : 136 jeux de données (05/08/2018) ;
- Actualisation des jeux de données (14/12/2017) ;
- Réutilisation de ces données par les différents acteurs ;
- Format des jeux de données publiées : 134 jeux de données (97% des jeux de données) sont publiés dans un format propriétaire (« xls », « doc », « pdf », « pptx », etc.).

Selon la dernière édition de l'*Open Data Barometer*¹⁴, mise en ligne par l'*open data Institute* (ODI), le Maroc a perdu 15 places au classement mondial. Selon l'ODI, ceci est dû à la qualité, fréquence d'actualisation et pertinence des jeux de données publiées, qui demeurent limitées. L'open data ne faisait pas partie d'une stratégie gouvernementale claire et ne bénéficiait pas de la communication et la sensibilisation adéquate.

¹³ *Comprehensive Knowledge Archive Network*

¹⁴ <https://opendatabarometer.org/2ndEdition/analysis/rankings.html>

Country	Barometer Rank	ODB Scaled	Readiness (Scaled)	Implementation (Scaled)	Impact (Scaled)	2013 ODB	ODB Change	2013 Rank	Rank Change
Costa Rica	41	31.26	56	33	6	31.21	0.05	36	-5
Turkey	41	31.24	47	35	6	27.58	3.66	37	-4
Malaysia	41	30.76	44	37	3				
South Africa	41	30.7	48	31	15	19.2	11.5	52	11
Tunisia	45	28.57	58	19	30	21.02	7.55	50	5
China	46	28.12	52	24	19	11.82	16.3	61	15
Rwanda	46	28.05	36	35	3	24.27	3.78	45	-1
Ghana	46	27.99	35	36	0	21.6	6.39	47	1
Jamaica	49	26.26	42	27	11	22.69	3.57	46	-3
Kazakhstan	49	25.87	40	30	3	27.61	-1.74	37	-12
Kenya	49	25.8	42	23	20	43.06	-17.26	22	-27
UAE	52	24.86	53	22	8				
Philippines	53	23.19	58	18	8	21.91	1.28	47	-6
Mauritius	54	21.86	35	25	3	26.08	-4.22	42	-12
Ukraine	55	21.23	37	23	6				
Morocco	55	21.11	47	15	18	27.24	-6.13	40	-15

Figure 2. Classement du Maroc selon l'Open Data Barometer – Edition 2016

4.1.2 Ouverture des données du MEF

Le MEF est le producteur de données le plus actif au sein de la communauté « data.gov.ma » avec 52 jeux de données (38% de l'ensemble des jeux de données). Ces jeux de données couvrent les thèmes de la finance, de la société, du tourisme, de la santé, de l'emploi et de l'éducation.

Néanmoins, la dernière contribution du MEF date du mois de mai 2015. Ce flux d'activités concernait les statistiques économiques et financières du Maroc classées par secteur.

En plus de la non-actualisation des données, les directions du MEF ne contribuent pas toutes à la publication des données ouvertes.

Les challenges auxquels le département devrait faire face pour remplir son engagement à la politique gouvernementale d'ouverture des données seraient :

- L'identification d'un interlocuteur unique au niveau du MEF pour assurer la communication des données ;
- La mobilisation de l'ensemble des directions du MEF ;
- L'envoi régulier des données actualisées.

Le Système d'Information (SI) du réseau du MEF serait également un levier de transparence et une opportunité d'ouverture d'un plus grand nombre de données, notamment :

- La Banque de données économiques, financières et sociales MANAR¹⁵ ;
- Les Etudes économiques ;

¹⁵ <https://manar.finances.gov.ma/manar/initAccueilInscription>

- Les Statistiques et notes de conjonctures mensuelles sur les finances publiques ;
- Les Rapports d'activités annuels des directions du MEF ;
- Le Portail Marocain des Marchés Publics¹⁶ ;
- La Base de données des fournisseurs ;
- Le GID¹⁷ Fournisseur ;
- Les Procédures dématérialisées ;
- Le Budget citoyen, version simplifiée de la Loi de Finances.

Cette situation serait attribuable à l'absence d'une politique d'ouverture des données, à la non-identification d'un point focal pour gérer le cycle de vie des données à ouvrir et à l'absence de la communication et la sensibilisation autour de l'intérêt et des bénéfices de l'open data et des mesures de la publication proactive comme le stipule la loi 31-13.

5. Conclusion et perspectives

Depuis une dizaine d'années, les instances gouvernementales commencent à reconnaître l'information comme étant l'un de leurs actifs le plus précieux.

De cette conscience est née le mouvement Open data, qui est en même temps une philosophie et un ensemble de politiques, qui entend promouvoir la transparence, la reddition des comptes et la création de la valeur ajoutée sur les plans économique et citoyen, par la mise à disposition du public des données gouvernementales ouvertes. En ouvrant leurs données, les instances gouvernementales deviennent plus transparentes et comptables vis-à-vis des citoyens. En encourageant l'utilisation, la réutilisation et l'intégration avec des applications tierces, les gouvernements impulsent l'innovation et la création de nouveaux services centrés sur le citoyen.

Au Maroc, le mouvement Open data a été propulsé par la nouvelle Constitution de juillet 2011, et notamment l'article 27 consacrant le droit d'accès à l'information. Le Maroc était le premier pays africain à se doter d'une plateforme open data, en l'occurrence : « data.gov.ma ». Néanmoins, quelques années plus tard, cette initiative s'est essoufflée et le gouvernement du Maroc n'a pas pu lui donner de l'élan. En effet, l'open data ne faisait pas partie d'une stratégie gouvernementale claire et ne bénéficiait pas de la visibilité adéquate auprès des différents acteurs nationaux.

¹⁶ <https://www.marchespublics.gov.ma>

¹⁷ Gestion Intégrée de la Dépense

En 2018, le climat est propice pour la reprise de ce chantier. Le début de cette année a été marquée par deux événements majeurs pour le mouvement Open data au Maroc. Il s'agit notamment de l'adoption en février 2018, de la loi 31-13 sur le droit d'accès à l'information et l'adhésion du Maroc à l'OGP.

Dans cette optique, les instances gouvernementales concernées par le droit d'accès à l'information sont sommées de publier leurs données publiques de manière proactive dès l'entrée en vigueur de la loi 31-13 en mars 2019.

Les instances gouvernementales disposeront incessamment du plan d'action d'ouverture des données publiques dans le cadre de l'OGP. Ce plan permettra de développer une politique nationale globale des données.

Il est maintenant intéressant de voir ce que le cadre normatif, que devrait apporter le plan d'action d'ouverture des données publiques dans le cadre de l'OGP, va tracer comme bonnes pratiques et recommandations, à intégrer au niveau de départements gouvernementaux.

Il faut également, à travers une campagne massive de sensibilisation, de formation et de communication, lever les réticences quant au partage des données et identifier les intérêts de cette ouverture pour chaque instance gouvernementale et s'organiser en conséquence.

A l'instar des pays instigateurs du mouvement Open data, le Maroc a tout à gagner à travers la diffusion proactive de l'information publique et à développer un écosystème d'utilisation des données publiques pour améliorer la transparence de l'action publique et pour produire un effet de levier dans le développement socioéconomique.

Bibliographie

1. Alexopoulos, C., Spiliotopoulou, L., & Charalabidis, Y. (2013, September). Open data movement in Greece: a case study on open government data sources. In *Proceedings of the 17th Panhellenic Conference on Informatics* (pp. 279-286). ACM.
2. Belhiah, M., & Bounabat, B. (2017). A User-Centered Model for Assessing and Improving Open Government Data Quality. *Proceedings of MIT International Conference on Information Quality*, UA Little Rock, October 6-7, 2017.
3. Bulletin Officiel 5714. (2009). Disponible à www.sgg.gov.ma/BO/fr/2009/bo_5714_fr.pdf
4. Bulletin Officiel 6670. (2018). Disponible à www.sgg.gov.ma/BO/FR/2018/BO_6670_Fr.pdf?ver=2018-05-14-102617-547
5. Chignard, S., & Benyayer, L. D. (2015). *Datanomics. Les nouveaux business models des données*. FYP editions.

6. Constitution du Maroc. (2011). Disponible à www.maroc.ma/fr/content/constitution-0
7. Dekkers, M., Polman, F., te Velde, R., & de Vries, M. (2006). Mepsir: Measuring european public sector information resources. final report of study on exploitation of public sector information. *Brussels, Helm Group of Companies*.
8. European commission. (2015). Towards faster implementation and uptake of open government. Disponible à <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-towards-faster-implementation-and-uptake-open-government-smart-20150041>
9. Laney, D. B. (2017). *Infonomics: How to monetize, manage, and measure information as an asset for competitive advantage*. Routledge.
10. Manar N. (2014). Protection des données personnelles : conformité du SI de la DDE avec la loi 09-08, Rabat.
11. Stott, A. (2014). Open Data for Economic Growth. Disponible à www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Open-Data-for-Economic-Growth.pdf
12. Sudlow, C., Gallacher, J., Allen, N., Beral, V., Burton, P., Danesh, J., ... & Liu, B. (2015). UK biobank: an open access resource for identifying the causes of a wide range of complex diseases of middle and old age. *PLoS medicine*, 12(3), e1001779.
13. Vickery, G. (2011). Review of recent studies on PSI re-use and related market developments. *Information Economics, Paris*.