

COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Cada

Le Président

Avis n° 20180276 du 19 avril 2018

[REDACTED] pour l'association Ouvre-boîte, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 22 janvier 2018, à la suite du refus opposé par le ministre de l'économie et des finances à sa demande de publication en ligne des documents suivants concernant les modèles Saphir, Mésange et Opale :

- 1) les codes sources ;
- 2) tous les documents y afférents, comprenant les pièces suivantes :
 - a) les documentations ;
 - b) les calibrations ;
 - c) les scénarios prospectifs simulés ;
 - d) les évaluations de réformes ex ante et ex post.

A titre liminaire, la commission relève que le modèle « Saphir » est un modèle de simulation codé dans le langage SAS (Statistical Analysis System) qui décrit les revenus des ménages de France métropolitaine et les transferts monétaires induits par les prestations sociales et les prélèvements obligatoires. Il permet notamment de réaliser des évaluations ex ante de réformes de la législation fiscale dans le domaine social.

Elle note par ailleurs que le modèle « Mésange » est un modèle macro-économétrique développé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et la direction générale du trésor afin de réaliser des évaluations ex ante de l'impact de différentes mesures de politique économique sur l'emploi, le produit intérieur brut ou les prix. Il permet en outre de modéliser les conséquences de chocs externes, comme les variations du taux de change ou du prix du pétrole. Ce modèle est écrit dans le langage de programmation « Troll » dont l'utilisation nécessite le programme du même nom, soumis à l'acquisition d'une licence payante.

La commission constate également que le modèle « Opale » est un modèle utilisé pour prévoir les principales variables macroéconomiques (croissance du produit intérieur brut, consommation, investissement) sur une ou deux années. Il est également écrit dans le langage de programmation « Troll ».

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le ministre chargé de l'économie a informé la commission de son intention :

- s'agissant du modèle Saphir, de publier les codes sources du modèle, en laissant à l'utilisateur le soin de définir les coefficients de vieillissement et les marges de calage. Concernant la documentation de ce modèle, le ministre de l'économie a indiqué qu'il n'existait pas à ce jour de document de présentation mais que certaines des évaluations réalisées avec l'aide de ce modèle avaient déjà été publiées, comme par exemple la réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes en juillet 2013 ;

- s'agissant du modèle Mésange, de publier, en lien avec l'INSEE, le code source contenant les commandes d'importation de données et de construction de la base de travail, ses équations constitutives, la projection d'un compte central et la simulation de variantes. Le ministre chargé de l'économie a en outre précisé qu'un document de travail (dont la dernière version a été publiée en mai 2017) est disponible sur le site internet de la direction générale du trésor : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/>. Il détaille tous les choix de modélisation, les calibrations, ainsi que les résultats et la présentation des variantes. Sur ce dernier point, le

document de travail présente en particulier les variantes de réponse de l'économie aux chocs et scénarios prospectifs simulés (fiscaux ou budgétaires notamment, mais également en réponse à une modification de l'environnement international) et le code source permet de les répliquer. Le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances ou le programme national de réforme (PNR) transmis à la Commission européenne au printemps, présentent, par exemple, régulièrement des évaluations sur la base du modèle Mésange ;

- s'agissant du modèle Opale, de mettre en accès libre le code source du modèle correspondant à l'importation des données et la construction du cadre comptable et des équations de prévision de ce modèle dont l'objet n'est pas d'évaluer les réformes. Les principales équations du modèle et les calibrations sont décrites dans un document de travail, publié en mai 2017, sur le site internet de la direction générale du trésor : <https://www.tresor.economie.gouv.fr>. Les prévisions macroéconomiques du Gouvernement sont par ailleurs rendues publiques dans le rapport économique, social et financier précité ainsi que dans le programme de stabilité.

Le ministre chargé de l'économie a également indiqué à la commission qu'en raison de contraintes techniques, liées en particulier à la gestion des licences, la préparation des codes et des vérifications de sécurité, les documents sollicités au point 1 seraient publiés à l'été 2018. Il a enfin précisé qu'il n'entendait pas faire droit autres points de la demande, dans la mesure où ceux-ci sont susceptibles de porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, et que le demandeur en avait été avisé par courrier.

La commission rappelle que dans son avis n° 20144578 du 8 janvier 2015, relatif au code source du logiciel simulant le calcul de l'impôt sur les revenus des personnes physiques développé par la direction générale des impôts, elle a estimé, après avoir rappelé qu'un code source est un programme informatique contenant les instructions devant être exécutées par un micro-processeur, que les fichiers informatiques constituant les modèles sollicités en l'espèce, produits par l'administration dans le cadre de sa mission de service public, revêtaient le caractère de documents administratifs au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration. L'avis de la commission a été validé sur ce point par le tribunal administratif de Paris (TA de Paris, 10 mars 2016, M. Fabre, n°1508951, C+). La commission souligne qu'elle a également considéré, dans son avis n° 20161990 du 23 juin 2016 relatif à l'algorithme développé par le ministère de l'éducation nationale connu sous le nom d'admission post bac dit « APB », qu'un algorithme constituait de même un document administratif au sens de ces dispositions.

Elle rappelle par ailleurs qu'aux termes de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration : « L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : (...) 4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L311-6 ». La commission considère que la publication en ligne des documents que produisent ou reçoivent les autorités administratives est aujourd'hui régie par les dispositions de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration. Aux termes de ce dernier article : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données (...) comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions ».

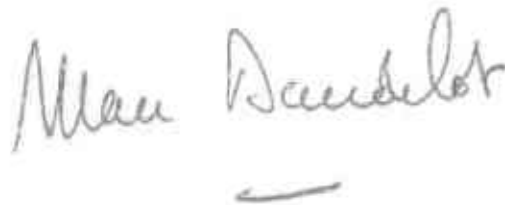
Par suite, la commission considère que les documents sollicités au point 1) sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, et peuvent être publiés en ligne, en application de l'article L311-9 du même code. Elle émet donc un avis favorable sur ce point, tout en précisant que l'administration est en l'espèce fondée, eu égard à ses contraintes techniques, à étaler dans le temps la publication. A ce titre, il lui appartient de convenir avec le demandeur d'un échéancier compatible avec le bon fonctionnement des services.

S'agissant des documents sollicités aux points 2 a) et 2 b), la commission considère que ceux-ci font l'objet d'une diffusion publique. En conséquence, elle ne peut que déclarer irrecevable la demande sur ces points.

Enfin, s'agissant des documents sollicités aux points 2 c) et 2 d), la commission rappelle qu'un document

préparatoire est exclu du droit d'accès prévu par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration aussi longtemps que la décision administrative qu'il prépare n'est pas intervenue ou que l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable.

Elle considère par conséquent que ces documents, lorsqu'ils sont élaborés par une entité appartenant à l'administration centrale du ministère agissant dans le cadre de ses missions, qui sont administratives, sont communicables même s'ils s'inscrivent dans un processus décisionnel, sous réserve qu'ils aient perdu leur caractère préparatoire et qu'ils n'aient pas déjà fait l'objet d'une diffusion publique. Ils ne sont couverts par le secret des délibérations du a) du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration que dans la mesure où ils s'inscrivent dans un processus décisionnel, procèdent d'une initiative politique du Gouvernement et sont indissociables de celle-ci. Elle émet donc, sous ces réserves, un avis favorable sur ces points.



Marc DANELOT
Président de la CADA