

OUVERTURE DES DONNEES PUBLIQUES ET PARTICIPATION : QUELS ENJEUX DEMOCRATIQUES ?



Décider ensemble

Créer une culture
de la décision partagée



Le groupe Caisse des Dépôts

La Caisse des Dépôts et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays.

Investisseur de long terme, la Caisse des Dépôts est le gestionnaire de confiance de l'épargne des Français, de régimes de retraite et le banquier du service public de la Justice.

Le groupe Caisse des Dépôts apporte des solutions durables et invente en permanence de nouvelles manières d'appuyer les politiques publiques nationales et locales.

Il anticipe, innove et adapte ses activités pour répondre aux défis de demain :

> Contribuer au développement des entreprises

- > Repenser l'habitat et le cadre de vie
- > Développer durablement nos territoires
- > Protéger les fonds et les personnes
- > Soutenir les universités et l'économie de la connaissance
- > Se développer en Europe et à l'international

Le réseau des 25 directions régionales de la Caisse des Dépôts, en métropole et outremer, mobilisent l'ensemble des savoir-faire et des financements du Groupe.



Décider ensemble

*Créer une culture
de la décision partagée*

Ouverture des données publiques et participation : Quels enjeux démocratiques ?

Une étude de Décider ensemble

Novembre 2012

LE MOT DU PRESIDENT



Bertrand Pancher
Président de Décider ensemble
Député de la Meuse

© Martin Argyroglo

A l'heure où les citoyens sont associés de manière croissante à la vie démocratique via les différents réseaux auxquels ils ont désormais accès, véritables « accélérateurs » de l'échange d'opinions, l'ouverture des données publiques pourrait modifier en profondeur leurs rapports avec l'administration et les élus.

Cette nouvelle étude de Décider ensemble s'inscrit dans le cadre d'un programme associant des acteurs majeurs de l'ouverture des données et qui s'est tenu tout au long de l'année 2012, afin d'aboutir à des réflexions communes.

Je tiens ici à remercier nos partenaires et les membres du comité de pilotage qui, par leurs propositions, ont grandement contribué à la qualité de ce travail.

Aujourd'hui, les organismes publics s'orientent de plus en plus vers la mise à disposition de leurs données. En France, après une poignée de collectivités locales, le site data.gouv.fr ouvert le 5 décembre 2011 a traduit l'engagement de l'Etat dans ce domaine. De nombreux opérateurs de services publics ont engagé des initiatives semblables.

Ces initiatives s'inscrivent dans une volonté de moderniser l'action publique et d'améliorer les relations avec les usagers. Elles doivent permettre de concilier exigence de transparence démocratique et constitution d'« écosystèmes » dynamiques. C'est pourquoi, outre les administrations, l'ouverture des données publiques concerne aussi d'autres acteurs : entreprises, associations, journalistes, citoyens...

Dans le contexte du développement croissant des outils numériques, l'ouverture des données publiques offre de nouvelles perspectives économiques et démocratiques. Une nouvelle configuration politique se dessine, dont les implications en termes de gouvernance sont potentiellement nombreuses. La concertation avec les citoyens et la participation de ces derniers à la vie de la Cité, en particulier, sont amenées à évoluer.

Cependant, l'ouverture des données publiques est souvent mal connue par les administrations elles-mêmes et par les élus, pourtant en charge de la mettre en œuvre.

Convaincue que cette dynamique aura une implication croissante dans la relation entre les citoyens et l'administration publique, mais aussi entre les citoyens et les décideurs publics et privés, Décider ensemble a souhaité apporter son éclairage sur cette question, en interrogeant particulièrement l'impact démocratique de l'ouverture des données publiques. Ce document a pour objectifs de développer la connaissance de l'ouverture des données chez les décideurs et de faire état des

6 | LE MOT DU PRESIDENT

implications de ce phénomène pour les différents acteurs : Etat, collectivités, entreprises, société civile... notamment les implications citoyennes.

Après avoir travaillé sur l'impact des technologies de l'information et de la communication sur la concertation¹, la modernisation des services publics² et le traitement de la concertation par les medias³, nous poursuivons notre réflexion sur les moyens de mieux informer et associer le public aux décisions afin d'améliorer la confiance dans l'action publique et entre les différentes composantes de la société. ■

¹Troisièmes Rencontres de Décider ensemble : « Nouvelles technologies et concertation : TIC et formes participatives de la démocratie, quels dispositifs et méthodes pour une meilleure gouvernance ? », Assemblée nationale, 1^{er} juillet 2009 : <http://www.deciderensemble.com/travaux/nos-evenements/rencontres-de-decider-ensemble/details/5-troisiemes-rencontres-de-decider-ensemble>

²Cinquièmes Rencontres de Décider ensemble : « Mutation des services publics : quelle concertation ? » Assemblée nationale, 13 octobre 2010 : <http://www.deciderensemble.com/travaux/nos-evenements/rencontres-de-decider-ensemble/details/3-cinquiemes-rencontres-de-decider-ensemble-q-mutation-des-servics-publics-quelle-concertation-q>

³Sixièmes Rencontres de Décider ensemble : « La concertation est-elle médiatique ? », Assemblée nationale, 18 mai 2011 : <http://www.deciderensemble.com/travaux/nos-evenements/rencontres-de-decider-ensemble/details/2-sixiemes-rencontres-de-decider-ensemble-qla-concertation-est-elle-mediatique-q>

PRESENTATION DU PROJET

Le projet « **Ouverture des données publiques et participation : quels enjeux démocratiques ?** » a été mené par Décider ensemble de mars à novembre 2012. Ce projet se compose de deux parties :

- La présente étude, qui dresse un état des lieux de l'ouverture des données publiques et présente les enjeux en matière de participation des citoyens et des parties prenantes. Cette étude a été supervisée par un comité de pilotage pluraliste regroupant, à l'image de Décider ensemble, des représentants d'institutions publiques nationales, de collectivités territoriales, d'entreprises et d'associations. Ce comité de pilotage était présidé par Laurence MONNOYER-SMITH, professeure en sciences de l'information et de la communication à l'Université de Technologie de Compiègne (UTC).
- Un séminaire de restitution et d'approfondissement organisé par le Conseil scientifique de Décider ensemble le 29 novembre 2012, temps fort d'échanges entre spécialistes de l'Open Data et décideurs publics et privés.

L'ensemble du projet a été coordonné par Marion LASFARGUES, Luc PICOT, Aurélien SAUTIERE.

COMITE DE PILOTAGE

Nous tenons à remercier les membres du comité de pilotage pour leur assiduité, leur investissement et la richesse de leurs points de vue :

Amandine BRUGIERE (Fondation Internet Nouvelle Génération - FING), Patrice CARRE (Conseil scientifique de Décider ensemble), Cécile DELEMARRE (FING), Alexandre DUBOIS (Caisse des Dépôts), Guilhem ISAAC-GEORGES (Association des Régions de France), Fabienne GUIBE (FING), Franck GHITALLA (UTC), Loïc HAYÏ (La Fonderie), Cécile LAUFER (Réseau Ferré de France - RFF), Arnel LE COZ, Damien MONNERIE (Innovons pour la Concertation sur Internet - ICI), Laurence MONNOYER-SMITH (UTC), Gaël MUSQUET (La Fonderie), Denis PANSU (FING), Jean-Pierre QUIGNAUX (Assemblée des Départements de France - ADF), Jean-Luc RAFFAËLLI (Groupe La Poste), Gwenola STEPHAN (Association des Maires de France - AMF), Stéphanie TERZI (RFF), Elisa VALL (Groupe La Poste), Stéphanie WOJCIK (Université de Paris Est-Créteil - UPEC).

Nous tenons également à remercier les personnes interrogées dans cette étude pour leurs témoignages : Jean-Pierre BAILLY (Ville de Nantes et Nantes Métropole), Vincent FELTESSE (Communauté urbaine de Bordeaux), Bernard GAGNET (Conseil général de Loire-Atlantique), Claire GALLON (LiberTIC), Jean-Philippe LEFEVRE (Conseil général de Loire-Atlantique), Pierre-Paul PENILLARD (Conseil général de Saône-et-Loire), Gaëlle RIVOAL (Conseil général de Loire-Atlantique).

Enfin nous remercions les personnes rencontrées tout au long du projet pour leur disponibilité et leur intérêt pour ce travail.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	12
1. QU'EST-CE QUE L'OUVERTURE DES DONNEES PUBLIQUES ?	18
A. Une expression aux contours flous.....	18
B. L'évolution du cadre législatif français et européen.....	19
C. Etat des lieux de l'ouverture des données publiques en France.....	24
D. Un mouvement qui s'étend à d'autres acteurs.....	28
E. Quel intérêt les acteurs publics ont-ils à ouvrir leurs données ?.....	30
2. QUELQUES QUESTIONS SOULEVEES PAR L'OUVERTURE DES DONNEES PUBLIQUES.....	36
A. « Du côté des producteurs »	36
B. Quelle appropriation citoyenne de l'ouverture des données publiques ?..	42
3. VERS UNE RECONFIGURATION DES RELATIONS GOUVERNANTS-CITOYENS ?.....	56
A. Comment évoluent les relations entre les acteurs ? Zoom sur deux démarches territoriales.....	56
B. De nouveaux outils d'information et de veille citoyenne	62
C. Une nouvelle participation aux processus décisionnels ?	64
CONCLUSION.....	74
APPENDICE.....	78

INTRODUCTION



Depuis les années 1960, un mouvement sociétal de fond – caractérisé notamment par une contestation du savoir des experts, une distanciation entre représentants et représentés, une crise de légitimité des décisions prises au nom de l'intérêt général – réinterroge les modes d'action publique dans les démocraties occidentales. Ce phénomène s'illustre à travers des oppositions parfois brutales aux projets d'aménagement ou de politiques publiques.

Notamment, la montée en puissance des préoccupations environnementales et plus généralement de la **thématique du développement durable** accompagne cette évolution. Le développement durable repose sur un certain nombre de principes définis dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁴, adoptée lors de la conférence des Nations Unies du 3 au 14 juin 1992. Parmi ceux-ci figure le **principe de participation**⁵, auquel se rattache un impératif de diffusion et de transparence de l'information. Plus récemment, la signature de la convention d'Aarhus par l'Union européenne le 17 février 1998⁶, stipule que « *toutes les parties doivent garantir les droits à l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public au processus décisionnel* ».

En France, les pouvoirs publics répondent à ce mouvement à travers des réformes administratives favorisant **l'information, la concertation et la participation des citoyens aux décisions publiques et aux projets d'aménagement** : la loi 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* » et instituant la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)⁷ ; la loi dite « Bouchardeau » sur la démocratisation des enquêtes publiques en 1983⁸, la loi dite « Barnier » de 1995 qui crée la Commission nationale du débat public (CNDP)⁹, la loi « Démocratie de proximité » de 2002 qui rend cet organisme indépendant¹⁰, ou encore l'article L300-2 du Code de l'urbanisme qui prévoit la mise en place d'une concertation pour les projets urbains.

⁴ Disponible en ligne : <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

⁵ Principe n°10 de la Déclaration de Rio : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.* »

⁶ Ratifiée par la France le 8 juillet 2002. Disponible en ligne :

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>

⁷ En ligne : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000339241>

⁸ Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement :

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000692490>

⁹ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000551804>

¹⁰ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000593100>

Du fait de cette législation, mais aussi de façon volontaire, les acteurs publics et les entreprises associent de plus en plus les citoyens et leurs parties prenantes à leurs projets selon des méthodes parfois très innovantes¹¹.

La double revendication d'un meilleur accès à l'information publique et d'une plus grande implication des citoyens dans les prises de décisions qui les concernent trouve un écho – et une accélération – avec **le développement des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC)**. La fluidité des échanges, l'abolition des frontières et la circulation rapide des idées permises par Internet bouleversent les schémas traditionnels de diffusion de l'information. L'information n'est plus seulement « descendante » (de l'émetteur vers le récepteur), elle devient aussi « ascendante » (ou « diffuseuse »), tout un chacun ayant la possibilité de produire du contenu sur la toile. De passifs, les citoyens-usagers du web sont mis en capacité d'être actifs et de se mobiliser en dehors des cadres traditionnels, de façon extrêmement rapide¹². Le développement des réseaux sociaux prolonge ce phénomène, renforçant le poids de ce qu'il est convenu d'appeler la « démocratie électronique »¹³.

Pour les administrations, ces nouveaux outils soulèvent des questions quant à la nécessité de se doter d'une politique globale assurant à la fois une modernisation des services, la participation des citoyens via des dispositifs en ligne et le développement de l'économie numérique. Au début des années 2000, de nombreux portails de diffusion de l'information publique voient le jour, comme en France www.service-public.fr ; www.vie-publique.fr (pour les débats publics) ou www.legifrance.fr (pour l'information juridique) et l'offre de téléservices se généralise progressivement. Une « e-administration » se développe avec des dispositifs de participation en ligne, des initiatives telles que « Ensemble simplifions »¹⁴, des consultations, forums...

Le développement des réseaux de communication et des services numériques signe le passage à une **économie dématérialisée**¹⁵, dans laquelle la création de valeur repose sur la connaissance et plus généralement sur l'information, que l'on peut transcrire informatiquement en « données ». Ainsi, une information est le résultat d'une ou plusieurs données contextualisées et structurées sous une forme intelligible. Le développement croissant des outils informatiques facilite la collecte, le traitement et la

¹¹ A ce sujet, voir notamment : Décider ensemble, « Analyse des pratiques de la concertation en France », rapport final, mai 2011 : <http://www.deciderensemble.com/publications/103-rex>

¹² A ce sujet, voir notamment : Décider ensemble, Actes du séminaire « Nouvelles technologies et concertation : TIC et formes participatives de la démocratie, quels dispositifs et méthodes pour une meilleure gouvernance? », 1^{er} juillet 2009 : http://www.deciderensemble.com/images/stories/evenements/rencontres3/verbatim_seminaire_juillet_2009.pdf

¹³ Voir par exemple : Patrice Carré, « Existe-t-il une démocratie électronique ? » in *Innovation et usages du numérique. Pour quelles politiques territoriales ? Enjeux et initiatives*, Mission Ecoter 2011, pages 172 à 224.

¹⁴ <http://www.ensemble-simplifions.fr/>. Ce site permet aux internautes de proposer des idées pour simplifier les démarches administratives.

¹⁵ A ce sujet, voir les conclusions du Conseil européen extraordinaire tenu à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, lors duquel l'Union européenne s'est fixé comme objectif de devenir, d'ici à 2010, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1_f0.htm). Voir aussi le rapport de Maurice Lévy et Jean-Pierre Jouyet, « L'économie de l'immatériel. La croissance de demain », *La Documentation française*, novembre 2006 (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000880/index.shtml>).

diffusion de données de plus en plus nombreuses, compilées dans les tableurs et des bases de données de plus en plus sophistiquées (ce phénomène est souvent décrit sous le vocable de « *Big Data* »).



Une « donnée » est un élément qui ne fait l'objet d'aucune interprétation, comme l'explique Simon Chignard : « Si je consulte mon thermomètre et que je lis qu'il fait 17°C dehors, c'est un fait, une donnée brute. Si je dis que le temps me semble plutôt frais pour la saison, il s'agit d'une information – j'ai combiné un constat factuel et mon expérience du climat local en cette période de l'année »¹⁶.

Dans ce contexte, les administrations publiques prennent conscience de l'intérêt de mieux valoriser les nombreuses données dont elles disposent, en permettant non seulement l'**accès** à ces données mais également leur **réutilisation**, c'est-à-dire leur exploitation par des tiers à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont détenues ou ont été élaborées, éventuellement à des fins commerciales. Derrière cette approche se trouve l'idée qu'il revient aux acteurs du secteur privé ou de la société civile (entreprises, scientifiques, développeurs, journalistes...) d'exploiter les données publiques pour créer de la valeur.

C'est dans ce sens que la législation européenne envisage la réutilisation des données détenues par les administrations. La directive 2003/98/CE du Parlement européen sur « *la réutilisation des informations du secteur public* » définit les grandes orientations qui visent à encourager et à harmoniser la mise à disposition des données publiques des Etats membres, dans le but de stimuler le marché et de contribuer à la croissance économique¹⁷.



On distingue les notions d'accès et de réutilisation des données :

- L'accès aux données consiste à permettre à des tiers leur consultation ou, du moins, celle du document qui les contient.
- La réutilisation des données consiste à permettre à des tiers de consulter et de disposer des données pour les exploiter à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont détenues ou élaborées.

Aux Etats-Unis comme au Royaume-Uni, des **initiatives citoyennes et associatives** ont poussé les gouvernements à rendre accessibles et réutilisables leurs données : *Public.Resource.Org*¹⁸ et la *Sunlight Foundation*¹⁹ aux Etats-Unis, l'*Open Knowledge Foundation*²⁰ au Royaume-Uni. Le journal britannique

¹⁶ Simon Chignard, *Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques*, FYP Editions, mars 2012, p. 10.

¹⁷ Voir notamment les considérants 5 et 25 de la directive : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:FR:PDF>

¹⁸ *Public.Resource.Org* est une organisation à but non lucratif qui se consacre à la publication et au partage d'informations publiques aux Etats-Unis. La devise de cette organisation est « *Rendre les informations gouvernementales plus accessibles* ». <https://public.resource.org/>

¹⁹ Créée en avril 2006, la *Sunlight Foundation* est une organisation américaine à but non-lucratif qui agit pour la promotion de la transparence et l'ouverture des données des gouvernements sur Internet. <http://sunlightfoundation.com/>

²⁰ L'*Open Knowledge Foundation* est une association britannique à but non-lucratif créée en 2004, dont l'objectif est de promouvoir les « savoirs libres » dans les domaines d'activités produisant des données ouvertes. <http://okfn.org/>

The Guardian a lancé dès mars 2006 une campagne baptisée « *Free our Data* » (« Libérez nos données »)²¹ pour demander au gouvernement l'ouverture des données publiques.

Dans ce contexte, **l'action du gouvernement de Barack Obama a constitué un tournant**. Les Etats-Unis ont été le premier pays à adopter une démarche politique d'ouverture des données publiques sur Internet et ce, dans l'objectif de restaurer la confiance des citoyens envers l'Etat fédéral. Dans un mémorandum intitulé « *Transparency and Open Government* » (« Transparence et gouvernement ouvert »)²², signé le jour de sa prise de fonction en janvier 2009, le Président Barack Obama s'est clairement positionné en faveur de la transparence dans la conduite de l'action publique : « *Mon administration est déterminée à créer un niveau sans précédent d'ouverture au sein du gouvernement. Nous allons travailler ensemble pour assurer la confiance du public et d'établir un système de transparence, la participation du public, et la collaboration. L'ouverture permettra de renforcer notre démocratie et de promouvoir l'efficacité et l'efficacités au sein du gouvernement* ». Il s'agissait pour lui de créer un outil de veille citoyenne et communautaire sur l'activité de l'administration. Quelques mois plus tard le gouvernement fédéral américain a ouvert un site Internet permettant de mettre les données publiques fédérales à la disposition du public : www.data.gov. Ce site recense un ensemble de données recouvrant différentes thématiques liées à l'action publique : l'agriculture, la santé, l'éducation, l'espace géographique, etc.

A la suite de l'initiative américaine, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, l'Australie et le Canada ont ouvert leur plateforme de données. Progressivement, d'autres pays et collectivités locales, notamment des villes américaines, se sont engagés dans des démarches similaires, ainsi que des organisations internationales telles que la Banque Mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Office Statistique de l'Union Européenne (Eurostat)...²³.

En France, un travail de sensibilisation des administrations a été mené dès 2007 avec la création de l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE) et les premières initiatives, nous le verrons, ont été lancées en 2010. L'émergence de mouvements issus de la société civile, tels que Regards Citoyens et LiberTIC, a également précédé cette évolution.

²¹ <http://www.freeourdata.org.uk/>

²² http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/. Le gouvernement ouvert (ou gouvernance ouverte) est une doctrine politique qui vise à accroître le degré de transparence de l'action publique et favoriser la participation citoyenne grâce aux outils collaboratifs du « web 2.0 ».

²³ Un aperçu des initiatives lancées dans le monde à ce jour est disponible sur le moteur de recherche spécialisé Google public data : <http://www.google.com/publicdata/directory>.



Deux associations militantes majeures de l'ouverture des données publiques en France :

- Créée en juillet 2009 sous forme de collectif, **Regards Citoyens**²⁴ est devenue une association en juillet 2010. Son objet est de « *promouvoir par la pratique le libre accès aux données publiques et leur réutilisation, notamment pour des usages citoyens ou de contrôle des institutions* ». Regards Citoyen s'est fait connaître à travers les sites www.nosdeputés.fr, et www.nossenateurs.fr qui permettent de suivre l'activité de chaque parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (présence, interventions, amendements...).
- **LiberTIC**²⁵ est une association créée en décembre 2009, dont l'objet est de « *promouvoir l'ouverture des données publiques, l'e-démocratie, le gouvernement 2.0 et d'accompagner les territoires dans le développement et l'utilisation d'applications numériques d'utilité publique* ». Elle œuvre également au rapprochement des secteurs de l'économie sociale et solidaire et des TIC.

Quels sont les enjeux démocratiques de l'ouverture des données publiques ? Que signifie cette évolution pour les acteurs publics et pour les citoyens ? L'ouverture des données modifie-t-elle les processus de décision publique ? Favorise-t-elle une meilleure participation des citoyens aux politiques publiques ?

Cette étude fera tout d'abord état des fondements de l'ouverture des données publiques, concept nouveau et en devenir, mais qui s'impose pourtant aux administrations et plus globalement aux pouvoirs publics sous toutes leurs formes (I). Nous verrons qu'il est porteur d'un certain nombre de promesses. Puis nous nous intéresserons aux questions démocratiques que soulève ce phénomène (II). Enfin, nous chercherons à savoir quels sont ses conséquences sur les relations entre les citoyens et les décideurs publics (III).

²⁴ <http://www.regardscitoyens.org/qui-sommes-nous/>

²⁵ <http://libertic.wordpress.com/>

PREMIERE PARTIE
QU'EST-CE QUE
L'OUVERTURE DES
DONNEES PUBLIQUES ?

1

Nous présentons dans ce chapitre ce que recouvre l'ouverture des données publiques en France. Si ce concept trouve son origine dans le monde anglo-saxon, il dispose néanmoins d'un ancrage législatif fort dans notre pays. Les initiatives françaises sont d'ailleurs de plus en plus nombreuses et diversifiées. Nous présentons enfin les avantages que peuvent trouver les organismes publics à l'ouverture de leurs données.

A. Une expression aux contours flous

Traduite en français par « ouverture des données », l'expression anglophone « Open Data » peut paraître ambiguë. Comme l'explique Simon Chignard, « *en langue anglaise, elle désigne tout à la fois, la démarche d'ouverture et l'objet, à savoir la donnée ouverte* »²⁶.

En termes de démarche, l'ouverture des données signifie, pour une organisation, mettre à disposition ses informations, le plus souvent sous forme informatique, afin que des tiers (citoyens, chercheurs, étudiants, journalistes, développeurs, entreprises...) puissent les utiliser, les croiser avec d'autres et ainsi produire *autre chose* à partir de ces informations, tels que des applications ou des services.

On parle surtout aujourd'hui d'« ouverture des données publiques » car les démarches françaises sont principalement portées par les institutions nationales et les collectivités locales. De fait, la législation en vigueur dans ce domaine ne s'applique qu'aux organismes publics. Mais comme nous le verrons en fin de chapitre, on assiste à un mouvement plus général vers l'ouverture des données détenues par les organisations, que ces dernières soient publiques ou privées.

Qu'est-ce qu'une donnée « ouverte » ?

Cette question fait l'objet de nombreux débats, voire de controverses. Il n'existe pas de définition arrêtée dans la législation française. La question de l'« ouverture » fait donc référence au caractère accessible au public et réutilisable des données. Selon cette conception, le format dans lequel les données sont disponibles n'a pas d'importance : il peut s'agir d'un document papier ou électronique (document texte, tableur, logiciel cartographique...). Ce document peut être accessible physiquement, par exemple en se déplaçant au bureau du service concerné, ou sur Internet. Des conditions peuvent également être attachées aux données (diffusion payante, disponibilité partielle...).

Mais dans une conception maximaliste, fondée sur la philosophie du mouvement « Libre »²⁷, le caractère ouvert d'une donnée répond à plusieurs critères garantissant une accessibilité en ligne, une

²⁶ Simon Chignard, *Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques*, Op.Cit, p.51.

²⁷ Né à la fin des années 1980 sous l'impulsion de Richard Stallman, le mouvement « Libre » défend l'accès aux codes sources des logiciels informatiques afin que chacun puisse les étudier, les modifier et les redistribuer, dans un objectif d'amélioration et d'innovation collective. Progressivement, ce courant de pensée s'est étendu à d'autres domaines que l'informatique, la culture et la politique notamment.

compatibilité avec les logiciels libres²⁸, une utilisation gratuite et la plus large possible. La donnée ne doit pas non plus faire l'objet de traitement ni de mise en forme : on parle de donnée « brute ». L'information consignée électroniquement sous la forme d'un tableur lisible avec un logiciel libre constitue l'exemple emblématique de la donnée brute. Certains professionnels de l'Open Data et d'Internet proposent leur propre conception de la donnée publique ouverte, sous forme d'une liste de principes à respecter ou de conditions à remplir²⁹.

B. L'évolution du cadre législatif français et européen

1. Du droit d'accès aux documents administratifs au droit de réutilisation des données

Plusieurs textes nationaux et européens encadrent l'ouverture des données publiques en France et les conditions de son application par les acteurs publics.

- **La loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs³⁰**

Cette loi garantit le droit d'accès aux « *documents administratifs* » tels que définis dans son article 1. Les documents administratifs comprennent les dossiers, rapports, études, comptes-rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, avis, prévisions et décisions, quels que soient la date, le lieu de conservation, la forme et le support. La loi inclut la possibilité de percevoir des frais pour la délivrance des documents (redevances).

Ces documents peuvent être demandés directement par les citoyens. En cas de refus, ceux-ci peuvent s'adresser à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), instance consultative « *chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques* ».

Certains documents sont toutefois non communicables, tels que les documents relatifs au secret-défense, les documents relatifs au secret industriel et commercial, ainsi que les documents contenant des données nominatives ou à caractère personnel³¹. Enfin, tous les documents communicables le sont « *sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique* ».

²⁸ Logiciels répondants aux critères du mouvement « Libre », dits aussi logiciels « *open source* ».

²⁹ Voir notamment les « 8 principes des données publiques ouvertes » définis par une trentaine de spécialistes influents des technologies Internet lors d'un séminaire de l'organisation non gouvernementale *Public Resource* tenu les 7 et 8 décembre 2007 à Sebastopol, Californie : https://public.resource.org/8_principles.html (en anglais). Ces principes ont été repris en 2010 par la *Sunlight Foundation* qui a ajouté deux autres critères à cette liste : un critère de gratuité et un critère d'accessibilité permanente : <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/> (en anglais). Voir également les critères de Tim Berners-Lee (considéré comme l'inventeur du web) pour mesurer le degré qualitatif des bases de données ouvertes : <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html> (en anglais).

³⁰ 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, *Op.Cit.*

³¹ La protection des données nominatives ou à caractère personnel est garantie par la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite « Informatique et Libertés »



Une « donnée publique » est une donnée collectée ou créée par une administration ou un service public dans le cadre de sa mission, ne portant atteinte ni à la vie privée, ni à la sécurité du territoire, ni au secret industriel et commercial.

- **La directive du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public**³²

Cette directive établit un ensemble de règles minimales concernant la réutilisation des données publiques « à des fins commerciales ou non commerciales autres que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents ont été produits ». Elle s'applique aux documents que les Etats membres choisissent de rendre réutilisables, sans pour autant instaurer une obligation de mise à disposition³³.

Les Etats membres sont incités à mettre à disposition leurs documents « dans tout format ou toute langue préexistants, si possible et s'il y a lieu sous forme électronique ». Si des conditions sont associées à la réutilisation de ces documents, celles-ci doivent être précisées dans une licence, contrat par lequel l'organisme détenteur concède à un tiers tout ou une partie de la jouissance des droits sur les documents.

- **L'ordonnance du 6 juin 2005 sur la libre réutilisation des informations publiques**³⁴

Cette ordonnance transpose en droit français la directive du 17 novembre 2003. Elle modifie et complète la loi du 17 juillet 1978 en y ajoutant un Chapitre II consacré à la réutilisation des informations publiques.

Sauf accord explicite de l'administration, cette réutilisation est soumise à la condition que les informations ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources ainsi que la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées. Les informations comportant des données à caractère personnel peuvent être réutilisées si la personne concernée a donné son accord, si l'autorité détentrice les rend anonymes ou si une disposition législative ou réglementaire le permet.

Les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques « tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent ».

(http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=6DA2309B5231C1CD7E94648F5118DCF8.tpdj13v_3?cidTexte=JORFTEX000000886460&categorieLien=id). Cette loi crée la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), autorité administrative indépendante dont l'objectif est de garantir le respect de la vie privée, des libertés individuelles et des libertés publiques lors de traitement de données à caractère personnel.

³² Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJL:2003:345:0090:0096:FR:PDF>

³³ Considérant 9 : « La décision d'autoriser ou non la réutilisation est laissée à l'appréciation des États membres ou de l'organisme du secteur public concernés. »

³⁴ Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEX000000629684>

Mais l'ordonnance va plus loin que ne l'impose la directive en plaçant le régime de la réutilisation des données publiques sous le contrôle de la CADA, qui accède ainsi au statut d'Autorité administrative indépendante (AAI) dotée d'un pouvoir de sanction en cas de non respect des règles de réutilisation. Dans chaque administration, une personne responsable de la réutilisation des données doit être désignée.

Le droit à la réutilisation des données publiques, lorsque celles-ci sont issues de documents accessibles, devient ainsi opposable.



Depuis 2005, le droit à la réutilisation des données publiques, y compris à des fins commerciales, est opposable en France. La CADA est chargée de veiller à son application.



Un secteur spécifique : les données publiques géographiques

L'ouverture des données publiques géographiques est particulièrement avancée dans l'Union européenne. La directive « Infrastructure for Spatial Information in the European Community » - « Infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne », dite INSPIRE³⁵, impose aux autorités publiques de mettre à disposition du public les données « faisant directement ou indirectement référence à un lieu ou une zone géographique spécifique » (cartes, plans et informations relatives aux bâtiments, routes, forêts, aires protégées...), mais également de les partager entre elles à travers des conventions d'échanges de données.

L'objectif est de disposer de données géographiques harmonisées et disponibles pour mener des politiques environnementales communes et favoriser le développement des secteurs d'activité qui réutilisent ces données géographiques pour créer de nouveaux services.

Les données doivent être référencées dans des catalogues électroniques accessibles en ligne et leur niveau de qualité doit être indiqué dans des catalogues de métadonnées³⁶. Elles doivent respecter certaines normes et standards afin d'être interopérables.

Cette directive a été transposée en droit français par l'ordonnance du 22 octobre 2010³⁷. Son calendrier d'application s'étend jusqu'à 2019³⁸.

³⁵ Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, dite « INSPIRE ».

³⁶ Les métadonnées sont des informations décrivant les données pour faciliter leur inventaire, leur recherche et leur exploitation automatisée. Il peut s'agir de mots-clés, dates, coordonnées géographiques, etc.

³⁷ Ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022934766&dateTexte=&categorieLien=i>

³⁸ Pour une description complète des implications de la directive Inspire et de sa mise en œuvre, voir : Francis Merrien et Marc Leobet, *La directive inspire pour les néophytes (3e édition)*, Mission de l'information géographique, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, décembre 2011. Disponible en ligne :

<http://georezo.net/blog/inspire/2011/12/22/inspire-pour-les-neophytes-v3/>.

2. Vers un renforcement du droit de réutilisation des données publiques

Des débats en cours au niveau européen comme au niveau national visent à limiter les possibilités de restriction au droit de réutilisation des données et à imposer à de nouveaux acteurs l'ouverture de leurs données.

- **Les propositions de la Commission européenne**

Le 12 décembre 2011, la Commission européenne a adopté une Stratégie européenne en matière d'ouverture des données publiques³⁹ dans laquelle elle propose d'actualiser la directive du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public. La Commission formule une proposition de nouvelle directive⁴⁰ afin d'approfondir le droit de réutilisation des données publiques dans l'Union européenne et de l'élargir à de nouvelles données.

Ainsi, la Commission propose d'instaurer une politique proactive de réutilisation des données et de limiter le montant des redevances pouvant être demandées.

Elle se prononce également en faveur de l'élargissement du champ d'application de la réutilisation des données « *aux bibliothèques (y compris aux bibliothèques universitaires), musées et archives* ».

Enfin, la Commission propose plusieurs mesures techniques pour obliger les Etats membres à plus de volontarisme dans l'ouverture des données publiques :

- La fourniture des données, de préférence dans des « *formats lisibles par machine et en les présentant, si cela est possible et approprié, accompagnés de leurs métadonnées, sous un format qui assure l'interopérabilité* » ;
- La mise en place d'une « *autorité indépendante investie de pouvoirs réglementaires* » chargée de « *superviser* » dans les Etats membres la mise en œuvre de la directive ;
- L'obligation pour les Etats membres de rédiger un rapport annuel sur la réutilisation des données.

Actuellement en cours de discussion au Parlement européen⁴¹, cette proposition de directive pourrait, si elle est adoptée, apporter des modifications substantielles au cadre législatif actuel, même si la France possède un temps d'avance sur certaines des mesures envisagées (notamment du fait du caractère opposable du droit de réutilisation garanti par la CADA).

³⁹ Voir le communiqué de presse de la Commission européenne, « Stratégie numérique : valoriser les données des administrations publiques » du 12 décembre 2011,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>

⁴⁰ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public, Commission européenne, 12 décembre 2011,

http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive_proposal/2012_fr.pdf

⁴¹ Pour suivre l'avancée de l'examen de ce texte, on pourra se reporter à la fiche de procédure de l'Observatoire législatif du

Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0430%28COD%29&l-fr>

- **Les propositions du Conseil national du numérique (CNN)**

Créé en avril 2009, le CNN a pour mission d'éclairer le gouvernement et de participer au débat public dans le domaine du numérique. Dans un Avis publié le 5 juin 2012⁴², le CNN formule 11 propositions pour « *faciliter l'extension et la pérennisation* » et porter « *à un niveau stratégique* » la dynamique de l'ouverture des données publiques.

A l'instar de la Commission européenne, le CNN recommande d'élargir l'obligation de publication des informations publiques pour passer d'une logique de demande à une logique d'offre (fournir les données publiques de façon proactive). Afin de garantir l'application de ce nouveau droit, il propose de transformer la CADA en Haute Autorité des données publiques et suggère la création d'une Agence des données publiques chargée d'accompagner les administrations dans leurs démarches.

Il recommande également d'intégrer les données des institutions culturelles et celles détenues par les Etablissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).



Le droit relatif aux données publiques pourrait connaître dans les prochaines années, voire dans les prochains mois, de profonds changements. En particulier, les institutions culturelles et les EPIC pourraient être les prochains acteurs à devoir ouvrir leurs données.



Le cas des EPIC

Investis d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial (transports, électricité, gaz, poste, communications électroniques, eau...), les EPIC ne sont pas concernés par la législation en matière d'ouverture des données publiques à l'heure actuelle. Par conséquent, ils restent libres de poser leurs propres conditions pour la réutilisation des données relatives à ces informations.

Cette situation a donné lieu à un conflit entre la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP, qui a le statut d'EPIC) et l'application gratuite pour téléphones mobiles « CheckMyMetro », avec laquelle les usagers peuvent partager des informations en temps réel sur les événements qui se produisent dans les métros parisiens (présence des contrôleurs, des musiciens, vols ...). En mai 2011, une version de cette application intégrant les cartes et les horaires du réseau de métro parisien a été contestée par la RATP, au motif qu'elle utilisait ces données sans son accord. CheckMyMetro a donc dû renoncer à intégrer les données de la RATP. Ce conflit a suscité une certaine émotion dans le milieu de l'Open Data. En réaction, CheckMyMetro a organisé un concours visant à créer une nouvelle carte du réseau de métro parisien libre de droits et utilisable par tous⁴³. Début juillet 2012, la RATP a décidé d'autoriser la réutilisation d'une partie de ses données pour un usage numérique, notamment le plan du métro parisien, en les mettant à disposition sur data.gouv.fr.

⁴² Avis n° 12 du 5 juin 2012 du Conseil national du numérique relatif à l'ouverture des données publiques. Accessible en ligne :

<http://www.cnumerique.fr/avis12/>

⁴³ <http://www.checkmymap.fr/e-concours>



Le cas des établissements culturels

La loi du 17 juillet 1978 modifiée par l'ordonnance du 6 juin 2005 pose le principe d'une exception pour les données « *des établissements et institutions d'enseignement ou de recherche* » ou des « *établissements, organismes ou services culturels* ». Ce régime particulier, dit d'« exception culturelle », offre à ces établissements le choix d'ouvrir ou non leurs données et de fixer les conditions de leur réutilisation. Cette situation est dénoncée par plusieurs partisans de l'Open Data⁴⁴.

Certains acteurs culturels publics ont cependant déjà choisi de s'engager dans l'ouverture des données comme la Bibliothèque nationale de France⁴⁵. Plusieurs collectivités ouvrent également (certaines de) leurs données culturelles, à l'image de la Communauté urbaine du Grand Toulouse. L'initiative Marseille-Provence 2013 Capitale européenne de la culture a été annoncée comme un événement dont toutes les données auront vocation à être ouvertes⁴⁶.

C. Etat des lieux de l'ouverture des données publiques en France

1. Des collectivités pionnières

En France, les premières initiatives françaises en matière d'ouverture des données publiques ont été celles des villes de Rennes⁴⁷ (avril 2010) et Paris⁴⁸ (janvier 2011), suivies par Montpellier⁴⁹ et le Conseil général de Saône-et-Loire⁵⁰ (juin 2011). Les données mises à disposition concernent essentiellement la sociologie des territoires (données sur les habitants, l'urbanisme, l'environnement, les points d'intérêts locaux...), avec toutefois des stratégies différentes selon les collectivités.

Ainsi à Rennes, les premiers jeux de données disponibles concernaient surtout les transports, Rennes Métropole ayant été à l'origine de l'ouverture des données du délégataire de transports publics, Keolis Rennes, via le portail « data.keolis-rennes.com »⁵¹.

⁴⁴ Voir par exemple l'article de Charles Népote « La culture est-elle le parent pauvre de l'open data ? », *Reseaufing.com*, 14 avril 2011, http://www.reseaufing.org/pg/blog/openid_82/read/62085/la-culture-est-elle-le-parent-pauvre-de-l-open-data, ou encore le Rapport du groupe de travail informel « Open Glam » (pour Galleries, Libraries, Archives, Museums – Bibliothèques, archives et musées), *Recommandations pour l'ouverture des données et des contenus culturels*, 17 septembre 2012. Disponible sur <http://www.donneeslibres.info/>

⁴⁵ <http://data.bnf.fr/>

⁴⁶ <http://www.mp2013.fr/espace-geek/>

⁴⁷ <http://www.data.rennes-metropole.fr/>

⁴⁸ <http://www.opendata.paris.fr/>

⁴⁹ <http://opendata.montpelliernumerique.fr/>

⁵⁰ <http://www.opendata71.fr/>

⁵¹ <http://data.keolis-rennes.com/>

A Paris, l'accent a été mis sur les données « grand public » telles que les catalogues des bibliothèques, les prénoms donnés aux nouveau-nés, les coordonnées géographiques des arbres d'alignement...

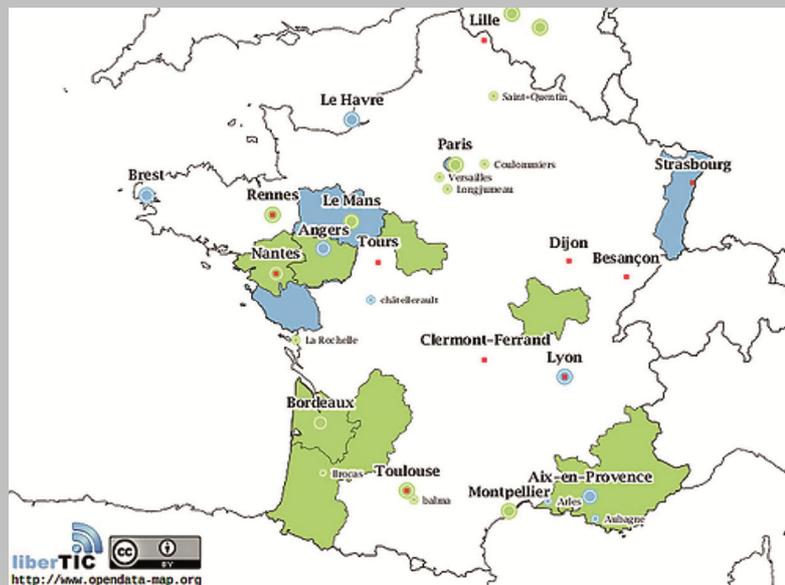
A Montpellier, les données publiées concernent l'espace public (voirie, assainissement), les espaces naturels (parcs, arbres), les transports...

En Saône-et-Loire, beaucoup de données ont trait au fonctionnement de la collectivité (délibérations, budgets, patrimoine).



La carte de France de l'ouverture des données publiques

L'association LiberTIC publie sur un site dédié⁵² une carte contributive des initiatives d'ouverture des données publiques opérées par les collectivités en France. Les zones vertes indiquent les collectivités ayant déjà ouvert leurs données publiques, les zones bleues indiquent les démarches en cours. Enfin, les points rouges indiquent les endroits où l'ouverture des données publiques est demandée par un mouvement citoyen.



Si les premières initiatives concernaient surtout des collectivités marquées politiquement à gauche, on constate un rééquilibrage aujourd'hui. Enfin, les mouvements citoyens qui cherchent à interpeller les élus sur les enjeux de l'ouverture des données publiques sont de plus en plus nombreux.

Certaines collectivités choisissent de se regrouper et de s'engager dans une démarche de mutualisation de portails, à l'image du Conseil général de la Gironde et du Conseil régional d'Aquitaine pour le portail Data locale⁵³, ou de la région nantaise⁵⁴ par exemple.

⁵² <http://www.opendata-map.org/>

⁵³ <http://www.datablocale.fr/>

⁵⁴ A ce sujet, voir le cas d'étude p. 56

2. Etalab et le portail « data.gouv.fr »

Par un décret du 21 février 2011⁵⁵, François Fillon alors Premier Ministre a créé la mission Etalab, dont l'objectif est de « *coordonne[r] l'action des administrations de l'Etat et apporte[r] son appui à ses établissements publics administratifs pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques.* »

Le 5 décembre 2011 Etalab a ouvert le portail interministériel www.data.gouv.fr qui rassemble et met à disposition des informations provenant des ministères et services de l'Etat, mais aussi des établissements publics administratifs et des entités de droit public et de droit privé chargé d'une mission de service public (l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la Bibliothèque nationale de France...). Si au moment de l'ouverture du portail, la plupart des données référencées étaient déjà accessibles sur les sites respectifs des ministères, celles-ci se sont depuis diversifiées. Le portail héberge également les données des collectivités territoriales qui le souhaitent. En octobre 2012, un conseil général et six villes avaient fait ce choix⁵⁶.

Par décret du 30 octobre 2012⁵⁷, le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault a rattaché la mission Etalab au nouveau Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), regroupant également la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP) et la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC). Le service de presse du Premier Ministre a par ailleurs annoncé la publication d'une feuille de route pour Etalab d'ici la fin de l'année 2012. « *Il s'agira de poursuivre la mise à disposition gratuite des données publiques, en mettant l'accent sur les données à fort impact sociétal (santé, éducation, etc.) et/ou à fort potentiel d'innovation sociale et économique* »⁵⁸.

⁵⁵ Décret n°2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques,

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023619063&categorieLien=id>

⁵⁶ Il s'agissait du Conseil général de Loir-et-Cher et des Villes de Coulommiers, Longjumeau, Saint-Maur-des-Fossés, Saint-Quentin, Sarlat-la-Canéda et Villembon.

⁵⁷ Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=?cidTexte=JORFTEXT000026557680&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id>

⁵⁸ Communiqué du Service presse du Premier Ministre, « Opendata - le gouvernement confirme la poursuite des démarches d'ouverture des données publiques », 31 octobre 2012,

http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/communiqués/10_31_cp-opendata_-

[le_gouvernement_confirme_la_poursuite_des_demarches_douverture_des_donnees_publiques_0.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/communiqués/10_31_cp-opendata_-le_gouvernement_confirme_la_poursuite_des_demarches_douverture_des_donnees_publiques_0.pdf)



Quel premier bilan ?

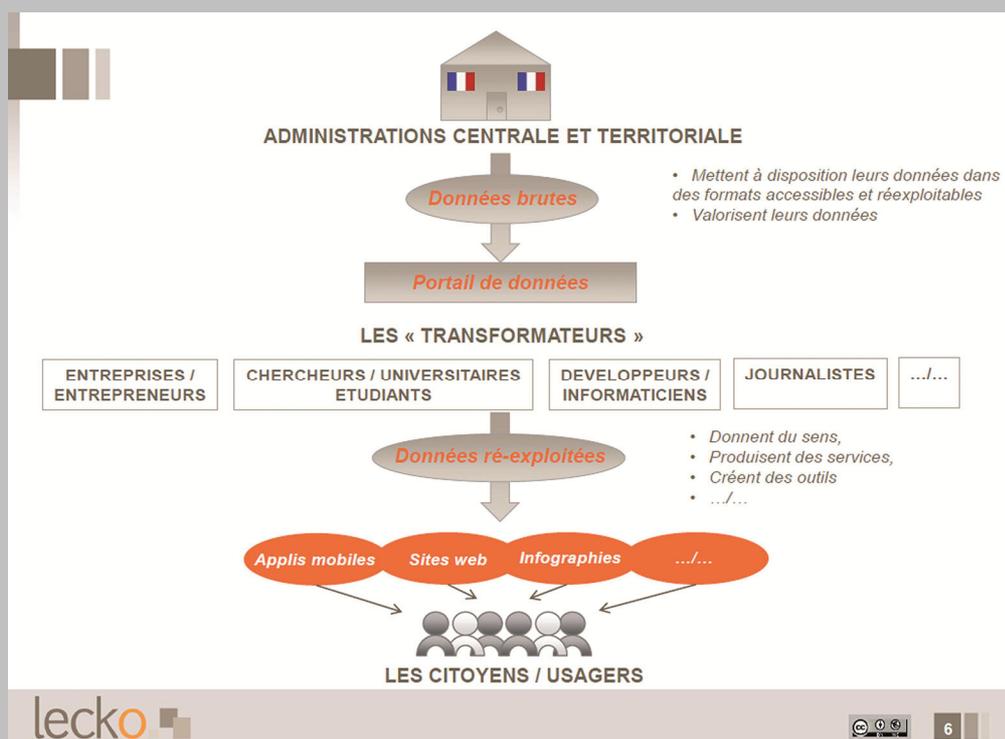
Bien que la France figure parmi les pays les plus dynamiques en Europe en matière d'ouverture des données publiques, il faut reconnaître que le mouvement se structure lentement. Ainsi, de nombreuses administrations se contentent aujourd'hui de répondre au coup par coup aux demandes d'accès ou de réutilisation qu'elles reçoivent. Des réticences – légitimes, comme c'est souvent le cas en matière d'innovation – ainsi que le manque d'appropriation de la thématique par les élus locaux, semblent expliquer la lenteur de cette progression.

Pourtant, les évolutions juridiques récentes et les derniers remaniements effectués montrent qu'il s'agit d'un mouvement de fond et transpartisan. Certains chercheurs qualifient ce mouvement d'« irréversible »⁵⁹.



Schéma de l'ouverture des données publiques

Source : Etude du cabinet Lecko « L'Open Data au coeur de la nouvelle relation entre collectivités, entreprises et citoyens », avril 2012⁶⁰.



⁵⁹ Valérie Peugeot, Julien Duprat, Damien Tremblay : « Web de données et données ouvertes », Rapport Sofrescom pour France Telecom R&D, janvier 2010,

http://laborange.academia.edu/Val%C3%A9riePeugeot/Papers/541484/web_des_donnees_donnees_ouvertes

⁶⁰ Disponibles sur le site du cabinet Lecko : <http://lecko.fr/etude-open-data.html>

D. Un mouvement qui s'étend à d'autres acteurs

Outre les acteurs publics qui y sont contraints par la législation, certains acteurs du secteur privé s'engagent également dans des démarches d'ouverture de leurs données.

1. Les démarches volontaires des entreprises

Certaines entreprises s'engagent de façon volontaire dans l'Open Data. Il s'agit notamment d'entreprises qui, de par la nature de leur activité, sont amenées à interagir directement avec les collectivités locales (BTP, transports, gestion de l'eau...). En témoignent l'engagement historique du transporteur Keolis à Rennes ou encore l'initiative d'ENEL (l'équivalent italien d'EDF)⁶¹.



L'exemple de Réseau Ferré de France

Bien que rien ne l'y oblige de par son statut d'EPIC, Réseau Ferré de France met à disposition sur le site data.gouv.fr les données géographiques publiques liées au réseau ferré national (données déjà identifiées dans le cadre de la directive européenne INSPIRE). Sont notamment disponibles : le fichier des passages à niveau (code de la ligne, type, indicateur de dangerosité, latitude et longitude) ; le fichier des gares ferroviaires (code de la ligne, nom, type, latitude, longitude) ; et le fichier des lignes agrégées (tronçons de ligne possédant des repères kilométriques cohérents entre eux).⁶²

Le cabinet de conseil Bluenove a réalisé une enquête sur l'ouverture des données dans les entreprises, dont les résultats ont été publiés dans un livre blanc⁶³ en novembre 2011. Cette enquête montre que l'Open Data commence à entrer dans leur réflexion stratégique, dans un objectif d'innovation et de satisfaction de leurs clients : « *L'ouverture des données de l'entreprise est un moyen de développer un écosystème autour de l'entreprise pour augmenter et accélérer sa capacité d'innovation en faisant appel à des tiers (développeurs, indépendants, start up, laboratoires, universités...) pour, en définitive, proposer de nouveaux produits et services.* »⁶⁴

Une particularité des démarches opérées par les entreprises est que l'ouverture des données peut être librement contrôlée, tant dans le type de données mises à disposition que dans les personnes qui peuvent y avoir accès. Ces acteurs sont donc libres de placer leurs données sous les conditions d'accès et de réutilisation qu'ils souhaitent.

⁶¹ <http://data.enel.com>

⁶² <http://www.data.gouv.fr/Producteurs/Reseau-ferre-de-France>

⁶³ Bluenove, *Open Data : quels enjeux et opportunités pour l'entreprise ?*, novembre 2011, réalisé à partir d'une enquête menée en collaboration avec l'institut BVA. Disponibles sur <http://www.bluenove.com/>

⁶⁴ *Idem*, p.27.

2. Open Data et recherche

Le milieu de la recherche publique a été l'un des premiers acteurs à soutenir une culture du partage des données à caractère scientifique pour que les chercheurs puissent les réutiliser dans leurs travaux. Cette dynamique a abouti à la création de l'*Open Data Foundation* (ODaF) en 2006⁶⁵.

Plusieurs initiatives d'ouverture des données scientifiques ont vu le jour, à l'image du projet français ISIDORE, plateforme de recherche permettant l'accès aux données numériques des sciences humaines et sociales ouverte en avril 2011 par le CNRS⁶⁶.

3. Vers un Open Data de la société civile ?

Certains acteurs de la société civile développent également ce type de démarches volontaires : citons par exemple les organisations non gouvernementales membres de l'Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide (IITA)⁶⁷, qui publient les données relatives à leurs financements et à l'utilisation de ceux-ci, ou encore le Parti socialiste français⁶⁸, qui publie notamment les données relatives aux résultats des « primaires citoyennes » de 2012. A l'heure actuelle ces initiatives restent toutefois très limitées.



Faut-il obliger les entreprises et les associations à ouvrir leurs données ?

Seuls les organismes publics sont aujourd'hui soumis à l'ouverture de leurs données. Cependant, dans de très nombreux domaines, des organismes privés détiennent des données qui ne sont pas publiques au sens de la législation, mais qui relèvent de l'"intérêt public". On peut par exemple penser aux entreprises qui détiennent des informations sur les données environnementales et aux associations humanitaires ou reconnues d'utilité publique. Certaines obligations incombent déjà à ces organismes dans le cadre de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises ou en matière de transparence financière par exemple. Ainsi l'association LibertIC s'interroge sur son blog⁶⁹ : « *Faut-il définir une liste des données d'intérêt général soumises à publication obligatoire* » et « *étendre le devoir de publication aux organismes privés et civils ?* ».



Si les initiatives d'ouverture des données sont encore rares chez les acteurs institutionnels, elles tendent à se développer et à se diversifier. L'ouverture des données fait également l'objet de plus en plus d'attention chez les acteurs qui n'y sont pas contraints.

⁶⁵ Simon Chignard, *Open Data : comprendre l'ouverture des données publiques*, Op.Cit, p.25.

⁶⁶ Dans le cadre du Très Grand Equipement Adonis. <http://www.rechercheisidore.fr/>

⁶⁷ <http://www.aidtransparency.net/>

⁶⁸ <http://data.parti-socialiste.fr/>

⁶⁹ <http://libertic.wordpress.com/>

E. Quel intérêt les acteurs publics ont-ils à ouvrir leurs données ?

Nous l'avons vu, l'ouverture des données recueillies dans le cadre d'une mission de service public est avant tout une contrainte légale pour les administrations de l'Etat et les collectivités locales. Cependant, les acteurs publics peuvent également trouver des avantages à s'engager de façon active dans l'Open Data. En voici quelques-uns :

1. Approfondir la démocratie et favoriser la transparence

La « transparence »⁷⁰ est un enjeu politique de gouvernance publique car elle traduit la volonté d'améliorer la relation de confiance entre l'administration et les citoyens. En rendant publiques leurs données, les administrations et gouvernements s'engagent dans une démarche de transparence accrue de leurs modes de fonctionnement et de leurs décisions (politiques, budgétaires...). Le terme anglophone *accountability* exprime cette situation dans laquelle l'administration se met en position de « rendre des comptes » sur son action. La possibilité pour tout citoyen d'avoir accès aux données contribue à renforcer la légitimité du pouvoir en place, et par là la démocratie.

Les TIC, en particulier Internet, favorisent l'émergence de nouveaux modes de participation citoyenne au débat public et contribuent à démocratiser l'expression publique. Dans le prolongement de cette évolution, mettre les données publiques à disposition des citoyens, organisés ou non, donne à ces derniers des outils et des moyens supplémentaires de participation. On trouve ici un lien avec la notion d'*empowerment* née aux Etats-Unis, que la sociologue Marie-Hélène Bacqué définit par « *le processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action de s'émanciper* »⁷¹. Une nouvelle expertise citoyenne pourrait ainsi se développer autour des données. Mieux à même de comprendre l'action publique, les citoyens seraient en capacité de se positionner sur les décisions publiques, voire de participer à la co-élaboration des politiques publiques, pour peu qu'on leur en donne la possibilité.

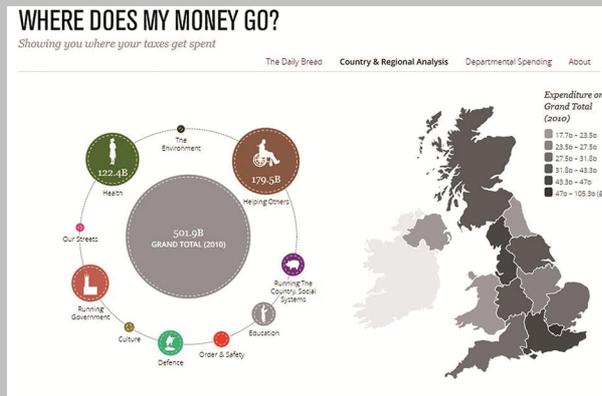
Enfin l'Open Data n'est pas uniquement une démarche *top down* (« du haut vers le bas »). Il peut également aboutir à des phénomènes *bottom up* (« du bas vers le haut ») lorsque la société civile s'empare des données ouvertes pour créer des initiatives.

⁷⁰ On peut souligner le flou conceptuel autour de ce terme.

⁷¹ Marie-Hélène Bacqué, « L'intraduisible notion d'empowerment vue au fil des politiques urbaines américaines », *Territoires*, n° 460, 2005, p. 32-35.



Un exemple de démarche initiée par la société civile : « Where does my money go ? »



Source: <http://wheredoesmymoneygo.org/>

Ce site développé par l'Open Knowledge Foundation permet de visualiser la répartition des budgets publics britanniques. Les données proviennent de la Country Regional Analysis (CRA).

En retour, les administrations peuvent bénéficier des compétences de la société civile, qu'elle soit citoyenne ou économique, et obtenir ainsi des idées d'amélioration de leur fonctionnement ou des idées de nouveaux services au public.



Un exemple d'appel à la créativité de la société civile : « Show Us a Better Way »⁷²

En 2008, le gouvernement britannique organise le concours « Show us a Better Way ». Le principe est le suivant : les citoyens londoniens imaginent de nouveaux services à partir des données publiques numériques. Celui qui propose le projet le plus innovant remporte le concours. 14 projets ont été sélectionnés sur 450, dont le projet *UK Cycling*, une plateforme d'informations sur le vélo accompagnée d'une cartographie complète des pistes cyclables du Royaume-Uni. Plusieurs collectivités françaises ont lancé des concours de ce type.

2. Développer la performance publique et l'innovation au service du citoyen

« Si les citoyens disposent, par exemple, de la performance des hôpitaux acte par acte, les établissements de santé pourraient être incités à se renforcer dans les actes où ils sont les moins bons. » Cette citation de Gilles Babinet⁷³, lorsqu'il était président du Conseil national du numérique, traduit l'espoir que certains portent dans la capacité de l'ouverture des données à façonner une administration publique plus efficace au service des usagers.

⁷² <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100402134053/showusabetterway.com/>

⁷³ In « Les retombées économiques de l'open data viendront de la société civile, assure Gilles Babinet », (propos recueillis par Vincent Berdot), *01.Net*, 2 mars 2012, <http://pro.01net.com/editorial/559726/les-retombees-economiques-de-lopen-data-viendront-de-la-societe-civile-assure-gilles-babinet/>

Sur le principe des innovations permises par les nouvelles technologies, l'ouverture des données publiques permet la création de nouveaux services accessibles via des sites Internet et des applications pour Smartphone, dans l'objectif d'améliorer la vie quotidienne des usagers du service public. Consultables à tout moment, ces nouveaux services peuvent intégrer des données en temps réel lorsque celles-ci sont disponibles, faisant de l'Open Data un outil au service de l'utilisateur « connecté » et « pressé ».

Lorsque ces nouveaux services sont développés par des acteurs privés, l'ouverture des données publiques contribue à la formation d'un écosystème économique et au développement de l'économie numérique. Déjà, de nombreuses entreprises, notamment des start-up, sont nées autour de la réutilisation des données ouvertes par les administrations.



Quelques exemples d'applications de services développées par des start-up autour des données publiques ouvertes :



Source: <http://statiophone.fr/>

Statiophone est une application permettant de connaître en temps réel les places disponibles dans les parkings publics à Nantes.



Source: <http://homengo.com/>

Home'n'go est un site qui permet de sélectionner des annonces immobilières d'agence partenaires en les croisant avec des données publiques selon plusieurs critères : géolocalisation, statistiques du prix au m², taux d'imposition local, données démographiques, établissements scolaires ou de santé à proximité...



Un exemple d'entreprise spécialisée dans le traitement d'importants volumes de données et la valorisation de données brutes : Data Publica



L'entreprise Data Publica a développé un portail Internet visant à référencer les données publiques françaises à l'image d'un annuaire. Elle propose des données brutes en accès gratuit et des données traitées, valorisées, en accès payant.

Source: <http://www.data-publica.com/>

Dans les cas où les initiatives sont mutualisées, cette mutualisation permet, outre une réduction des coûts, de fournir des services plus étendus ou de répondre à une stratégie de coopération locale.

3. Bénéficier d'un outil de pilotage et de communication

Les administrations n'échappent pas à la nécessaire adaptation de leurs modes de fonctionnement pour répondre aux impératifs du climat économique actuel. Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une démarche d'ouverture des données publiques peut leur permettre de disposer d'une vue d'ensemble sur les données qu'elles détiennent et de bénéficier ainsi d'une meilleure expertise sur leurs actions et sur leurs modes de fonctionnement. En effet, en œuvrant à l'ouverture de leurs données, les organismes publics sont amenés à effectuer un travail de contrôle et d'amélioration de la qualité de ces données. Cette étape peut s'avérer bénéfique en interne : optimisation du traitement des données, rationalisation et meilleur partage de l'information entre les services...

L'ouverture des données peut ainsi s'avérer un outil précieux dans l'amélioration de la capacité des organismes publics à planifier, à se coordonner, à procéder à des évaluations⁷⁴. C'est donc l'occasion de trouver de nouveaux moyens de remplir leurs missions, dans un objectif de modernisation. C'est également l'occasion d'impliquer les agents publics dans la réflexion sur les nouveaux usages, la transformation des administrations, l'apprentissage des technologies mobiles... ainsi qu'un outil de valorisation de leur travail.

Enfin, l'ouverture des données publiques peut être un levier d'innovation en termes de communication. De façon générale les initiatives Open Data confèrent aux organismes qui les engagent une « image » de transparence et d'innovation. Les portails de données ouvertes ont d'ailleurs autant un rôle technique que de valorisation des démarches.

⁷⁴ A ce sujet, voir le cas d'étude du Conseil général de Saône-et-Loire p.56

34 | QU'EST-CE QUE L'OUVERTURE DES DONNEES PUBLIQUES ?

Les organismes peuvent également s'appuyer sur les données ouvertes pour faire de la pédagogie sur leurs actions ou leur bilan. Par exemple, les collectivités peuvent valoriser le dynamisme et l'attractivité de leurs territoires à travers les nouveaux services issus des données ouvertes, et inclure cet aspect dans leur stratégie de « marketing territorial »⁷⁵.

➔ **L'ouverture des données publiques s'inscrit dans une dynamique ayant pour objectif de créer un environnement favorable à l'innovation et à la création de valeur.**

Elle porte également en elle des promesses démocratiques : renouvellement de l'action publique, renforcement de la transparence, plus grande participation des citoyens aux affaires publiques...

Sur ce point cependant de nombreuses questions se posent. Tout d'abord comme nous l'avons vu, une grande partie des données publiques n'est pas encore ouverte, bien que les administrations y soient légalement contraintes.

**Quels sont les enjeux de l'ouverture des données publiques pour les administrations ?
Quelle place pour le citoyen ?**

⁷⁵ Par exemple, la Ville de Montpellier inclut le partage des données publiques dans son programme « Villenumérique », dont l'ambition est « *d'affirmer la ville de Montpellier comme une collectivité engagée dans l'innovation sociale, en tirant parti de la puissance du numérique et en s'appuyant sur de nouvelles formes de co-production (ascendante, participative).* » (<http://montpellier.territoirenumerique.org/>)

DEUXIEME PARTIE
QUELQUES QUESTIONS
SOULEVEES PAR
L'OUVERTURE DES
DONNEES PUBLIQUES

2

L'ouverture des données publiques pose de nombreuses questions qui peuvent être autant de freins à sa mise en œuvre.

Nous présentons ici un panorama non exhaustif des questions que soulève l'ouverture des données publiques, en développant deux aspects :

- Les questions qui se posent du point de vue des administrations qui diffusent leurs données ;
- Les questions relatives à la prise en compte des citoyens dans ces démarches.

Certaines de ces questions restent en suspend et traduisent le fait que l'ouverture des données publiques est encore un modèle en devenir. Pour d'autres, les premiers retours d'expériences ainsi que de premiers guides pratiques⁷⁶ permettent de dégager des réponses et pistes d'actions.

A. « Du côté des producteurs »

L'ouverture des données publiques présente des opportunités mais également de nombreux défis pour les administrations chargées de la mettre en œuvre.

1. Quelles données ouvrir ?

Faut-il ouvrir toutes les données ?

Dans le cadre de leur mission de service public, l'Etat, les collectivités locales et les opérateurs de services publics produisent, reçoivent et agrègent un très grand nombre de données, dans de multiples domaines et sur de multiples supports. En principe, toutes ces données sont réutilisables, sauf exceptions vues au chapitre I telles que les données personnelles, celles relatives au secret industriel et commercial ou celles qui relèvent de la sécurité publique. Cette masse de données à ouvrir peut laisser perplexe. Trois premières questions viennent à l'esprit : les démarches Open Data doivent-elles — et peuvent-elles — être exhaustives ? Certaines données publiques devraient-elles être ouvertes en priorité ? Doit-on encadrer l'ouverture des données pour éviter certaines formes de détournement ?

⁷⁶ On pourra notamment consulter les ouvrages suivants :

- FING, *Guide pratique de l'ouverture des données publiques territoriales version n°1*, janvier 2011,

<http://doc.openfing.org/RDPU/GuidePratiqueDonneesPubliquesv1beta.pdf> : Partie 2 « Comment s'y prendre ? » ;

- Simon Chignard, *Open Data, comprendre l'ouverture des données publiques*, Op.Cit : Chapitre 3 « Agir : l'open data par la pratique » ;

- APIE, *Cahier pratique : Le droit à la réutilisation des informations publiques - foire aux questions*, avril 2010,

http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/apie/page-publications/donnees-et-images/publications/FAQ_Reutilisation_des_infos_publices_CP_04-10.pdf ;

- Aquitaine Europe Communication, *Les données publiques, Guide juridique et pratique*, décembre 2010,

<http://www.aecom.org/content/download/6231/106616/version/1/file/AEC+Guidejuridique+-+donnees+publiques.pdf>

De plus, certaines données se situent à la frontière du public et du privé. Le recouplement de données anonymisées et/ou publiques au sens de la législation peut par exemple aboutir à identifier des personnes. Certaines données encore également des questions éthiques, à titre d'exemple, la publication de données relatives aux infractions a donné lieu à l'élaboration de « cartes du crime » indiquant les délits commis rue par rue aux Etats-Unis et au Royaume-Uni⁷⁷. Enfin, certaines données peuvent, en raison de leur caractère sensible, présenter des dangers potentiels en matière de sécurité. Quid, par exemple, des données relatives à la position des panneaux indiquant les zones de stationnement réservées aux convoyeurs de fonds⁷⁸ ?

D'autre part, un organisme public ne peut ouvrir des données que s'il en est propriétaire. Il devra donc s'assurer que sa démarche est bien conforme au droit de la propriété intellectuelle des agents publics, au droit de la concurrence, aux clauses des marchés publics qu'il a conclues...

A l'heure actuelle un certain « flou juridique » demeure autour de ces questions. Les propositions de la Commission européenne et du Conseil national du numérique visent en partie à y remédier.

Quelle fiabilité des données ?

La mauvaise fiabilité des données est une crainte récurrente chez les acteurs publics. Pour le moment les administrations n'ont aucune contrainte dans ce domaine, mais l'obligation de mise à disposition fait peser une certaine pression en termes de qualité. Il en est de même en ce qui concerne la « fraîcheur » des données. En effet, la demande de données mises à jour est de plus en plus grande de la part des développeurs et les outils et applications mobiles basés sur des données en temps réel sont de plus en plus populaires auprès des usagers. Cependant, d'une part, la charge de travail associée à la vérification et à la mise à jour des données peut décourager, d'autre part, le travail des administrations peut être discrédité⁷⁹. Ainsi se profile une autre interrogation : celle des risques politiques éventuels associés à la transparence permise par l'ouverture des données publiques.



Ouverture des données publiques et transparence : le risque d'un « effet boomerang » ?

Aux incertitudes et aux questions qui résultent du peu de recul sur les initiatives à l'heure actuelle, une crainte légitime peut s'ajouter pour les administrations et surtout pour les élus : celle d'une dépossession ou d'une perte de contrôle sur les données et donc, des conclusions qui pourraient être tirées du croisement de certaines d'entre elles. En effet, l'ouverture des données publiques pourrait offrir un nouveau levier pour la critique et remettre en cause la légitimité des décisions prises.

Devant cette éventualité, les défenseurs de l'Open Data minimisent les risques et mettent en avant le bénéfice constructif de la transparence. Interrogé à ce sujet par *La Gazette.fr*,

⁷⁷ Voir par exemple le site www.police.uk lancé en 2011 par la police britannique.

⁷⁸ Exemple tiré de : FING, *Guide pratique de l'ouverture des données publiques territoriales*, Op.Cit, p.39.

⁷⁹ Voir par exemple cet article de Marie Coussin sur les données erronées de data.gouv.fr : « Les mauvaises données des marchés », *Ownifr*, 12 juin 2012, <http://ownifr/2012/06/12/les-mauvaises-donnees-des-marches/>

l'ancien Délégué Général de l'Observatoire des Territoires Numériques [OTeN], Philippe Ourliac, répondait par exemple : « Certes, la crainte d'une mauvaise interprétation par des profanes de données livrées brutes sorties de leur contexte est présente à l'esprit. En libérant les données, la puissance publique doit accepter la critique. Mais pour parvenir à une véritable transparence de l'action publique, il faut ouvrir les données de façon massive. Cela permettra une mise en perspective des politiques locales. »⁸⁰

2. Avec quels moyens ?

Quelle organisation interne ?

La mise en œuvre d'une démarche d'ouverture des données publiques peut engendrer une charge de travail plus importante et nécessiter de nouvelles compétences, ce qui pourra se traduire par un travail de formation, l'embauche de nouveaux collaborateurs, le recours à des prestataires externes... Comment s'organiser ? L'ouverture des données publiques s'inscrivant dans une stratégie globale, les organismes publics doivent revoir leurs façons de travailler vers plus de transversalité, elles doivent changer de paradigme pour passer en « mode collaboratif ». Ainsi un défi majeur pour l'administration est de parvenir à changer la façon dont elle s'organise et opère en pensant l'ouverture des données publiques comme une « ingénierie de projet » et en anticipant sa mise en œuvre.

Quel modèle économique ?

En ouvrant leurs données, les organismes publics deviennent les premiers maillons d'une nouvelle chaîne de valeur⁸¹ puisque celles-ci peuvent être récupérées par le secteur privé et revendues sous formes de nouveaux services ou produits. D'une certaine façon, les coûts incombent au secteur public, tandis que les bénéfices sont répartis parmi les acteurs du marché.

Devant cette situation, et dans un contexte budgétaire contraint, l'idée d'instaurer une redevance à la réutilisation des données publiques peut sembler séduisante. La loi de 1978 prévoit la possibilité de mettre en place des « redevances de réutilisation » qui doivent se fonder sur les coûts de mise à disposition des informations et, s'il a été demandé de les rendre anonymes, d'un coût de traitement. Les administrations peuvent également tenir compte des coûts de collecte et de production des informations et peuvent inclure dans la redevance une part au titre des droits de propriété intellectuelle.

⁸⁰ Philippe Ourliac (propos recueillis par Sophie Maréchal), « Open data : "Motiver les collectivités pour enclencher un mouvement collectif" », *La Gazette.fr*, 15 mai 2012. <http://www.lagazettedescommunes.com/113585/open-data-%C2%AB-motiver-les-collectivites-pour-enclencher-un-mouvement-collectif-%C2%BB-philippe-ourliac-observatoire-des-territoires-numeriques/>

⁸¹ Le considérant 5 de la Directive du 17 novembre 2003 indique d'ailleurs que « Les informations émanant du secteur public constituent une matière première importante pour les produits et les services de contenu numérique ».

En mai 2011 un décret du premier Ministre⁸² a fortement limité les possibilités de tarification des données détenues par l'Etat et ses établissements publics administratifs, ceux-ci ayant été enjoins d'arrêter au 1^{er} juillet 2012 la liste de leurs données soumises à redevance⁸³. Ce principe de gratuité par défaut pourrait toutefois être révisé à l'avenir⁸⁴. Les collectivités, quant à elles, sont libres de leur choix.

Néanmoins, la tarification peut entraîner des freins à la réutilisation des données, tels que des effets de dissuasion ou une discrimination des utilisateurs, ce qui, selon certains, irait à l'encontre du principe même d'ouverture. De fait, les collectivités optent toutes pour la gratuité. Par ailleurs, le mouvement de l'Open Data étant profondément lié à l'évolution du web, il porte en lui des valeurs de mise à disposition « libre » des ressources et documents. Selon la philosophie de ce mouvement, le manque à gagner des revenus directs de la vente de données publiques à des acteurs privés serait largement compensé par les externalités positives de cette ouverture. Cette hypothèse d'un système vertueux se confirmera-t-elle ?



Les promesses économiques de l'ouverture des données publiques

En 2006, le rapport MEPSIR (*Measuring European Public Sector Information Re-Use*) publié par la Direction générale « Société de l'information et médias » de la Commission européenne estimait que la réutilisation de l'information produite par des organismes publics ou ayant une mission de service public pourrait générer un chiffre d'affaires de 27 milliards d'euros en 2010 dans l'Europe des 25, grâce au développement de projets et d'applications autour de ces données. Même si les auteurs de cette étude soulignaient que ces résultats devaient être interprétés avec prudence, cette étude a suscité un grand enthousiasme... vite tempéré. Avec le recul, il est évident que le modèle économique de l'ouverture des données publiques n'est pas encore stabilisé. Les spécialistes de l'Open Data s'accordent sur le fait que les bénéfices ne sont pas immédiats ni directement chiffrables, mais qu'ils doivent être considérés sur le long terme et de façon globale, en termes de relations entre acteurs, de développement d'un « écosystème ».

En décembre 2011, une communication de la Commission européenne⁸⁵ estimait toutefois que « *les avantages économiques globaux liés à une ouverture [des « données du secteur*

⁸² Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'Etat et ses établissements publics administratifs :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072772&dateTexte=&categorieLien=id>

⁸³ Cette liste est disponible sur le site data.gouv.fr : www.data.gouv.fr/Redevances. A noter que certains établissements publics dont le modèle économique repose sur la commercialisation de leurs données comme moyen de valorisation directe du patrimoine immatériel de l'Etat, comme l'Institut Géographique National (IGN) ou Météo France, continuent à commercialiser une partie de leurs bases statistiques.

⁸⁴ A ce sujet, voir notamment cet article de Nicolas Rauline : « Open data : l'Etat cherche à monétiser les données publiques », *Les Echos*, 16 octobre 2012, <http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/tech-medias/actu/0202329311759-open-data-l-etat-cherche-a-monetiser-les-donnees-publiques-500953.php>

⁸⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « L'ouverture des données publiques : un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente », publiée dans le cadre de la Stratégie européenne en matière d'ouverture des données publiques (voir p 22).

Disponible en ligne :

http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/opendata2012/open_data_communication/fr.pdf

public, soit toutes les informations que les organismes publics de l'Union européenne produisent, recueillent ou achètent »] pourraient atteindre 40 milliards d'euros par an pour l'UE ».

Quelle mutualisation des démarches ?

Pour optimiser les coûts, les collectivités peuvent opter pour une mutualisation de leurs plateformes, que ce soit en rejoignant le portail data.gouv.fr ou en développant leurs propres partenariats. Mais cette possibilité pose alors des questions d'ordre stratégique et politiques (indépendance de gestion, visibilité de la collectivité).⁸⁶

3. Sous quelles conditions ?

Une autre question importante concerne les droits de réutilisation accordés à des tiers. Que sont-ils autorisés à faire avec les données ? Quelles obligations doivent-ils respecter ? Les acteurs publics sont là aussi guidés par la législation, qui instaure des conditions minimales (pour rappel : le respect de l'intégrité des données, la mention de leur source et de leur date de mise à jour) et impose l'adoption d'une licence dès lors que cette réutilisation est soumise au paiement d'une redevance.

Mais les professionnels de l'Open Data conseillent aux acteurs publics de se doter d'une licence (ou à défaut, de conditions générales de réutilisation) même en cas d'absence de redevance, afin d'inscrire leur relation avec les réutilisateurs des données dans un cadre fixant précisément les droits et devoirs de chacun.

En France les licences utilisées par les administrations publiques sont :

- Les licences-types proposées par l'APIE. En effet, cette agence de l'Etat a élaboré une licence dite ouverte concernant toutes les données publiques au sens de la loi du 17 juillet 1978. Nommée Licence Informations Publiques (LIP) dans sa version 2, elle se présente sous forme de conditions générales qui récapitulent les dispositions légales essentielles pour la réutilisation des données par les opérateurs.
- La Licence Ouverte proposée par Etalab (LO), qui permet de diffuser et d'adapter les données gratuitement, à condition d'en mentionner la source. Le tiers utilisateur est libre de choisir si ses données sont réutilisables ou non. La circulaire du 26 mai 2011⁸⁷ qui crée le portail data.gouv.fr demande aux ministères ainsi qu'à leurs établissements publics de diffuser leurs données via ce portail en recourant à la Licence Ouverte ;

⁸⁶ A ce sujet, voir le cas d'étude de Nantes et environs p 58

⁸⁷ Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00024072788>

- L'Open Database License (ODbL) proposée par l'*Open Knowledge Foundation* et créée particulièrement pour la gestion des bases de données, permet d'exploiter publiquement, commercialement ou non, des bases de données à condition de maintenir la licence sur la base et sur les éventuelles modifications qui y sont apportées. Cette licence est la seule à appliquer la clause de partage à l'identique (*Share Alike*), ce qui se traduit par l'obligation faite à celui qui réutilise les données de choisir la même licence, permettant ainsi une réutilisation continue.

Un consensus se dessine toutefois autour de la licence ODbL et de la Licence Ouverte.

Comment choisir la licence la plus adaptée ? Chaque licence encourage la création de dynamiques différentes, la réponse à cette question est donc éminemment stratégique. L'administration publique aura un choix à faire quant à la finalité à atteindre pour la réutilisation de ses données : privilégier l'aspect commercial ou la reprise continue sous licence ouverte. Dans tous les cas, l'administration pourra également décider qu'une partie des données soit sous telle licence et que l'autre partie ait une licence plus ou moins ouverte⁸⁸.

La question des licences ne résout pas la problématique liée à l'adéquation entre la politique d'ouverture des données et la mise à disposition réellement opérée. Cela soulève la question technique des formats.

4. Sous quels formats ?

Comme nous l'avons vu au chapitre I, la loi impose aux administrations la mise à disposition des données publiques dans le format dont elles disposent. A l'heure actuelle beaucoup d'initiatives Open Data concernent des documents dont les données sont déjà éditorialisées (c'est-à-dire non « brutes ») et sous formats dits « propriétaires », le PDF par exemple. Cette situation donne lieu à de nombreux débats. Le format brut est plébiscité par la communauté des développeurs pour une plus grande facilité de réutilisation dans la création d'applications, mais il reste incompréhensible pour le commun des utilisateurs (cf. partie suivante). Cependant, les formats propriétaires sont malgré tout largement répandus.

Quelle interopérabilité des données ?

Si les initiatives d'ouverture des données publiques sont de plus en plus nombreuses, elles se développent sans véritable cohérence. Cela peut poser des problèmes en termes d'hétérogénéité des formats de données disponibles, or l'interopérabilité des données possédées par les différents acteurs publics est essentielle pour faciliter leur exploitation automatisée et pour pouvoir les comparer. Le collectif informel Open Data France⁸⁹, qui réunit des collectivités ayant ouvert ou en voie d'ouvrir leurs données publiques, a créé un groupe de travail pour réfléchir à un projet de référentiel commun

⁸⁸ Pour approfondir le débat sur le choix des licences, on pourra par exemple se référer à Benjamin Jean, *Option Libre. Du bon usage des licences libres*, Framabook, juin 2012.

⁸⁹ <http://opendatafrance.net>

comprenant « *un nommage identique des champs utilisés, un ordonnancement identique des champs, des valeurs de champs identiques* »⁹⁰.

La question de la cohérence des modèles de représentation des données se pose également. Cette question nécessiterait peut-être de se doter d'un interlocuteur identifié, garant de cette cohérence et porteur de l'expertise requise pour cela.

Par ailleurs, les problématiques de format et d'interopérabilité posent la question de l'égalité d'accès des réutilisateurs au potentiel des données ouvertes. En effet, utiliser des données issues de plusieurs sources et présentées dans des formats différents peut nécessiter des coûts de traitement (par exemple, pour « transcrire » des données au format PDF dans un tableur), et par là, induire une discrimination⁹¹.

Sans prétendre à l'exhaustivité, les questions présentées ci-dessus montrent que l'ouverture des données publiques pose donc de nombreux défis juridiques, techniques, organisationnels, stratégiques... La nouveauté du sujet et son caractère prospectif en font un domaine dans lequel les administrations ne peuvent qu'« apprendre en marchant ». Mais si la disponibilité des données publiques devient une composante essentielle de la démocratie, un autre défi se profile : celui de l'association des citoyens et de la société civile à cette évolution.

B. Quelle appropriation citoyenne de l'ouverture des données publiques ?

Aujourd'hui, force est de reconnaître que l'ouverture des données publiques n'est connue que par un petit cercle d'initiés. Le grand public mais aussi de nombreux acteurs de la société civile restent encore peu sensibilisés à cette thématique. Comment expliquer ce paradoxe, alors que l'Open Data porte en elle les promesses d'une meilleure association des citoyens à la vie publique ? Quelles pistes pour développer la « culture des données publiques » chez les citoyens ?

1. L'enjeu de la compréhensibilité des données

L'animation des démarches Open Data est identifiée par les professionnels comme un élément clé pour l'émergence d'écosystèmes favorables à la création de valeur économique, la sélection et l'ouverture de jeux de données constituant seulement le premier niveau de la démarche. C'est pourquoi les administrations publiques qui ouvrent leurs données cherchent à fédérer les compétences au sein de

⁹⁰ <http://opendatafrance.net/les-ateliers/atelier-3-datas-et-des-datasets/>. Les villes de Montpellier, Nantes et Paris, le département de la Gironde et la région Aquitaine participent à ce groupe de travail.

⁹¹ A ce sujet, voir l'article de Vincent Berdot, « La libération des données publiques bute sur les standards », *01net Entreprises*, 8 juillet 2011, <http://pro.01net.com/editorial/535518/la-liberation-des-donnees-publiques-bute-sur-les-standards/>

« communautés » regroupant des développeurs, PME et entreprises, et organisent souvent des ateliers, concours ou « hackatons »⁹² pour inciter et stimuler la créativité autour des données.



Un exemple de communauté : « Dataconnexions »



Source: <http://www.etalab.gouv.fr>

Depuis avril 2012, le portail data.gouv.fr héberge la communauté Dataconnexions, qui rassemble des porteurs de projets de réutilisation des données publiques (entrepreneurs, salariés, étudiants, chercheurs, etc.) et des entreprises, établissements d'enseignement supérieur, pôles de compétitivité, centres de recherche, etc. Ces acteurs peuvent échanger sur une plateforme qui leur est dédiée afin de créer des collaborations dans le développement d'applications et de services.

Ces démarches sont essentielles pour la réussite des promesses économiques de l'ouverture des données. Mais qu'en est-il de ses promesses démocratiques ? Le risque est en effet que seuls quelques réutilisateurs ayant des compétences techniques soient en réelle mesure de s'emparer des données et que celles-ci soient en quelque sorte « confisquées » par ces experts (qui, pour une grande partie d'entre eux, appartiennent à la sphère marchande).

En effet, le schéma fondateur de l'Internet est horizontal : tous les acteurs étant à la fois émetteurs et récepteurs, l'information circule de manière circulaire. A l'heure des médias sociaux et du web participatif, Internet fait tomber les barrières physiques à la circulation des contenus, l'information devenant facilement accessible et abondante. Avec l'Open Data, cette tendance s'inverse : la compréhension et l'interprétation d'un jeu de données nécessitent de multiples connaissances, non seulement dans le domaine ciblé (la démographie, l'économie, etc.), mais aussi en informatique, en statistique, des connaissances juridiques... De fait, les plateformes de données publiques ouvertes sont aujourd'hui en majorité techniques.

Se pose aussi la question de la capacité des citoyens à appréhender le « déluge » d'informations mise à sa disposition. « *Le citoyen a-t-il une place dans l'Open Data ?* » se demande l'association LibertIC sur son blog⁹³. En effet, pourquoi mettre à disposition de tous des jeux de données immenses alors que les bénéficiaires supposés n'ont pas forcément les outils pour les interpréter ? La masse d'informations sur les portails de données publiques n'est-elle pas un frein à la participation des citoyens ? Quels sont les leviers d'actions pour rapprocher les données et rendre les données plus compréhensibles ?

⁹² Ce terme provient de la contraction des termes « *hacking* » et « *marathon* ». Un hackathon consiste à réunir, dans un laps de temps réduit, plusieurs équipes de développeurs afin de créer des applications mobiles sur un ou plusieurs thèmes proposés. Un jury sélectionne ensuite les applications gagnantes.

⁹³ <http://libertic.wordpress.com/2012/02/17/le-citoyen-a-t-il-une-place-dans-lopen-data/>

Traduire les données : la data-visualisation

La « data-visualisation » permet de visualiser de façon interactive des données à travers des schémas, des cartes ou des graphiques. En ce sens, elle constitue une première manière de rapprocher les données et le citoyen. Les plateformes de données publiques de certaines collectivités proposent aux utilisateurs d'accéder aux données via une interface qui permet de manipuler les données de façon ludique. Le Conseil Général de Saône-et-Loire a développé un outil de ce type : son portail de données ouvertes est divisé en deux interfaces, l'une présentant les données brutes, destinée aux développeurs, l'autre proposant un outil de visualisation, dédiée aux citoyens⁹⁴.

En juin 2012, La Fonderie (Agence numérique d'Ile-de-France) a organisé un événement consacré à la data-visualisation, « Expoviz »⁹⁵, lors duquel une cinquantaine d'œuvres ont été présentées.

Un exemple de data-visualisation : « L'investissement étranger en Afrique », par Ivan Colic

Création présentée dans le cadre de l'événement « Expoviz » de La Fonderie. Sur cette data-visualisation, les pays africains sont représentés selon une échelle correspondant aux montants des investissements étrangers qu'ils reçoivent.

Source : <http://expoviz.fr/>
 Site web de l'auteur : <http://afrographique.tumblr.com/>

Avec la data-visualisation, un nouveau métier est né : le data-journalisme, appelé également « journalisme de données ». Fondé sur le recueil, le traitement des statistiques et la visualisation de données, la particularité du data-journalisme réside dans la forme visuelle des « articles », souvent interactive et ludique. « *L'aboutissement du data-journalisme reste de penser tout type d'information comme une donnée à mettre en lien et en contexte pour lui donner du sens* », explique Nicolas Kayser-Bril⁹⁶, ancien data-journaliste d'Owini, média de référence en France sur le data-journalisme.

⁹⁴ Voir aussi p.56

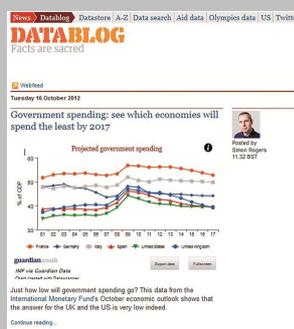
⁹⁵ <http://expoviz.fr/>

⁹⁶ Nicolas Kayser-Bril, « Le datajournalisme : vecteur de sens et de profits », *Owini*, 17 avril 2011. <http://owini.fr/2011/04/17/le-datajournalisme-vecteur-de-sens-et-de-profits/>

Si la représentation visuelle d'informations n'est pas nouvelle en soi, les data-journalistes ont un rôle à jouer en ce sens qu'ils peuvent non seulement mettre en perspective les nombreuses données ouvertes rendues disponibles, proposant ainsi un décryptage, mais aussi croiser plusieurs types de données pour en extraire des informations pertinentes. Comme l'explique Simon Rogers, directeur de l'équipe de data-journalistes du quotidien *The Guardian* : « *les gouvernements publient davantage d'informations, mais pas toujours dans une forme accessible (...). Ces données sont trop fréquemment publiées dans des formats pauvres, comme le .PDF, ou sans les informations qui permettent de les comprendre ou de les exploiter. (...) Nous pouvons néanmoins être le relais entre ces données et les citoyens qui tentent de comprendre mais ne savent pas par où commencer* »⁹⁷.



Un exemple de data-journalisme : « Datablog » du quotidien britannique *The Guardian*



En mars 2009, le quotidien britannique *The Guardian* a lancé un blog consacré entièrement au traitement journalistique des bases de données publiques s'appuyant sur la data-visualisation : « Datablog ». *The Guardian* est le premier quotidien d'informations au monde à avoir constitué une équipe de professionnels dédiée au data-journalisme.

Source :

<http://www.guardian.co.uk/news/datablog>

La data-visualisation permet donc d'effectuer un premier travail de vulgarisation pour une meilleure compréhension des données complexes par le grand public. Si cet exercice s'avère utile et certainement nécessaire en termes de pédagogie et de transparence de l'information, toutefois, il n'est pas suffisant pour garantir une réelle appropriation. En effet, toute data-visualisation correspond à une interprétation lors de la réutilisation des données (choix de celles-ci, choix du format de visualisation, choix de la thématique...) et peut donner lieu à controverse. De plus, celui qui maîtrise à la fois l'utilisation des données et leur visualisation est potentiellement porteur d'un pouvoir d'influence important. Comme l'explique Bernard Stiegler, « *Celui qui maîtrise la production des métadonnées a un pouvoir sur la mémoire collective : il peut conditionner les débats publics et les apprentissages* »⁹⁸. Si cette situation pourrait renforcer ce qu'il est convenu d'appeler la « fracture numérique », plus largement, il existe un risque que se développe une véritable « fracture sociale » si l'Open Data n'est maîtrisé que par un petit nombre de personnes. Par ailleurs, les services innovants attendus liés aux données ouvertes

⁹⁷ Simon Rogers (propos recueillis par Sophian Fanen), « WikiLeaks a changé la vision des rédactions », *Ecrans.fr*, 3 janvier 2012, <http://www.ecrans.fr/WikiLeaks-a-change-la-vision-des-13807.html>

⁹⁸ Bernard Stiegler (propos recueillis par PierreBro), « Bernard Stiegler : L'open data est "un événement d'une ampleur comparable à l'apparition de l'alphabet" », *Regards Sur Le Numérique*, 15 mars 2011, <http://www.rshmag.fr/post/2011/3/15/bernard-stiegler-l-open-data-est-un-evenement-d-une-ampleur-comparable-a-l-apparition-de-l-alphabet.aspx>

pourraient se développer de façon inégalitaire. Pour dépasser ces difficultés, une véritable éducation aux données semble nécessaire pour que les citoyens puissent les comprendre et s'en emparer.

2. L'enjeu de l'éducation aux données

Un risque de « datawashing » ?

Cette expression empruntée à Simon Chignard⁹⁹ traduit le fait que l'Open Data pourrait être utilisé uniquement à des fins de communication : « *similaire à l'éco-blanchiment (greenwashing) le datawashing consiste à publier des jeux de données (présentant souvent peu d'intérêt pour les réutilisateurs) afin de se donner une image de transparence* ». Devant cette éventualité, on voit l'importance de développer le regard critique sur les données, comme sur l'information.

Cette éducation est d'autant plus importante que nous évoluons aujourd'hui dans un « monde de données » qui se caractérise par une transformation digitale des organisations et de la société. Dans ce monde complexe, la croissance exponentielle des documents et informations stockés de façon numérique ouvre la voie au développement innovant du traitement des données, y compris à des fins d'aide à la décision : on parle d'analyse « prédictive » des données¹⁰⁰.

Cette situation pose plusieurs questions. D'une part, les organisations ont de plus en plus besoin de personnes disposant de compétences techniques dans le domaine du traitement et de l'analyse des données. Une étude du cabinet McKinsey¹⁰¹ réalisée en 2011 estime ainsi que la pénurie de main d'œuvre qualifiée est l'un des principaux défis du *Big Data*. Rien qu'aux Etats-Unis, le cabinet estime qu'il manque entre 140.000 et 190.000 professionnels de l'analytique, et 1,5 millions de managers, décideurs et analystes dans ce domaine. Notons également qu'encore peu d'écoles de journalisme intègrent le data-journalisme dans leur offre de formation¹⁰².

D'autre part, un enjeu de sensibilisation en matière de protection de la vie privée se dessine, car aujourd'hui de plus en plus de « traces » sont laissées par les utilisateurs sur Internet et peuvent se retrouver sur la scène publique. Or, les utilisateurs ne sont pas toujours conscients de ce qu'ils publient sur la Toile, que ce soit via les réseaux sociaux (Twitter ou Facebook par exemple) ou les applications web 2.0 (commentaires en ligne par exemple). Par ailleurs, les pratiques de ciblage marketing via les *cookies* (mini-programmes informatiques qui mémorisent les informations des internautes pour établir

⁹⁹ Source : <http://donneesouvertes.info/>

¹⁰⁰ A ce sujet, voir par exemple l'article d'Hubert Guillaud, « Du rôle prédictif des données à la gouvernabilité algorithmique », InternetActu, 16 décembre 2010, <http://www.internetactu.net/2010/12/16/du-role-predictif-des-donnees-a-la-gouvernabilite-algorithmique/>

¹⁰¹ McKinsey Global Institute, *Big Data: The Next Frontier for Innovation, Competition, and Productivity*, 2011, http://www.mckinsey.com/mgi/publications/big_data/pdfs/MGI_big_data_full_report.pdf

¹⁰² On peut toutefois signaler que de nouveaux programmes se mettent en place, à l'image du « *Datajournalism Lab* » et de l'« *Open Data School* » développés par l'agence Aquitaine Europe Communication en partenariat avec l'Institut de Journalisme Bordeaux Aquitaine (IJA). L'objectif de ces programmes est de former les étudiants aux techniques de la data-visualisation à partir des données publiques ouvertes par la Communauté Urbaine de Bordeaux, du Conseil général de Gironde et la région Aquitaine : <http://www.aecom.org/Vous-informer/Actualites/2/Une-experience-de-data-journalisme-est-lancee-a-Bordeaux>

des profils de consommateurs) se multiplient. « Dès que vous vous connectez à un site web commercial, toutes vos activités en ligne sont suivies, analysées et exploitées pour créer un profil marketing personnalisé qui sera stocké, puis enrichi en permanence », rappelle le journal *Le Monde*¹⁰³. Si ces pratiques sont légales, elles se déroulent souvent à l'insu des internautes.

Une meilleure sensibilisation du grand public aux données (données publiques, données personnelles...) permettrait donc un rééquilibrage, et au delà, une meilleure appréhension et appropriation du monde numérique actuel.



De l'éducation à la donnée à la reprise en mains des données personnelles ?

Le projet MiData¹⁰⁴ initié en 2011 par le gouvernement britannique concrétise et met en pratique les concepts du VRM (*Vendor Relationship Management* - « gestion de la relation vendeur »). Pendant du CRM (*Customer Relationship Management* - « gestion de la relation client ») pour les entreprises, le VRM permet au client de gérer sa relation avec les marques : les consommateurs possèdent ainsi leur propre centre de données personnelles qu'ils choisissent de partager ou non avec ces organisations. Concrètement, une vingtaine de grandes entreprises issues de différents secteurs (banque, énergie, télécommunications, distribution, etc.) proposent à leurs clients un accès aux bases de données les concernant : factures, historiques, traces liées aux transactions de la vie quotidienne..., l'argument étant qu'ils pourraient ainsi mieux orienter leurs choix et tirer bénéfice de leurs propres données. Ces données sont fournies de manière réutilisable et portable, sur le modèle des initiatives « Open Data » menées par les organismes publics.

En France, le projet « MesInfos »¹⁰⁵ mené par la FING vise également à expérimenter un nouveau type de dialogue entre les entreprises et les consommateurs, reposant sur l'outillage de ces derniers par la réappropriation de leurs données personnelles.

3. L'enjeu de la coproduction

Au-delà de la compréhensibilité et de l'éducation aux données, l'appropriation par la pratique est également un enjeu clé pour que le grand public s'empare des données et puisse exploiter les possibilités offertes par l'Open Data. La démarche qui consiste à permettre au citoyen de « mettre les mains dans le cambouis » des données contribue en effet à rendre concrets des concepts abstraits en les expérimentant de façon directe et personnelle. Cette réflexion sur la nécessité d'offrir au plus grand nombre les moyens de participer à l'ouverture des données par une politique d'animation des

¹⁰³ Yves Eudes, « Qui veut vos données personnelles ? », *Le Monde*, 25 août 2012,

http://www.lemonde.fr/sciences/article/2012/08/23/qui-veut-vos-donnees-personnelles_1749130_1650684.html

¹⁰⁴ <http://www.bis.gov.uk/policies/consumer-issues/consumer-empowerment/personal-data>

¹⁰⁵ <http://fing.org/?-MesInfos-les-donnees-personnelles->

démarches auprès du grand public a été longuement débattue lors de la Semaine européenne de l'Open Data qui s'est tenue à Nantes du 21 au 26 mai 2012¹⁰⁶.

Si ce point de vue est aujourd'hui aussi largement partagé par les différents acteurs de l'ouverture des données, c'est que la démarche s'avère utile aussi bien pour le grand public que pour l'administration. En effet, une implication citoyenne efficace, constructive et collaborative offre au décideur public les moyens d'intégrer le ressenti et la connaissance des citoyens à sa politique et à ses projets.

Le crowdsourcing, un outil clé pour la coproduction

Le *crowdsourcing*, littéralement la « production par la foule », permet de mettre à contribution des citoyens à la production de données. Il s'agit d'une création de valeur grâce à la captation de l'action de personnes externes. Le *crowdsourcing* est intimement lié au concept d'innovation ouverte, ou innovation ascendante¹⁰⁷, qui traduit la remise en cause des modes traditionnels de la recherche-développement dans les entreprises depuis les années 1980 et repose sur la capacité des entreprises à obtenir de nouvelles connaissances ou idées d'innovation grâce à des contributions extérieures¹⁰⁸. Ainsi, le *crowdsourcing* exploite les externalités positives issues de la « multitude », pour reprendre une expression de Michael Hardt et Antonio Negri¹⁰⁹.

L'exemple emblématique du *crowdsourcing* est l'encyclopédie collaborative Wikipédia¹¹⁰, mais cette pratique participative existe depuis plusieurs années dans les domaines de la botanique, de l'astronomie, etc. Les données apportées par *crowdsourcing* peuvent être de plusieurs ordres : il peut s'agir de donner un avis sur un produit ou un service pour permettre à son concepteur de l'améliorer, d'apporter de nouvelles idées, de contribuer à la création d'une base de données.

En matière d'ouverture des données publiques, le *crowdsourcing* s'avère un outil privilégié pour concilier appropriation citoyenne et contribution aux initiatives menées par les organismes publics :

- Parce qu'il permet de mettre les citoyens à contribution pour améliorer les données et en obtenir de nouvelles ;
- Parce qu'il constitue un nouvel outil de participation et d'interaction entre les citoyens et l'administration, ainsi qu'entre les citoyens et les élus, permettant à ces derniers de bénéficier de l'intelligence collective.

¹⁰⁶ Organisée par LiberTIC, la FING, L'ePSIplatform, l'Université de Nantes, le laboratoire du LINA, l'Ecole Polytechnique, Stéréolux - La Fabrique, et avec la participation de Décider ensemble. Site web : <http://www.opendataweek.org/>

¹⁰⁷ A ce sujet, voir notamment Yann Moulier Boutang, Bernard Stiegler, Alain Cadix et Collectif, *Le design de nos existences à l'époque de l'innovation ascendante*, Mille et une nuits, octobre 2008.

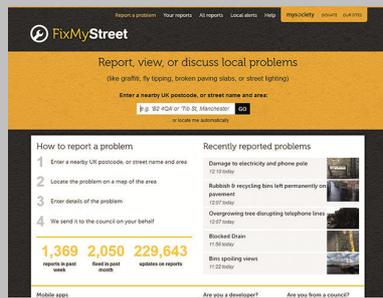
¹⁰⁸ Voir par exemple Julien Dupont-Calbot et Catherine Pétillon, « La révolution de l'« open innovation » », *Le Monde*, cahier Eco&Entreprise, 13 juin 2012.

¹⁰⁹ Michael Hardt et Antonio Negri, *Multitude, guerre et démocratie à l'âge de l'Empire*, La Découverte, 2004.

¹¹⁰ <http://fr.wikipedia.org>. Voir aussi cet article de Dominique Cardon et Julien Levrel, « La vigilance participative. Une interprétation de la gouvernance de Wikipédia », *Réseaux*, 154, 2009, p. 51-89.



Deux exemples de *crowdsourcing* appliqué aux données publiques :



Source: <http://www.fixmystreet.com/>

Au Royaume-Uni, l'organisation à but non lucratif MySociety a développé plusieurs sites Internet dans le domaine du dialogue entre les autorités locales et leurs administrés. Le site *FixMyStreet* permet par exemple aux citoyens de signifier aux autorités locales les dysfonctionnements qui méritent d'être traités : problèmes de dégradation de mobilier urbain, de nuisances sonores ou d'aménagement de la voirie. Plusieurs villes françaises ont adopté des outils sur ce même modèle.



Source: <http://www.openstreetmap.org/>

OpenStreetMap est un projet initié en 2004 dont le but est de réaliser une cartographie collaborative du monde sous licence libre, en alternative aux cartes présentant des restrictions légales ou techniques (droits de propriété...). La solution *OpenStreetMap* a été adoptée par plusieurs entreprises et collectivité locales. La Ville de Plouarzel a choisi, en 2009, de mettre à disposition ses données cartographiques sur le site *OpenStreetMap*. La carte de Plouarzel¹¹¹ est régulièrement enrichie par les habitants, à l'occasion de « carto-parties », organisées par le centre multimédia de la ville. Cette carte sert aussi de dépliant à l'Office de Tourisme de Plouarzel. La Ville d'Orange a également choisi d'utiliser cette solution¹¹², tout comme la Ville de Paris pour son service de calcul d'itinéraires cyclables GéoVélo¹¹³.

Une question souvent posée est celle de la responsabilité en cas d'erreurs ou de malveillance de la part de certains acteurs. Pour les promoteurs du *crowdsourcing*, la loi du nombre offre une puissance statistique qui permet d'éliminer un grand nombre de résultats douteux ou de faire faire les mêmes calculs ou des observations de même type, par des personnes différentes, pour ainsi les valider. Certains projets très aboutis comme le projet *OpenStreetMap* intègrent également des méthodes automatisées (utilisation de robots fonctionnant sur des algorithmes) ou manuelles (vérification des erreurs typographiques) pour assurer la fiabilité de leurs données.

¹¹¹ <http://www.plouarzel.fr/?tag=carte>

¹¹² <http://www.ville-orange.fr/sortir01.htm>

¹¹³ <http://vgps.paris.fr/>

4. Le besoin de nouveaux médiateurs

Les trois enjeux identifiés plus haut (compréhensibilité des données, éducation, coproduction) mettent en évidence la nécessité d'une médiation, d'un accompagnement par la formation, pour garantir une réelle appropriation de l'ouverture des données par le grand public. La médiation est vue comme « *une instance qui assure, dans la communication et la vie sociale, l'articulation entre la dimension individuelle [...] et la dimension collective de la sociabilité et du lien social* »¹¹⁴. Dans ce contexte, qui doit assurer cet accompagnement ? Pour Simon Chignard, « *On pourrait tout à fait imaginer une semaine de la donnée à l'école sur le même modèle que la semaine de la presse à l'école* »¹¹⁵. Si l'idée est louable, ce type de programme ne semble pas aujourd'hui à l'ordre du jour. Même si nombre d'administrations publiques lancent aujourd'hui des projets d'accompagnement, cette action, qui est nécessairement une action de terrain, n'entre pas forcément dans leurs missions.

Des garants facilitateurs pour l'Open Data ?

Dans le domaine de la concertation, la notion de « garant » est d'usage pour qualifier les personnes indépendantes de la maîtrise d'ouvrage et des parties prenantes qui sont désignées pour suivre le déroulement d'une concertation. Leur rôle et leur statut sont cependant variables : instance collégiale, individu désigné par le préfet à la demande de la Commission nationale du débat public (CNDP, dans le cas d'un débat public), ou encore personnalité désignée par le maître d'ouvrage mais rémunéré par une collectivité... Au-delà de leur mode de désignation et de leur qualité, les garants remplissent différents rôles ou missions. La figure du « garant facilitateur » est souvent employée pour caractériser le rôle d'interface que peut jouer ce tiers : dans une posture intermédiaire, il transmet la parole du maître d'ouvrage et des parties prenantes, assure la médiation entre les parties prenantes et peut participer à l'animation des débats¹¹⁶.

De cette figure du garant facilitateur de la concertation, pourrait-on imaginer des modèles pour l'ouverture des données publiques, personnes ou structures ? Plusieurs initiatives récentes visant à accompagner le grand public dans la découverte, l'appropriation et la réutilisation des données fournissent des pistes de réponse en ce sens.

Ainsi, sur l'agglomération nantaise¹¹⁷, l'association LiberTIC propose des ateliers de sensibilisation à l'ouverture des données. Toujours à Nantes, l'association Médiagraph¹¹⁸ propose d'initier et de former aux nouvelles technologies tous les publics qui en sont éloignés voire exclus. L'association a développée la figure du « bénévole numérique », médiateur entre les outils numériques et le public. L'Open Data fait partie de son programme d'éducation au numérique et elle propose des ateliers ouverts à tous sur les

¹¹⁴ Bernard Lamizet, Ahmed Silem, *Dictionnaire encyclopédique des Sciences de l'Information et de la Communication*, Ellipses Marketing, 1997.

¹¹⁵ Simon Chignard (propos recueillis par Jade Bouchemit), « L'open data – entre promesses, réalités et limites : un modèle encore en devenir », *Connexité*, 5 septembre 2012, <http://www.connexite.fr/focus/2012090512273-open-data-entre-promesses-realites-limites-modele-encore-en-devenir>

¹¹⁶ Source : Décider ensemble, « Analyse des pratiques de la concertation en France », *Op Cit.*

¹¹⁷ Voir aussi le cas d'étude p. 58

¹¹⁸ www.assomediagraph.fr/

données ouvertes et leur réutilisation. A Rennes, au sein de la Cantine numérique Rennaise, le collectif « Open Data Rennes »¹¹⁹ réunissant des professionnels de l'information et de la donnée (développeurs, journalistes, graphistes) met en place des ateliers pour offrir aux Rennais la possibilité de comprendre ce qu'est l'ouverture des données publiques et créer des visualisations de données et des applications.

Notons que les ateliers et rencontres autour des données ouvertes se tiennent souvent dans des « tiers-lieux » (les « Cantines » par exemple). Ces dernières années, plusieurs structures de ce type se sont développées. Les tiers-lieux sont des espaces publics informels dédiés à la coopération, au « *co-working* » (travail en commun) et réunissant des ressources matérielles et des services (numériques, conseil,etc). Ces espaces permettent de favoriser la création d'une manière différente¹²⁰.

Le concept d'« InfoLab » imaginé par la FING, vise également à favoriser l'appropriation et la manipulation des données dans un espace « tiers ». Les InfoLabs seraient de nouveaux espaces d'apprentissage favorisant la rencontre entre experts et utilisateurs désireux de s'initier à la manipulation de données¹²¹. Plusieurs expérimentations très récentes ont eu lieu autour de la déclinaison de ce concept¹²².

Les expériences décrites ci-dessus sont des exemples, d'autres projets sont bien sûr envisageables. A noter que certains lieux plus traditionnels pourraient peut-être également se saisir des enjeux de l'ouverture des données publiques et se positionner en tant qu'interlocuteurs : on peut penser par exemple aux Espaces publics numériques (EPN), aux Centres de culture scientifique, technique et industrielle (CCSTI), aux bibliothèques publiques...



L'ouverture des données publiques et les acteurs traditionnels de la participation

En dehors de quelques associations qui commencent à prendre conscience de l'intérêt d'utiliser l'Open Data dans leurs missions, à l'image de l'association Mediagraph à Nantes, les acteurs traditionnels de la démocratie participative ou de l'économie solidaire et sociale (ESS) semblent peu se saisir de ce sujet.

¹¹⁹ « Open Data Rennes : le blog du collectif Open Data à Rennes » : <http://opendatarennes.wordpress.com/about/>

¹²⁰ Pour en savoir plus sur les tiers-lieux, voir par exemple l'article de Christine Balai « Les tiers-lieux, espaces d'émergence et de créativité », blog collectif *Tiers Espaces*, 9 novembre 2011, <http://blog.recherche-action.fr/tiers-espace/2011/11/09/les-tiers-lieux-espace-demergence-et-de-creativite/>

¹²¹ Hubert Guillaud, Cécile Delemarre, Charles Nepote, Amandine Brugiere, Denis Pansu, Fabienne Guibé, « Avons-nous besoin d'Info Labs ? », *InternetActu*, 15 mai 2012, <http://www.internetactu.net/2012/05/15/avons-nous-besoin-dinfo-labs/>

¹²² Voir par exemple le compte-rendu de l'atelier « La fabrique de données » organisé par la FING, La Fonderie et Simon Chignard lors du « Forum des usages coopératifs » à Brest du 10 au 13 juillet 2012 (<http://www.reseaufing.org/pg/blog/fguibe/read/116844/la-fabrique-de-donnees-ou-oups-on-a-fait-un-infolab-dixit-simon-chignard>), ou l'expérience menée par Simon Chignard à Rennes dans le cadre de l'opération « Viva-Cités » du 3 au 7 octobre 2012 : <http://www.data.rennes-metropole.fr/actualite/viva-cites-trois-infolab-a-ne-pas-rater/e773fd893b828bbf57adc9789e32ec7e/>. Voir également les scénarios prospectifs du Chapitre III.

En partenariat avec le Conseil général du Val-de-Marne, la FING a lancé une enquête¹²³ à destination des acteurs de la démocratie locale pour analyser l'utilisation faite des données dans le cadre de leur activité d'accompagnement des actions de démocratie locale sur les territoires. Le questionnaire explore à la fois les usages internes aux pratiques professionnelles (préparation, conception des actions, élaboration des livrables, des indicateurs), et l'utilisation des données au cœur des actions menées avec les publics. Les résultats de l'enquête seront livrés fin décembre 2012¹²⁴.

Le décalage entre les promesses de renforcement démocratique, de participation, etc. et le fait que l'ouverture des données ne s'adresse pas au grand public semble porteur d'un risque de « fracture sociale ». C'est pourquoi l'ouverture des données publiques ne doit pas être une fin en soi. Un travail d'accompagnement est nécessaire afin que les citoyens puissent comprendre mais aussi s'approprier cette évolution. Cet accompagnement, cette médiation, peut être dévolue à des acteurs tiers.

¹²³ Enquête en ligne « La démocratie locale, l'Open Data et vous ». Pour répondre au questionnaire :

<http://www.reseaufing.org/pg/blog/group:1854>

¹²⁴ Pour être tenu informé des résultats : infos@fing.org



Entretien avec...
Claire Gallon,
 Administratrice de LiberTIC



Crédit Simon Robic

« Un changement de culture et de pratique est nécessaire pour répondre aux nouvelles attentes et instaurer une relation de confiance entre les acteurs »

Quel rôle la société civile peut-elle jouer dans l'écosystème de l'Open Data ?

La société civile peut jouer différents rôles. Elle peut à la fois être consultatrice ou utilisatrice de données ouvertes pour en tirer des informations et analyses. Mais cela requière un minimum de compétences dans le traitement des données. Elle peut aussi être productrice de données. Ainsi OpenStreetMap, la cartographie collaborative, permet aux habitants de créer des données cartographiques de leur territoire et de les partager. La ville de Montpellier intègre d'ailleurs ces données citoyennes sur sa plateforme de données publiques. La société civile peut également être consommatrice de produits issus des données. C'est de plus en plus le cas avec le développement d'applications sur téléphone mobile qui utilisent les données ouvertes, bien que l'utilisateur final en soit rarement conscient.

Force est de constater que les acteurs engagés aujourd'hui sur la question de l'Open Data sont essentiellement des acteurs du numérique, des militants des logiciels libres... Le « citoyen lambda » reste pour l'heure très peu représenté. Nous avons besoin de mobiliser des intermédiaires, sociétés de services, chercheurs et journalistes pour donner du sens aux données. Les outils de visualisation intégrée

permettent de démocratiser l'usage de données. Mais dans l'idéal, les citoyens devraient avoir le choix d'accéder aux données brutes comme aux données mises en forme, ce qui implique qu'ils aient la possibilité d'acquérir des compétences via des formations au traitement des données (comment les extraire, les interpréter, les visualiser...).

A terme, l'Open Data peut-il changer les relations entre citoyens et gouvernants? Comment ?

L'Open Data est un élément de réponse à un nouveau contexte : le développement de la société numérique, la défiance envers les politiques, la volonté de transparence que rappelle l'affaire Wikileaks... Ces éléments imposent de nouveaux modes organisationnels. Un changement de culture et de pratique est nécessaire pour répondre aux nouvelles attentes et instaurer une relation de confiance entre les acteurs, c'est ce que propose l'Open Data.

De fait, la mise en place de l'Open Data représente une révolution culturelle en soi : passer de la culture du secret à la culture de l'exposition, de la diffusion d'information au développement de l'interaction, et assurer la lisibilité de l'action publique.

Il s'agit également de changer le statut du citoyen qui est encore considéré comme consommateur de services plutôt qu'acteur de la vie publique. Un exemple : il est intéressant d'avoir accès aux données budgétaires de sa commune pour en comprendre la répartition. Mais si on envisage l'Open Data comme un outil de capacitation des habitants, ce n'est pas le budget voté qui devrait être présenté mais une proposition de budget à discuter. C'est ce que propose un arrondissement de Montréal à

travers un outil qui permet aux habitants de donner leur avis sur les arbitrages à effectuer en amont du vote budgétaire annuel (voir le site <http://budgetplateau.com/>).

Les données ouvertes peuvent alimenter le dialogue entre élus et citoyens, permettre de mieux comprendre l'action publique et d'impliquer les habitants dans la coproduction du territoire. Encore faut-il que la volonté politique soit présente. ■

➔ **Problématique nouvelle et complexe, l'ouverture des données publiques pose de nombreuses questions. Mais pour exploiter aux mieux ses potentialités démocratiques, les organismes publics doivent fondamentalement ancrer leurs démarches dans un dialogue avec la société civile dans ses différentes composantes. De nombreux usages sont également à inventer autour des données ouvertes pour pouvoir en saisir toutes les opportunités. Peu à peu, le champ se structure, bénéficie de retours d'expériences et de « bonnes pratiques ».**

TROISIEME PARTIE
VERS UNE
RECONFIGURATION DES
RELATIONS
GOUVERNANTS-
CITOYENS ?

3

Si les citoyens sont mis en capacité d'accéder à l'information publique mais aussi de la produire, voire de la corriger via la technique du *crowdsourcing* par exemple, l'ouverture des données peut avoir un impact sur la manière même de conduire l'action publique.

Nous cherchons à identifier dans ce chapitre ce que modifie l'ouverture des données publiques dans les relations entre les citoyens et les décideurs publics, nationaux et locaux. Pour cela, nous explorons tout d'abord l'évolution de cette relation à travers l'étude de deux initiatives d'ouverture des données publiques portées par des collectivités locales. Puis nous nous intéressons aux nouveaux outils croisant ouverture des données publiques et politique sur Internet et la scène médiatique. Enfin, nous nous interrogeons sur l'apport de l'ouverture des données publiques dans les processus décisionnels.

Etant donné le caractère récent des initiatives d'ouverture des données publiques et des dispositifs décrits, qui ne permettent pas de prendre beaucoup de recul à l'heure actuelle, ce chapitre comporte une dimension particulièrement illustrée et prospective.

A. Comment évoluent les relations entre les acteurs ? Zoom sur deux démarches territoriales

Il est intéressant d'observer comment les initiatives d'ouverture des données publiques naissent et se mettent en place dans les territoires pour tenter de comprendre la façon dont les élus et les administrations se saisissent de ces enjeux. En effet, si l'ouverture des données publiques procède de l'application de la loi, chaque initiative porte la marque de son environnement, chaque expérience est différente.

Que changent les configurations de départ sur la mise en œuvre des projets et sur les liens que développe la collectivité avec les acteurs du territoire ? Comment les acteurs se positionnent-ils sur la problématique de l'ouverture des données ?

Pour répondre à ces questions, deux cas sont ici analysés : l'initiative « Open Data 71 » menée par le Conseil général de Saône-et-Loire et l'initiative « Nantes Ouverture des Données » menée par la Ville de Nantes et la Communauté urbaine Nantes Métropole, rejointes par le Conseil général de Loire-Atlantique et le Conseil régional des Pays de la Loire.

L'ouverture des données publiques en Saône-et-Loire

Un projet ambitieux, fortement porté politiquement

L'initiative du Conseil général de Saône-et-Loire est née en décembre 2010 de la volonté de son ancien Président, Arnaud Montebourg, aujourd'hui Ministre du redressement productif. Avec pour « modèles » l'action entreprise par Barack Obama aux Etats-Unis et l'instauration d'une VIème République, dont l'ouverture des données publiques constituerait un pilier, l'ancien Président du Conseil général souhaitait que la démarche soit la plus exhaustive possible. Ainsi les premières données du portail

« Open Data 71 », ouvert le 30 septembre 2011, concernaient les domaines de compétences du département (solidarité, enseignement, transports, tourisme...) mais également les finances publiques (avec un arriéré de 10 ans), les marchés publics, les dépenses budgétaires, les notes de frais des élus, les subventions accordées aux associations...

Cette volonté de transparence de l'action publique s'inscrit dans une optique de transformation de la relation du politique avec les citoyens clairement revendiquée : « *Tout devient public, ce qui va nécessairement transformer la pratique des élus* », déclarait ainsi Pierre Martinerie, Vice-président chargé notamment de la démocratie participative¹²⁵.

La volonté d'un Open Data « pour tous »

Le portail « Open Data 71 » a également été le premier en France à intégrer, outre une interface présentant les données brut dédiée aux développeurs (aux formats XLS, PDF, ZIP, XML, HTML, SQL, DBF, SHP, SHX, etc.), un outil de visualisation pour permettre à chaque internaute de mettre les données en scène, afin d'obtenir des cartes ou des graphiques (courbes, diagrammes en bâtons, ou camemberts). Au moment de son lancement, le portail comprenait également plusieurs applications à visée pédagogique, destinées à illustrer comment les données pouvaient être réutilisées.

Autre particularité du projet, un comité d'éthique a été créé pour conseiller la collectivité sur les données à ouvrir, les formats à adopter, le type de licence, etc. Ce comité d'éthique est composé de 5 personnes externes au Conseil général : le directeur régional de l'Insee, un journaliste, une magistrate, un professeur de philosophie et un représentant de l'association de consommateurs UFC-Que choisir.

Pour quels effets ?

Malgré des efforts notables en direction des différents publics, huit mois après l'ouverture du portail, les habitants se saisissent encore peu de l'outil mis à leur disposition. En dehors du concours d'applications qui s'est tenu en mars 2011, la création d'une dynamique économique vertueuse et pérenne autour des données publiques se fait aussi attendre, comme c'est le cas au niveau national. « *Nous sommes un département très rural, assez isolé. Notre tissu économique et associatif est encore peu sensible à cette thématique. Donc pour l'instant, nous avons peu de retour, mais nous travaillons beaucoup sur l'animation et la formation* », explique Pierre-Paul Penillard, Directeur du projet « Open Data 71 »¹²⁶. Le Conseil général prévoit par ailleurs de refondre sa plateforme de données ouvertes à la fin de l'année 2012 pour la rendre plus accessible et interactive.

En revanche, le portail de données publiques s'avère un bon outil pour le pilotage des politiques publiques et le contrôle de gestion de la collectivité. *La première plus-value du projet est interne : nous*

¹²⁵ Pierre Martinerie, propos recueillis par Jean-Louis Dell'oro, « L'open data, un enjeu pour demain », *Europe1.fr*, 20 octobre 2011. <http://www.europe1.fr/France/L-open-data-un-enjeu-pour-demain-777345/>.

¹²⁶ Entretien avec Pierre-Paul Pénillard, 12 juin 2012.

avons acquis une vraie expertise sur nos données. La transversalité de la démarche a mis en évidence des marges d'amélioration dans nos processus de fonctionnement »¹²⁷, note Pierre-Paul Penillard.

Pour aller plus loin :

<http://www.opendata71.fr/>

L'ouverture des données publiques dans la région nantaise

Une démarche impulsée par la société civile

Ayant ses locaux à Nantes, l'association LiberTIC, dont un des objectifs est de promouvoir l'ouverture des données publiques en France, a naturellement sensibilisé les élus locaux à cette question. Son action a notamment pris la forme d'une lettre ouverte adressée aux élus en décembre 2010 signée par 200 acteurs du territoire¹²⁸. En réponse à cette initiative, Jean-Marc Ayrault alors député-maire de Nantes et président de la Communauté urbaine Nantes Métropole, a annoncé en février 2011 que la Ville et la Communauté urbaine s'engageaient dans l'ouverture de leurs données publiques.

Suite à cette décision politique favorable, LiberTIC a demandé à ce que le projet soit développé de façon participative avec les acteurs du territoire, « afin d'éviter que ne s'opposent une société civile impatient de voir les données libérées et des agents publics méfiants ou sous pression »¹²⁹. Cette demande a également été bien accueillie par le député-maire¹³⁰.

Un projet construit avec les acteurs locaux

L'expertise de LiberTIC a alors été mise à disposition pour assurer le relais entre les services administratifs et les réutilisateurs de données potentiels (développeurs, entreprises, étudiants, médias locaux, associations...) lors de rencontres spécifiques. Parmi les thèmes discutés lors de ces rencontres figuraient les jeux de données à ouvrir en priorité (tourisme, culture, environnement, mobilité), les formats disponibles, le choix de la licence... Dans ce travail, LiberTIC a reçu l'appui d'autres acteurs du numérique, nombreux dans la région nantaise, notamment La Cantine numérique (« tiers-lieu » dédié au web et à l'innovation sous toutes ses formes), Stereolux (espace culturel consacré aux arts numériques) et l'association Mediagraph (pour l'organisation d'ateliers de sensibilisation aux données).

La conjonction entre, d'une part une vision politique claire et définie, et d'autre part, la mobilisation d'acteurs de la société civile engagés sur les questions numériques, a permis d'instaurer une dynamique favorable au dialogue sur le territoire. Depuis la mise en ligne de la plateforme de données le 21 novembre 2011, cette dynamique de dialogue se poursuit, l'association LiberTIC assurant l'animation autour de la démarche Open Data sur l'agglomération nantaise dans le cadre d'une subvention.

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ <http://libertic.wordpress.com/2010/12/21/petition-en-faveur-de-louverture-des-donnees-publiques-de-nantes/>

¹²⁹ Entretien avec Claire Gallon, 3 juillet 2012.

¹³⁰ Voir à ce sujet l'intervention vidéo de Jean-Marc Ayrault lors de l'inauguration du portail nantais le 21 novembre 2011 dans les locaux de la Cantine numérique : <http://vimeo.com/32567779>.

Pourquels effets ?

A Nantes également, l'intérêt des citoyens pour l'Open Data reste modeste. « *Ce serait ridicule de dire que le grand public s'intéresse à l'open data. En revanche, un certain nombre de communautés militent pour. Et nous, politiquement, on a répondu positivement* », note Jean-Pierre Bailly, Directeur du département des ressources numériques à la Ville de Nantes et Nantes Métropole¹³¹.

Mais l'ouverture des données permet aux acteurs publics d'expérimenter de nouvelles façons de travailler. Ainsi, le projet nantais a donné lieu à une mutualisation de plateforme inédite avec le Conseil général de Loire-Atlantique (en avril 2012) et la région Pays de la Loire (prévue d'ici la fin de l'année 2012). Outre une réduction des coûts et une limitation des doublons, cette mutualisation permet aux collectivités de développer une certaine synergie. Ainsi, si seuls les aspects techniques sont mutualisés, chaque collectivité conservant sa stratégie éditoriale en respect avec ses enjeux et objectifs de communication propres, le suivi opérationnel est assuré au niveau des directions générales par un comité de pilotage inter-collectivités : « *C'est la première fois qu'on travaille de façon si étroite avec le département et la région sur une thématique numérique. Cela favorise une bonne cohérence territoriale* », relève Jean-Pierre Bailly¹³². « *La question d'une mutualisation des conditions de nos futurs appels à projet pourrait se poser, ce serait une première* », indiquent Gaëlle Rivoal, et Jean-Philippe Lefèvre¹³³.

L'ouverture des données permet également de développer des liens avec de nouveaux publics, comme l'expliquent Gaëlle Rivoal, Responsable du pôle Innovation & Multimédia et Jean-Philippe Lefèvre, Responsable de la Mission développement de l'administration électronique au Conseil général de Loire-Atlantique : « *Ce projet nous a mené à tisser des liens avec de nouveaux acteurs, la communauté OpenStreetMap par exemple, même si cela reste moins naturel pour eux de venir nous voir* »¹³⁴.

Pour aller plus loin : <http://www.data.nantes.fr/>
<http://data.loire-atlantique.fr/accueil/>

Portail du Conseil régional des Pays de la Loire (ouverture prévue fin 2012)

Synthèse

- **Comment les initiatives d'ouverture des données publiques se mettent en place dans les territoires ?**

Les cas présentés ci-dessus montrent que les décideurs publics locaux s'emparent de l'ouverture des données publiques de diverses manières. En Saône-et-Loire, l'ouverture des données publiques a été fortement impulsée par l'ancien président du Conseil général Arnaud Montebourg, intéressé par l'amélioration de la transparence dans l'exercice du pouvoir public à travers son projet de VIème République ou la politique de Barak Obama. A Nantes, c'est une communauté de « valorisateurs »

¹³¹ Jean-Pierre Bailly (propos recueillis par Anne-Claire Norot), *Les Inrockuptibles*, n°876 Spécial Nantes, 12 septembre 2012.

¹³² Entretien avec Jean-Pierre Bailly, 12 juillet 2012.

¹³³ Entretien avec Gaëlle Rivoal et Jean-Philippe Lefèvre, 4 juillet 2012.

¹³⁴ *Idem*.

féderés au sein de l'association LiberTIC qui a sensibilisé les citoyens et interpellé les élus sur le sujet. Dans les deux cas, les élus ont souhaité être proactifs et favoriser l'expérimentation.

- **Quelle « réaction » de la société civile ?**

L'ouverture des données publiques est révélatrice de la montée en puissance de nouveaux acteurs, associations ou groupements de citoyens totalement imprégnés des TIC. A l'image de la montée en puissance des associations environnementales dans les années 1970-1980, ceux-ci sont peu structurés et encore moins institutionnalisés, ce qui rend leur identification complexe.

Cependant, cette « société civile de la donnée » émergente ne représente qu'une petite fraction de la population. Elle ne tire pas sa légitimité du nombre de ses adhérents mais plutôt de sa connaissance et de sa maîtrise de l'utilisation d'outils innovants, vecteurs d'échange d'information et d'opinions.

- **Quels sont les effets de ces politiques publiques ?**

Les deux initiatives se caractérisent par des efforts notables en direction des citoyens (pédagogie, communication, dialogue, accompagnement), cependant, les effets en termes de participation restent contrastés. Cela traduit le fait que l'appropriation de l'ouverture des données publiques est un processus lent, qui nécessite une acculturation tant au niveau des utilisateurs que des administrations. Toutefois, l'ouverture des données publiques ouvre une « brèche » dans le cloisonnement entre l'action publique et les administrés, et permet la rencontre entre plusieurs « mondes » : le monde administratif, le monde politique, le monde associatif traditionnel, le monde des collectifs de citoyens utilisateurs de TIC, le monde des start-up, le monde des entreprises...

En outre, l'étude de ces deux cas montre que, si les bénéfices démocratiques et économiques ne sont pas immédiats, les collectivités sont de plus en plus conscientes qu'elles peuvent être les premières bénéficiaires de l'ouverture des données publiques, que ce soit en interne ou à travers le partage d'expérience. Ainsi, si le rapprochement entre les collectivités de la région nantaise a sans doute été facilité par d'autres facteurs (celles-ci étant toutes du même bord politique notamment), il est révélateur du fait que l'ouverture des données publiques rend nécessaires et évidentes des logiques de mutualisation, de collaboration et de transversalité au sein des institutions.



Entretien avec...

Bernard Gagnet,

Vice-président du Conseil
général de Loire-Atlantique



© Paul Pascal / CG Loire-Atlantique

« L' élu ne décide plus seul. L' Open Data va accentuer cette dynamique »

Pourquoi le Conseil général de Loire-Atlantique a-t-il choisi de s'engager dans une démarche d'ouverture des données publiques ?

Notre Président Philippe Grosvalet a engagé ce projet pour trois raisons : tout d'abord, il s'agissait de renforcer la transparence de notre fonctionnement et la lisibilité de nos politiques publiques pour améliorer le dialogue avec les citoyens. Dans le domaine de la vie sociale et économique, il s'agissait également d'aider les acteurs du département – tels que les citoyens, chercheurs, associations, entreprises – à développer leurs actions par une meilleure connaissance du territoire. Enfin, nous souhaitons profiter de cette opportunité pour renforcer l'économie numérique sur le département, favoriser l'implantation d'entreprises innovantes et de start-up.

L'idée était d'aller vite. Or, Nantes et Nantes Métropole étaient déjà engagées dans l'ouverture de leurs données. La possibilité de mutualiser nos démarches s'est imposée d'elle-même : il y avait des raisons financières, mais aussi une complémentarité et une vraie cohérence à s'associer avec le projet nantais.

Quels ont été vos contacts avec vos homologues dans le cadre de la mutualisation des portails entre la Ville de Nantes, Nantes

Métropole, le Conseil général Loire Atlantique et la Région Pays de la Loire ?

Nous partageons la volonté de travailler ensemble et d'avancer sur cette thématique, mais nous nous posons aussi beaucoup de questions car l'Open Data est un sujet récent pour les élus. Une fois que nous nous sommes mis d'accord sur les modalités de la mutualisation, nous avons annoncé ce partenariat lors d'une conférence de presse commune pendant la Semaine européenne de l'Open Data, qui s'est tenue à Nantes en mai 2012.

Que modifie la démarche d'ouverture des données dans la relation de votre collectivité avec les acteurs du territoire ?

Il est trop tôt pour mesurer tous les effets au niveau du Conseil général mais on sent que les acteurs sont intéressés par notre démarche. Nous avons commencé à renforcer nos liens avec les associations locales et avec les étudiants à travers un partenariat avec l'École de Design de Nantes -Atlantique par exemple.

Nous partons du principe que l'Open Data va aider la société civile à jouer un plus grand rôle dans l'orientation des politiques publiques, en nous donnant de nouvelles idées d'action. Dans de nombreux domaines, notamment

l'urbanisme et l'aménagement que je connais bien*, on voit déjà que l'élu ne décide plus seul, mais en concertation avec les citoyens, voire en coproduction. Je pense que l'Open Data va accentuer cette dynamique. Mais pour cela il nous faut aider les acteurs à la prise en mains des données, c'est pourquoi nous nous engageons beaucoup sur l'animation du réseau

et la mise en place d'aides financières aux projets. D'ici quelques mois, nous pourrions faire une première évaluation de cette démarche. ■

* Bernard Gagnet est par ailleurs Adjoint au Maire de Saint-Herblain en charge de l'urbanisme et de l'aménagement.

B. De nouveaux outils d'information et de veille citoyenne

Ces dernières années, le développement d'Internet et des réseaux sociaux a donné naissance à de nombreux outils plaçant de plus en plus les gouvernants et les élus sous « l'observation » des citoyens, et structurant une nouvelle forme de veille médiatique de l'activité politique.

L'ouverture des données publiques s'inscrit indéniablement dans ce contexte et fournit de nouveaux leviers à cette « observation » :

- Ces derniers mois, la pratique du « *crowdsourcing* militant », par laquelle des citoyens s'estimant privés de certaines données créent leurs propres bases de données, semble se développer en réaction où à des fins d'interpellation des pouvoirs publics. Rappelons par exemple le rôle joué par l'association Regards Citoyens, qui a milité pour l'ouverture des données publiques en France en développant des sites fondés sur l'analyse du travail des parlementaires au nom de la transparence, de la lutte contre les asymétries d'information et d'une meilleure confiance entre les citoyens et leurs élus. De nombreuses initiatives peuvent être citées dans des domaines variés tels que la lutte contre la corruption¹³⁵, la cartographie militante¹³⁶, le service public de l'eau¹³⁷ ou encore l'alimentation¹³⁸.

¹³⁵ Voir par exemple le projet « Numérisons les lobbystes » menée par l'association Regards Citoyens en partenariat avec Transparency International France (<http://www.regardscitoyens.org/lobbystes/>), qui vise à donner plus de visibilité sur les représentants d'intérêt auditionnés à l'Assemblée nationale.

¹³⁶ Voir par exemple les travaux de Jean-Christophe Plantin, Doctorant en Sciences de l'Information et de la Communication à l'Université de Technologie de Compiègne (UTC), sur les applications cartographiques développées par des collectifs d'habitants suite à l'accident de la centrale nucléaire Fukushima-Daichi et en réponse au manque d'information fournie par les autorités japonaises : <http://cartonomics.org/>

¹³⁷ Ainsi, à l'occasion de la Journée mondiale de l'eau en mars 2011, la Fondation France Liberté, l'association 60 Millions de consommateurs et *Owmi* ont lancé l'« Opération Transparence » qui visait à collecter, via les utilisateurs, les données manquantes sur le prix du service de l'eau en France. Les résultats ont été présentés en mars 2012. Cette initiative a donné lieu à une deuxième étape, en cours actuellement, dans laquelle les usagers sont invités à renseigner les données sur la qualité de l'eau.

¹³⁸ Voir par exemple l'initiative « Open Food Facts », qui vise à répertorier les composants des produits alimentaires : <http://fr.openfoodfacts.org/>

- Lors de la dernière campagne électorale présidentielle française, de nombreux outils reposant sur le *fact-checking*, en français « vérification des faits », ont vu le jour. Le *fact-checking* est une pratique de journalisme apparue aux Etats-Unis dans les années 2000, qui consiste à valider, parfois en direct, les chiffres et les faits exposés par les hommes politiques au cours de leurs interventions publiques. Ainsi, le Bobaromètre publié sur le blog *Desintox*¹³⁹ du journal *Libération* ou le Véritomètre créé par la chaîne *iTélé* et le média *Owni*¹⁴⁰ cherchaient, à partir de données fondées, vérifiées et vérifiables, à contrer les allégations mensongères, fantaisistes, faits « censurés », « éléments de langage » trop lisses ou autre « langue de bois » des candidats. Le *fact-checking* est facilité par le recours aux bases de données ouvertes. Grâce aux outils du web 2.0, il peut également comporter une dimension participative. De plus en plus d'expériences de ce type sont menées dans les rédactions journalistiques ou par des associations.



Une métaphore de l'évolution de notre démocratie : l'arène de cirque

Alban Martin¹⁴¹ utilise la métaphore de l'arène de cirque pour caractériser le fait qu'aujourd'hui, les délibérations et l'action publiques s'exposent désormais à tous les regards. Contrairement à la scène de théâtre, qu'il compare au cadre traditionnel de la démocratie représentative, l'arène de cirque ne comporte pas de coulisses cachées. Les éléments du décor sont par ailleurs visibles, situation qu'il compare au phénomène d'ouverture des données publiques. Le public est éclairé voire mis à contribution, il s'exprime parfois bruyamment et dans un certain désordre, situation qu'il compare avec l'interactivité permise par les outils numériques participatifs. Pour l'auteur, cette évolution appelle de « *nouvelles technologies politiques* » qui doivent remplir les critères qualitatifs suivants : agilité, cognitivité, légitimité, utilité, prédictibilité.

Les dispositifs présentés ci-dessus, qui renvoient à la notion de « contre-démocratie » développée par Pierre Rosanvallon¹⁴², ne manquent pas de susciter des polémiques. Ainsi les indicateurs retenus pour mesurer l'activité des parlementaires ont fait l'objet d'un récent débat entre les membres de l'association Regards citoyens et le Ministre chargé des Relations avec le Parlement, ce dernier estimant que les statistiques faites par l'association avaient une influence négative sur le travail des élus¹⁴³. En ce qui concerne le *fact-checking*, il imposerait « *une tyrannie de la cohérence* » aux élus, selon l'éditorialiste politique Thomas Legrand (*France Inter*)¹⁴⁴.

Ces tensions sont révélatrices du fait que les usages de l'ouverture des données publiques peuvent faire évoluer le rapport de force existant entre les élus et les citoyens. En effet, ces dispositifs contribuent à

¹³⁹ <http://desintox.blogs.liberation.fr/blog/>

¹⁴⁰ <http://itele.owni.fr/>

¹⁴¹ Alban Martin, *Egocratie et Démocratie, la nécessité de nouvelles technologies politiques*, 2010, FYP Editions.

¹⁴² Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil coll. « essais », 2006.

¹⁴³ A ce sujet, voir l'article d'Hélène Bekmezian, « L'évaluation statistique des députés sur Internet provoque une polémique », *Le Monde*, 20 septembre 2012.

¹⁴⁴ Thomas Legrand, cité par Erwan Desplanques, « Le fact-checking contre les boniments des politiques », *Télérama*, 9 décembre 2011, <http://www.telerama.fr/medias/le-fact-checking-contre-les-boniments-des-politiques.75872.php>

sensibiliser le grand public à l'impératif de transparence et de responsabilité de la part des gouvernants, ainsi qu'aux pratiques de veille citoyenne, lesquelles passent de plus en plus par le recours aux données.

On assiste ainsi à une désinstitutionnalisation du rapport au citoyen via les corps intermédiaires. Comme l'explique Stéphanie Wojcik, « *Le retraitement des informations « officielles » ou de données brutes par des individus ou des collectifs actualise l'hypothèse d'une revivification de formes de vigilance à l'égard des activités gouvernementales. Si de telles initiatives peuvent apparaître comme le fait d'individus ou de groupes déjà politisés, ou tout du moins ayant un certain degré de familiarité avec la politique, se développent diverses gammes d'investissement du web par les internautes qui peuvent aller de la simple propagation d'un contenu politique à la micro-mobilisation de publics jusque alors peu réceptifs à la politique institutionnelle. Significatives de formes d'engagement délicates à appréhender avec les catégories usuelles de la participation politique telle qu'elle peut se déployer dans le monde « physique », elles n'en témoignent pas moins des glissements entre des rôles et des savoirs dévolus aux différents protagonistes - responsables politiques, journalistes, experts, et citoyens - de la scène politique et médiatique* »¹⁴⁵.

En conséquence, on peut supposer que la demande de transparence et d'informations sera de plus en plus grande chez les citoyens, ce qui ne manquera pas de susciter des réflexions sur le socle minimal de données à ouvrir par les administrations et les gouvernements. Par ailleurs, les élus devront nécessairement penser d'autres modes interactions possibles avec leurs électeurs, au risque de voir grandir la défiance de ces derniers.

C. Une nouvelle participation aux processus décisionnels ?

Au regard de l'évolution des relations entre acteurs et de la prise de conscience des nouvelles potentialités des dispositifs de participation induites par l'ouverture des données publiques et les outils du web 2.0, une évolution des processus décisionnels semble inévitable.

1. De l'ouverture des données publiques à la gouvernance ouverte ?

Une des critiques faites à la démocratie représentative indirecte telle que nous la connaissons actuellement en France est que le peuple détiendrait une souveraineté de principe, n'exerçant ses pouvoirs que de manière épisodique, lors des élections ou des référendums. Dans ce contexte, l'ouverture des données publiques apparaît comme un outil privilégié pour éclairer le citoyen lors de ses choix. Combinée aux nouvelles technologies numériques, elle pourrait constituer une ressource supplémentaire pour favoriser la participation citoyenne à la prise de décision publique, afin de

¹⁴⁵ Stéphanie Wojcik, « Prendre au sérieux la démocratie électronique. De quelques enjeux et controverses sur la participation politique en ligne », in Elsa Forey et Christophe Geslot (dir.), *Internet, machines à voter, démocratie*, L'Harmattan, coll. « Questions contemporaines », 2011, p. 111-141.

compléter et d'enrichir le système actuel. Ainsi se dessinerait une nouvelle configuration démocratique, que certains nomment « démocratie ouverte »¹⁴⁶ ou « démocratie augmentée »¹⁴⁷.

La philosophie de l'*Open Government* (« gouvernement ouvert » ou « gouvernance ouverte »), popularisée par le Président américain Barack Obama lors de son élection en 2009¹⁴⁸ s'inscrit en partie dans cette perspective. S'il s'agissait avant tout pour lui de faire de l'ouverture des données un outil de transparence de l'activité politique (en rupture avec la politique menée par son prédécesseur à la Maison Blanche), d'aucuns ont vu dans cette initiative un préalable à un changement de paradigme décisionnel vers une plus grande « encapacitation » citoyenne.

Les pouvoirs publics français ont engagé une réflexion sur cette nouvelle forme de gouvernance, comme le montre l'organisation d'une conférence internationale dédiée à cette question en septembre 2012¹⁴⁹. La France a également signé une déclaration mentionnant l'adhésion aux principes du gouvernement ouvert lors du XVI^e Sommet de la Francophonie en octobre 2012¹⁵⁰.

Quelques exemples dans le domaine de l'élaboration des lois

Dans certains Etats, les potentialités de l'ouverture des données publiques et des dispositifs liés tels que le *crowdsourcing* sont mis à profit dans le cadre de l'élaboration des lois. A titre d'exemples, le gouvernement britannique a lancé durant l'été 2012 un projet pilote intitulé *Public Reading Stage* (que l'on pourrait traduire par « étape de lecture publique »), visant à donner aux citoyens l'opportunité de commenter paragraphe par paragraphe les nouveaux projets de lois avant leur examen par les parlementaires, sur un site dédié¹⁵¹. Cette initiative s'inscrit dans la tradition du *Notice and comment* américain qui organise la participation des citoyens à l'élaboration des textes réglementaires.

De même, le gouvernement finlandais a également validé, en octobre 2012, le projet d'une ONG permettant à tout citoyen majeur de soumettre au Parlement des propositions de lois via une plateforme *open source*¹⁵² dans le cadre de « l'initiative citoyenne », qui permet aux Finlandais de suggérer des lois qui seront votées s'ils rassemblent 50 000 signatures.

¹⁴⁶ Du nom du collectif citoyen du même nom, cf. *infra*.

¹⁴⁷ A l'image de Loïc Bodin, Délégué général du think tank Renaissance Numérique et porte-parole de la plateforme de débats sur l'internet et la société "Net:Lab", « L'Open Data ou la démocratie augmentée », *Huffington Post*, 20 septembre 2012, http://www.huffingtonpost.fr/loic-bodin/open-data-administration-democratie_b_1897086.html.

¹⁴⁸ Cf. Introduction, p. 15

¹⁴⁹ Intitulé « Open Data - La Conférence », cet événement qui s'est tenu le 27 septembre 2012, sous le haut patronage de Neelie Kroes, Commissaire Européenne à la Stratégie Digitale, de la mission Etalab et du ministère du Redressement productif, avait pour thème « L'Open Gouvernement : perspectives futures de la démocratie numérique ». Site web : <http://www.opendata-laconference.fr/>

¹⁵⁰ Déclaration signée à l'occasion de la XVI^e Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage, qui s'est tenue à Kinshasa les 13 et 14 octobre 2012. En ligne :

http://www.francophonie.org/IMG/pdf/SOMMET_XIV_Decl_Kinshasa_2012.pdf

¹⁵¹ <http://publicreadingstage.cabinetoffice.gov.uk>

¹⁵² <http://www.avoiministerio.fi/>

En Allemagne, AbgeordnetenWatch¹⁵³ est un forum de discussion en ligne où les citoyens peuvent poser des questions directement à leurs députés afin de mieux appréhender leurs points de vue. Le site permet également de suivre les réalisations des élus et les comparer à leurs promesses électorales.

En France, la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'Environnement pose également cette question dans le domaine environnemental. Il consacre le droit pour toute personne, non seulement « *d'accéder aux informations relatives à l'environnement* », mais aussi « *de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». A la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) en juillet 2012, le Conseil constitutionnel a abrogé certaines dispositions du Code de l'environnement au motif qu'elles méconnaissaient ce principe constitutionnel en ne permettant pas la participation effective à l'élaboration des décisions relatives à l'environnement. Un projet de loi est en préparation¹⁵⁴ pour pallier cette méconnaissance : il dispose qu'une procédure permettant de recueillir directement les observations du public devra désormais être suivie. En outre le recueil des observations du public par voie électronique pour les textes mis en ligne devra être suivi de la publication d'une synthèse de ces observations, et celle-ci devra être rendue publique.

Par ailleurs, des organisations issues de la société civile mènent des projets expérimentaux visant à concilier ouverture des données publiques, nouveaux outils numériques et participation citoyenne à l'élaboration des lois, quel que soit le domaine concerné :

- En juillet 2012, une « Conférence sur les données législatives ouvertes » (Open Legislative Data Conference) organisée par Regards Citoyens et Sciences Po dans le cadre du projet de recherche « La Fabrique de la loi »¹⁵⁵, visait à « *représenter l'évolution d'un projet ou d'une proposition de loi à l'aide des outils couramment employés en développement informatique* »¹⁵⁶. Cette conférence de dimension internationale visait également à faire un état des lieux des expériences de ce type menées par des organisations issues de la société civile dans plus de 20 pays.
- Le collectif Démocratie Ouverte, formé de citoyens francophones « convaincus que le gouvernement ouvert est une solution crédible et efficace pour corriger les dysfonctionnements de nos démocraties représentatives »¹⁵⁷, a également initié un projet dont l'objectif est d'associer de façon directe les citoyens à l'élaboration de la loi via une plateforme en ligne. Intitulé « Parlement et citoyens », ce projet permet aux élus de collaborer avec des

¹⁵³ www.abgeordnetenwatch.de

¹⁵⁴ Projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, présenté le 3 octobre 2012 au nom de M. Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, par Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Voir le dossier législatif de ce texte sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj12-007.html>.

¹⁵⁵ <http://www.lafabriquedelaloi.fr/>. Ce projet est porté par l'association Regards Citoyens, le Centre d'Etudes Européennes de Sciences Po et le laboratoire numérique Médialab de Sciences Po.

¹⁵⁶ <http://www.regardscitoyens.org/open-legislative-data-conference-echanges-riches-et-synergies-pour-lavenir/>

¹⁵⁷ <http://democratieouverte.org/a-propos>

parties prenantes (citoyens, associations, élus, médias, entreprises...) selon plusieurs modalités. En avril 2012, le collectif a organisé à l'Assemblée nationale un « GouvCamp »¹⁵⁸, événement visant à expérimenter cette plateforme. L'outil a été configuré pour permettre aux parlementaires de :

- « - Diversifier leurs sources d'information en donnant la possibilité à toutes les parties prenantes d'exprimer un avis ou une expertise, en amont de la rédaction de leurs propositions de lois ;
- Rendre les arbitrages, imposés par la diversité des attentes exprimées, compréhensibles et acceptables ;
- Donner davantage de visibilité aux propositions de lois qu'ils déposent devant le Parlement et obtenir le soutien de la société civile en vue de leur inscription à l'agenda parlementaire. »¹⁵⁹

En 2013, le collectif Démocratie Ouverte souhaite décliner sa plateforme pour la mettre à disposition des collectivités locales et des administrations.

L'ouverture des données publiques est un pilier de cette initiative, comme l'explique le schéma ci-dessous (source : Arnel Le Coz pour Démocratie Ouverte) :



Ces initiatives seront-elles l'avenir de notre démocratie ? Si elles peuvent s'avérer déstabilisantes pour les élus, elles vont aussi dans le sens d'une démocratie étendue, d'une plus grande responsabilisation des institutions, comme des citoyens, et d'un meilleur dialogue entre gouvernants et gouvernés, gage d'une plus grande confiance.

¹⁵⁸ <http://democratieouverte.org/open-blog/gouvcamp>. Décider ensemble était partenaire de cet événement.

¹⁵⁹ <http://parlement-et-citoyens.fr/parlement-et-citoyens>

On le voit, l'ouverture des données publiques implique une gouvernance partagée, plus collaborative. Sans forcément remettre en cause le pouvoir et la place du décideur public, elle implique une forme d'intervention différente.

2. Ouverture des données publiques et concertation : quelles pistes à l'avenir ?

Quel sera l'apport de l'ouverture des données publiques dans les processus de concertation ? Les décideurs publics et les maîtres d'ouvrage seront-ils incités à concerter davantage pour l'élaboration de leurs projets ? Les processus de concertation seront-ils modifiés ?



Entretien avec...
Vincent Feltesse,
Président de la Communauté
urbaine de Bordeaux (Cub)



© Crédit Claude Petit

« Ouvrir les données publiques pour faire la ville "pour" et "avec" les usagers »

La Cub s'est lancée dans l'ouverture de ses données publiques depuis juin 2011. A travers un site dédié, data.lacub.fr, plus de 70 jeux de données peuvent être facilement visualisés et récupérés par des ré-utilisateurs. Le développement d'une interface spécifique permet de saisir des données ouvertes et de les mettre en scène. Aujourd'hui, plus d'une trentaine d'applications utilisent les données ouvertes de la Cub.

Pourquoi avez-vous souhaité engager la Cub dans une démarche d'ouverture des données publiques ?

En novembre 2011, la Cub a adopté son « projet métropolitain », au terme d'une démarche prospective et participative visant à définir le visage du territoire en 2030. Cinq « sens » de développement ont été ainsi établis pour l'avenir de la métropole : une métropole solidaire, stimulante, sobre, sensible et

singulière, ainsi qu'une manière de faire : la coopérative métropolitaine, afin de privilégier des modes de faire la ville fondés sur la solidarité et la coopération.

L'ouverture des données publiques incarne de fait cet état d'esprit et cette co-construction. Entièrement anonymes et donc respectueuses de la vie privée, les données publiques sont des informations d'usage général et d'intérêt local dont les citoyens doivent pouvoir se saisir, qu'ils doivent pouvoir librement partager ou réutiliser. Quand elle est accompagnée, l'ouverture des données publiques met en place des contextes de co-construction, d'innovation et exacerbe l'intelligence collective pour faciliter la vie des habitants.

Par ailleurs, c'est une démarche qui favorise la transparence démocratique et constitue une nouvelle voie d'échange avec les citoyens, pour leur rendre compte de ce que nous faisons pour eux au quotidien, avec leur argent : travaux de voirie, lignes et horaires de passage des transports gérés par la Cub, disponibilités en direct des places de parking, zonage du PLU, emplacement des déchetteries ou des bornes d'apport volontaire... A ce titre, j'espère que l'Open Data nous permettra de mettre en place une « citoyenneté numérique » sur notre territoire, et de mieux associer tout un chacun à la vie de l'agglomération, via les moyens de communication modernes.

Enfin, l'Open Data peut être un facteur de développement économique.

L'expérimentation menée par la Cub depuis plus d'un an a permis à certains acteurs de nouer des relations d'affaires fondées sur des applications développées à partir de nos données publiques. Nous n'en sommes qu'au démarrage de ces perspectives, le modèle économique lié à l'exploitation des données ouvertes par les acteurs publics n'est pas encore complètement mûr, mais dans le contexte actuel il constitue une piste de plus à approfondir pour créer de la valeur et donc l'emploi sur nos territoires.

La CUB est en pointe dans le domaine de la concertation avec la mise en place d'une charte de la participation et l'implication des habitants dans les projets d'aménagement. L'ouverture des données publiques peut-elle jouer un rôle dans ce domaine ?

La Cub est la première collectivité territoriale à avoir centralisé ses concertations et ses démarches de participation sur un site unique. Le site participation.lacub.fr peu à peu élargit son périmètre, il peut recevoir des dossiers de concertation réglementaire comme de simples questionnaires tels que « *Comment souhaitez-*

vous baptiser les prochaines navettes fluviales ? ».

Le Conseil de Développement Durable, instance originale mise en place par la Cub, espace de débat, de réflexion, de dialogue et de concertation sur les stratégies et projets territoriaux, et plus généralement sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux du développement de l'agglomération, a réfléchi à une charte de la participation, mise en œuvre depuis février 2010.

En mettant à disposition ses données publiques, la collectivité fournit de la matière première concrète qui peut être exploitée pour étudier techniquement les zones de projet ou les thématiques soumises à concertation. L'exploitation des données liées à la mobilité peut ainsi par exemple permettre de mieux appréhender la circulation et les transports en commun.

Aujourd'hui toutefois les données publiques sont encore trop réservées à des initiés. Un des enjeux sera de trouver des fenêtres de visualisation des données ouvertes appropriables par les associations et les citoyens. Mais ce ne sera pas suffisant, il faudra aussi trouver les façons de faire pour que les uns et les autres puissent utiliser les données et se les approprier pleinement, sans aucun pré-requis technique. Tout le champ de l'alphabétisation de la donnée ouverte est à mettre en place.

Pensez-vous que l'ouverture des données publiques peut avoir un impact sur les relations entre les décideurs publics et les citoyens ?

C'est tout à fait souhaitable, et c'est véritablement l'enjeu de la démarche : ouvrir les données publiques pour faire la ville « pour » et « avec » ses usagers. Nous avons dès le départ souhaité accompagner notre

démarche par des phases de dialogue et d'échange avec les acteurs du territoire. En amont afin de comprendre de quelle manière les acteurs pourraient bien s'approprier cette matière première. Lors de l'ouverture pour les accompagner dans la ré-utilisation des données et la création d'applications. Et ces échanges ne sont pas finis !

Nous avons donné en octobre dernier le coup d'envoi de l'un des 12 grands travaux de notre métropole, visant à construire une « Métropole 3.0, intelligente et respectueuse », avec

l'ensemble des acteurs du territoire : fabricants de la ville, acteurs du numérique, associations, citoyens...

De premières pistes d'actions autour de projets urbains relevant du périmètre de Bordeaux Euratlantique, Opération d'Intérêt National sur le territoire de la Cub, se dessinent et la co-construction par les acteurs du territoire va se poursuivre dans le cadre d'une plate-forme d'échange sur la ville intelligente. Les données publiques seront pour nous l'un des catalyseurs de ce laboratoire numérique métropolitain. ■

Qu'elles soient le résultat d'obligations législatives ou réglementaires ou qu'elles naissent de la volonté des maîtres d'ouvrage, soucieux de mieux intégrer leurs projets aux territoires, les pratiques de concertation se développent et se diversifient.

En amont de la réalisation d'un projet et/ou tout au long de celui-ci, la concertation fixe un cadre dans lequel s'inscrivent les débats. Ce temps consacré aux échanges permet la confrontation des avis et des idées. Au-delà de la communication et de l'information, la mise en place d'une concertation avec un véritable lien à la décision permet au décideur d'être à l'écoute et de répondre aux revendications participatives, tout en offrant la possibilité d'améliorer les projets. Bien entendu, les conflits sont parfois inévitables et ne se règlent pas d'un coup de « baguette magique », mais la concertation est toujours une démarche enrichissante.

Dans ce contexte, l'ouverture des données publiques constituera certainement un nouveau matériau pour l'ensemble des parties prenantes.

Scénarios prospectifs : un atelier de Décider ensemble et la FING

Faute d'avoir pu identifier en France aujourd'hui une expérience de concertation suffisamment avancée pour pouvoir être étudiée, nous avons choisi, en partenariat avec la FING, d'imaginer comment les choses pourraient se passer.

Lors d'un atelier qui s'est tenu le 31 août 2012, nous avons travaillé, avec plusieurs spécialistes de la concertation publique et de l'Open Data¹⁶⁰, sur trois scénarios fictifs, bien que « réalistes », de concertation : un débat public porté par la CNDP (scénario A), une concertation menée dans le cadre d'un projet de tramway (scénario B), une concertation pour l'élaboration d'un Plan Climat Energie Territorial (scénario C).

Sans prétendre faire le tour de la question, l'objectif de ce travail était d'identifier les moments où l'ouverture des données publiques pourrait alimenter les processus et les faire évoluer ; et d'identifier les opportunités, les risques et les perspectives pour les différents acteurs en présence.

L'exercice a montré que selon les caractéristiques de chaque procédure de concertation, l'irruption des données publiques ouvertes pouvait bousculer les façons de faire.

Voir la représentation schématique des scénarios en Annexe.

De ce travail se dégagent trois constats principaux :

- 1) **La nécessité d'étendre la durée de la phase de recueil et de partage d'informations.** Lors d'une concertation, l'ensemble des contributions doit pouvoir être accueilli sur une plateforme partagée : informations et données publiques d'un côté, informations et données « *crowdsourcées* » (fournies par chaque partie prenante) de l'autre. Si cette façon de procéder permet de décroïsonner l'information officielle, elle alourdit aussi le processus de traitement de la masse d'informations accumulée : tri, référencement sémantique, stockage, analyse... Des spécialistes du traitement de la donnée et de l'information sont requis pour imaginer les moyens d'éditorialiser les données issues du débat.
- 2) **Le besoin de mettre en place des médiations** pour permettre à chaque partie prenante et notamment aux citoyens de manipuler aisément les informations et données, pour construire et proposer leur propre analyse. Il s'agit de recourir à des outils d'analyses, de comparaison, de data-visualisation ainsi qu'à des compétences humaines (statisticiens, développeurs, *designers*...). Il peut également s'agir de s'appuyer sur des structures accompagnatrices

¹⁶⁰ Participaient à cet atelier : Marielle Baré-Villeneuve, Amandine Brugière, Cécile Delemarre, Jean-Christophe Frachet, Claire Gallon, Fabienne Guibé, Cécile Joly, Marion Lasfargues, Armel Le Coz, Clément Mabi, Vanessa Maurin, Elsa Mouras, Laurence Monnoyer-Smith, Denis Pansu, Aurélien Sautière, Elodie Vaxelaire

pouvant jouer un rôle de « garant facilitateur ».¹⁶¹

- 3) **Une nécessité accrue de justification des décisions.** Il sera de plus en plus difficile de proposer aux citoyens de participer activement aux phases préalables de diagnostic et d'en rester là. Plus les citoyens seront contributifs et impliqués, plus le niveau d'exigence en matière de décision finale et de justification de cette dernière sera élevé.

Si l'ouverture des données publiques peut faciliter le dialogue entre les citoyens et les gouvernants, elle implique, en préalable, une « révolution culturelle » à l'intérieur du corps administratif. L'ouverture des données publiques nécessitera sans doute également de réinventer les modes de coopération démocratique, voire peut-être, à certains moments, de rétribuer/compenser/valoriser l'implication des citoyens dans la vie de la Cité¹⁶².

Par ailleurs, l'aspiration à une gouvernance ouverte, si elle se confirme, va inéluctablement toucher d'autres acteurs, au premier rang desquels les entreprises. Les scénarios montrent par exemple qu'il n'est pas possible de demander seulement aux acteurs publics d'ouvrir leurs données : les entreprises devront elles aussi jouer le jeu, partager certaines données, voire co-décider de certaines orientations, environnementales par exemple.

Ce travail a donné lieu à une publication en octobre 2012¹⁶³.



Lors de son intervention à la Semaine européenne de l'Open Data à Nantes le 24 mai 2012, Charles Népote, spécialiste de l'Open Data à la FING, dressait ce bilan : « Dans de nombreux territoires, un vrai dialogue s'est instauré entre l'acteur public et un petit cercle de développeurs et de réutilisateurs. [...] Reste à l'élargir »¹⁶⁴. Les initiatives présentées dans ce chapitre montrent que plusieurs pistes existent pour élargir ce dialogue et faire évoluer les relations entre les citoyens et leurs gouvernants.

L'ouverture des données fait évoluer les attentes des citoyens en matière de transparence et de gestion des politiques publiques et fait émerger de nouvelles problématiques de veille citoyenne. Elle réinterroge la relation gouvernants/gouvernés et transforme le rôle des administrations publiques, qui deviennent animatrices d'une nouvelle citoyenneté.

En parallèle la notion d'expertise évolue : si les citoyens sont mis en capacité de co-produire l'information publique voire de la corriger, une relation de confiance peut se créer, instituant en quelque sorte un « droit à l'erreur » des administrations. Si des tensions sont observables, l'ouverture des données publiques apparaît néanmoins comme une opportunité pour favoriser la « culture de la concertation » et de la décision partagée entre les décideurs politiques et les citoyens.

¹⁶¹ Ainsi, les scénarios étudiés identifient de telles structures : l'« Observatoire » dans le scénario A ; l'« InfoLab » dans le scénario B ; l'« InfoLab » et le « DoLab » dans le scénario C

¹⁶² Voir le scénario C

¹⁶³ Décider ensemble, FING, Démocratie ouverte, « Rôle et impacts de l'Open Data dans les processus de concertation, 3 scénarios prospectifs », octobre 2012. Disponible en ligne : <http://fr.slideshare.net/slidesharefing/open-data-et-concertation-fing-cider-ensemble>

¹⁶⁴ Charles Népote, cité par Hubert Guillaud, « Open Data (1/4) : Où en est-on ? », *InternetActu*, 30 mai 2012, <http://www.intemetactu.net/2012/05/30/open-data-14-ou-en-est-on/>

| CONCLUSION



L'ouverture des données publiques apparaît comme un enjeu majeur de notre époque. Obligation légale pour certains organismes publics, elle n'en comporte pas moins des avantages et porte en elle de nombreuses promesses en termes de performance publique, de développement économique, de développement social, de cohésion territoriale et d'innovation dans son ensemble.

En termes d'évolution démocratique, l'ouverture des données publiques pourrait modifier en profondeur les rapports entre les administrations publiques et leurs parties prenantes : meilleure connaissance réciproque, symétrie des informations, etc. Combinée aux outils numériques participatifs, l'ouverture des données publiques inciterait en particulier à une plus forte participation des citoyens et de la société civile aux prises de décisions publiques et enrichirait les liens entre gouvernants et gouvernés, favorisant ainsi le partage des points de vue et la co-construction des politiques publiques. Plusieurs des initiatives présentées à travers ce document montrent qu'en effet, une nouvelle coopération entre les citoyens et les autorités publiques commence à se développer, en particulier au niveau local.

Cette évolution récente pose néanmoins de nombreuses questions et doit encore s'ajuster. Les promesses démocratiques de l'ouverture des données publiques ne pourront se réaliser qu'à condition que se mette en place une dynamique vertueuse : stimulation de l'appropriation de cette évolution par le plus grand nombre, changement de paradigme vers une culture de la gouvernance ouverte au sein des administrations comme chez les élus... Enjeu stratégique pour les administrations, l'ouverture des données publiques doit nécessairement s'inscrire dans une démarche globale.

Les débats et interrogations actuels semblent signifier que ce concept, d'origine anglo-saxonne, se trouve à une étape complexe et décisive : sa mise en œuvre dans le cadre de notre culture politique française. C'est aussi de l'aptitude des mouvements citoyens à ce saisir de ses opportunités pour exercer ou revendiquer une activité plus participative et pour faire progresser cette dynamique d'approfondissement de la démocratie que dépendra son avenir.

Nous ne sommes pas en mesure de percevoir à l'heure actuelle tous les impacts qu'aura l'ouverture des données publiques, car elle s'inscrit dans une dynamique plus large de transformation digitale des organisations et de la société, augurant de nouveaux enjeux politiques.

Une chose est cependant certaine : les décideurs publics doivent prendre la mesure de cette évolution afin de pouvoir l'appréhender de façon globale, se préparer aux changements qu'elle implique, et les accompagner.

MISE EN PERSPECTIVE - PAR LAURENCE MONNOYER-SMITH

Cette nouvelle étude de Décider ensemble est publiée alors que la question de l'Open Data se pose avec une acuité particulière dans notre pays. Poussée par l'Union européenne et l'exemple nord-américain, la France cherche son modèle de développement et hésite sur les fondements politico-économiques à lui donner. La réorganisation de la mission Etalab et son affectation au sein du Secrétariat général pour la Modernisation de l'action publique est ainsi révélatrice de la volonté politique de l'ancrage de la démarche Open Data dans le répertoire des instruments de l'action publique. Ceci ne va pas sans soulever quelques questions.

Ce qui se joue aujourd'hui dans le mouvement de libération des données est la difficile articulation d'exigences potentiellement contradictoires : favoriser l'innovation en créant les conditions du bon fonctionnement d'un écosystème de la donnée pour permettre la valorisation économique des externalités positives produites par les institutions et organismes publics (voire semi-publics), améliorer la transparence de l'action publique pour permettre un meilleur contrôle de la société civile sur son action et fournir aux citoyens les outils et les informations nécessaires pour une participation renforcée au processus décisionnel. Est-il légitime de s'approprier des informations produites à partir de données gratuites ? Peut-on proposer des services payants par captation de données ? Les données sont-elles suffisamment « transparentes » pour être appropriées par les citoyens ou bien les institutions concernées doivent-elles penser en amont leurs réutilisations pour que la société civile soit en capacité d'agir, éventuellement à l'encontre de l'intérêt des producteurs ? Les questions que soulèvent la libération des données ne sont pas seulement techniques, elles sont d'abord largement politiques et interrogent le modèle démocratique des sociétés contemporaines, sans qu'il soit possible d'ailleurs de pouvoir y répondre de façon unilatérale dans les différents espaces politiques. C'est bien la relation entre les citoyens, l'Etat et ses opérateurs, et le monde économique qui est interrogée.

Dans ce tryptique, chaque pôle doit parvenir à redéfinir les bases d'une coopération légitime qui à la fois garantit l'intégrité de ses acteurs et l'inscrit dans une dynamique positive de renforcement mutuel avec les autres pôles. Et ceci dans un contexte particulièrement problématique de crise économique et de crise de la représentation politique qui tend à exacerber toutes les formes de repli sur soi, qu'ils soient d'ordre corporatiste, organisationnel ou identitaire.

En ce qui concerne ainsi les relations entre institutions et entreprises, notre culture politique française, qui repose sur une solide tradition de service public en opposition avec le fonctionnement compétitif du secteur privé, s'accommode mal de l'idée de mise à disposition des données au secteur privé, fut-ce pour favoriser l'innovation et permettre un meilleur accès des usagers aux services publics. Ainsi, si les échanges de données fiscales et sociales relatives aux salariés des entreprises sont désormais entrés dans les mœurs de l'administration et des firmes pour leur bénéfice mutuel, la mise à disposition des données produites par l'administration reste problématique. Cette posture contraste avec celle de nos voisins britanniques qui considèrent que le rôle de l'Etat et de ses opérateurs consiste à mettre en place les conditions favorables au développement de l'initiative privée. En ce sens, il devient urgent d'inventer de nouvelles solutions qui permettent de concilier innovation et partage des gains issus de la captation des externalités des collectivités et autres services publics. Un modèle français de l'Open Data pourrait consister, comme le suggère Simon Chignard, à distinguer l'usage des données et l'usage des éléments

de la marque, ce qui permettrait une valorisation économique des données tout en instaurant une forme de contribution à la production sous formes de *royalties*¹⁶⁵.

Les relations entre citoyens/consommateurs et entreprises sont elles-mêmes en profonde mutation. Prises entre des exigences de développement durable et de responsabilité sociale, et confrontées aux défis de la mondialisation, les firmes qui innovent en ligne sont celles qui ont su, avant les autres, prendre le tournant du capitalisme cognitif pour industrialiser la gestion des traces d'usage et proposer des services « customisés » aux utilisateurs. Dans ce contexte, la libération des données peut constituer pour les entreprises une façon de valoriser une partie de leur capital immatériel pour proposer de nouveaux services. Force est de constater que le modèle économique d'une telle forme d'innovation n'est pas encore parvenu à maturité : peu nombreuses sont les entreprises qui parviennent à rentabiliser les services créés, sans compter celles qui n'ont pas encore pris la mesure de ce qu'elles pourraient tirer des données libérées dans leur secteur économique.

Considérer le consommateur comme un co-producteur de la valeur en organisant la remontée des informations pour les lui restituer sous forme de nouveaux services reste un défi pour que l'Open Data tienne ses promesses en termes de croissance. Les pratiques d'innovation ascendante ou de diffusion de produits *bêta* auprès des consommateurs, déjà bien répandues, constituent à cet égard des exemples de ce pourrait être une relation renouvelée à l'utilisateur final.

Enfin, dernier point dans notre tryptique, les relations entre institutions et citoyens sont elles aussi travaillées par la question de l'Open Data. L'étude de Décider ensemble est originale en ce qu'elle aborde la libération des données sous un prisme particulier qui est celui de son articulation problématique avec les pratiques participatives, « cœur de métier » de l'association. Comme le met en évidence la première partie de ce dossier, le mouvement de libération des données publiques s'inscrit davantage dans une logique libérale de transparence et de mise à disposition de l'information au grand public que dans une logique participative d'appropriation et de valorisation de l'information dans le cadre d'un processus décisionnel. C'est sans doute un des points aveugles des différentes stratégies nationale et européenne de l'Open Data. De fait, la période de crise économique que nous vivons incite davantage les décideurs à envisager les perspectives de l'Open Data en termes d'emplois et de revenus que d'approfondissement de la démocratie. Pourtant, comme le souligne Pierre Rosanvallon dans son ouvrage *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*¹⁶⁶, la crise de légitimité que nous traversons n'est pas moins aiguë que la crise économique qui affecte les sociétés occidentales. Si les citoyens ne se sentent pas représentés par leurs institutions, c'est bien que le fossé qui les sépare des décideurs et des gouvernements ne parvient pas à être comblé par les mécanismes actuels, qu'ils soient électifs ou, dans une moindre mesure, participatifs. Dans ce contexte, une politique de libération des données qui ne viserait qu'à diffuser une information auprès du grand public sans lui donner les moyens de se l'approprier de façon citoyenne, afin qu'elle devienne une source d'empowerment, ne peut que contribuer à alimenter ce déficit de légitimité de l'action publique. Les scénarios proposés en fin de volume par Décider ensemble et la FING fournissent des éléments de réflexion à ce que pourrait être un écosystème vertueux de la donnée, qui sans abandonner ses objectifs de développement économique, mettrait en place des médiations techniques nécessaires à un usage citoyen de la donnée. Le nouveau fossé numérique à combler est certainement celui-ci : faire de la donnée administrative un outil de la participation et de la décision.

¹⁶⁵ <http://donneesouvertes.info/>, billet du 15 novembre 2012 : « Monétiser les données du transport public ? Chiche ? ».

¹⁶⁶ Seuil, 2008.

APPENDICE

ANNEXE

SOURCES ET REFERENCES

BIBLIOGRAPHIQUES

LISTE DES ACRONYMES



ANNEXE

Open Data et concertation : Scénarios élaborés lors de l'Atelier Décider ensemble / FING du 31 aout 2012

SCENARIO A : DEBAT PUBLIC SUR LA QUESTION DES OGM

SITUATION DE DEPART

La question des OGM fait l'objet de plus en plus de contestations de la part d'associations militantes, de citoyens et partis politiques, du monde scientifique. Les actions de saccages de plantations, de serres, ou de « Tomates parties » se multiplient. A l'occasion de l'élection présidentielle ; le vainqueur décide de confier l'organisation d'un débat public sur la question des OGM à la Commission nationale du débat public (CNDP).

Phase 1 – SAISINE DE LA CNDP

Les services du Premier ministre consultent les ministères concernés - Santé, l'Ecologie, Industrie, Recherche - pour définir avec eux les éléments constitutifs du dossier nécessaire à la saisine de la CNDP. Celle-ci accepte le projet et se charge de l'organisation du débat : définition du calendrier, identification des acteurs clés à rencontrer, et nomination d'une Commission particulière du débat public (CPDP).

Une part importante des informations fournies par les ministères relève d'informations publiées déjà sur data.gouv.fr, le portail national de données publiques ouvertes. Le président de la CPDP propose alors que la phase de concertation se déroule à ciel ouvert. L'« Observatoire », un organisme nouvellement créé au sein de la CNDP, pourrait en outre collecter, structurer et publier l'ensemble des informations et données recueillies dans la phase de concertation, afin de faciliter leur accès et leur réutilisation. La proposition fait débat car elle bouscule des protocoles établis de longue date. Une issue intermédiaire est trouvée.

Phase 2 – CONCERTATION AVEC LES ACTEURS

La phase de concertation est ouverte selon deux voies parallèles : 1) la rencontre des acteurs clés identifiés, selon le fonctionnement traditionnel 2) un appel à contribution libre sur la plateforme de l'Observatoire, inspiré des méthodes du *crowdsourcing* (« contribution des foules »).

1) La concertation se déroule autour des acteurs et parties prenantes identifiés en phase 1 (instituts de recherche, syndicats agricoles, coopératives, entreprises de l'industrie agroalimentaire et pharmaceutique, associations, experts).

La liste des informations et données récoltées dans le cadre des entretiens est publiée dans la base de données de la plateforme de l'Observatoire. Mais ces données ne sont pas rendues publiques avant la phase 3 de débat, comme c'est la tradition.

2) L'appel à contribution est relayé par les parties prenantes, et se diffuse largement dans les médias et la blogosphère. La nouveauté de la démarche attire les contributeurs, des activistes de toute l'Europe. Depuis le débat sur le traité européen, peu de sujets avaient passionnés à ce point le public.

L'Observatoire est obligé de revoir la structuration de la plateforme et de l'augmenter d'un moteur de recherche sémantique, afin d'accueillir lisiblement l'ensemble des contributions et sources d'informations complémentaires. C'est un travail de traitement de l'information très conséquent. L'équipe de l'Observatoire s'engage à trier l'information et les flux de données des contributeurs. Elle leur propose en outre un outil de data-visualisation, permettant à chacun de produire aisément des graphiques, des schémas.

Le sujet est tellement médiatique que plusieurs instituts de sondage s'en emparent.

Phase 3 – REUNIONS PUBLIQUES

Le succès de la phase de concertation est tel qu'un grand nombre de personnes exprime le souhait de participer aux réunions de débat public. Ceux qui ont alimenté la concertation en informations et données entendent bien défendre et argumenter leurs analyses devant la Commission. Or le déroulement habituel des réunions publiques ne le permet pas directement.

Au vu du nombre de participants et des avis très opposés qui se dégagent, la CPDP décide de se donner du temps et de prolonger la phase de débat de deux mois. Les réunions se déroulent sur tout le territoire (Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille, Lyon, Strasbourg, Clermont-Ferrand, Lille, Tours, Millau, Amiens), et sont à chaque fois l'occasion de débattre des données disponibles, des analyses qui en découlent, mais aussi de continuer à les enrichir. En parallèle des réunions, un forum en direct permet de capter d'autres contributions, et de les livrer au débat. L'affluence du public donne lieu à la rédaction de plus de 250 cahiers d'acteurs, qui sont ensuite publiés sur le site de l'Observatoire et ouverts aux commentaires.

Une réunion de conclusion est organisée à Paris afin de dégager un premier bilan du débat.

Phase 4 – BILAN DE LA CONCERTATION

Selon le déroulement traditionnel, les deux présidents de la CPDP et de la CNDP se chargent de la rédaction d'un bilan du débat public. Etant données la qualité et quantité d'informations et de données récoltées sur le site de l'Observatoire, il est décidé d'enrichir le bilan d'une cartographie et d'une analyse fine de toutes les contributions reçues.

Mais une polémique est lancée sur le caractère peu contributif de la synthèse. Le président de la CNDP doit rappeler que si les débats sont ouverts, les synthèses et les décisions politiques qui en résultent sont le fait des institutions et du personnel politique élus à cet effet.

Phase 5 – CHOIX ET JUSTIFICATION DE LA DECISION

Les décisions finales sont en effet prises par le Premier ministre (création d'une haute autorité des biotechnologies pour surveiller l'application des lois, interdiction de la culture d'OGM en plein champs, soutien à la recherche publique...), ce qui, pour les contestataires, augure de nouveaux combats.

Grâce à la base de données du site de l'Observatoire, chacun peut accéder à une traçabilité de la construction des arguments et effectuer sa propre évaluation des conclusions.

Bien que le débat soit clôt, la base de données continue à s'enrichir, motivant l'organisation de nouveaux débats.

EN QUESTION

Qu'est-ce que l'Open Data change à cette démarche de débat publique ?

- Le périmètre des contributions/contributeurs au débat est élargi : cela peut éviter que le débat se déroule au cœur d'un microcosme d'acteurs consanguins ;
- Les sources d'informations et de données sont enrichies tout au long du processus, et décloisonne l'information officielle ;
- Le caractère d'ouverture sous-jacent incite les publics à la contribution. Cela laisse une place plus grande à la société civile ;
- Cette force de la contribution implique que les moments de conclusion et de synthèse soient plus collaboratifs, que les décisions soient plus partagées.
- Le caractère ouvert et progressif de la démarche mobilise et forme une communauté « apprenante » : c'est-à-dire capable au fur et à mesure d'assimiler des arguments opposés, et de solidifier ou revoir les siennes ;
- Cette communauté peut aussi se mobiliser en masse pour faire pression sur des organisations ne souhaitant pas faire connaître leurs données.
- Des médiateurs sont sans doute nécessaires, autour de la plateforme, pour sensibiliser les publics et les former au traitement de données brutes.

Qu'est-ce qui pourrait faire échouer ce scénario ?

- Une difficulté à gérer la diversité des contributions : données de différentes natures, sources non indiquées, ou peu sérieuses, etc.
- Une « infobésité » rallongeant le processus de traitement, d'assimilation et de synthèse ;
- L'émergence d'informations contrecarrant radicalement ce qui a été trouvé à l'intérieur du processus officiel, et bloquant le processus ;
- La voie parallèle de la contribution pourrait d'ailleurs se développer au point d'invalider / rendre obsolète le processus officiel ;
- L'introduction de l'Open data dans le processus nécessite un re-travail indispensable des données (mise en forme, exploitation, data-visualisation), qui n'incombe pas forcément à la CNDP ;
- La donnée, en particulier scientifique, pourrait devenir « sacrée », au détriment d'analyse distanciée (liée aux incertitudes scientifiques entre autres) : le règne du chiffre !

Qu'est-ce qui pourraient stimuler la mobilisation et la participation des acteurs du territoire ?

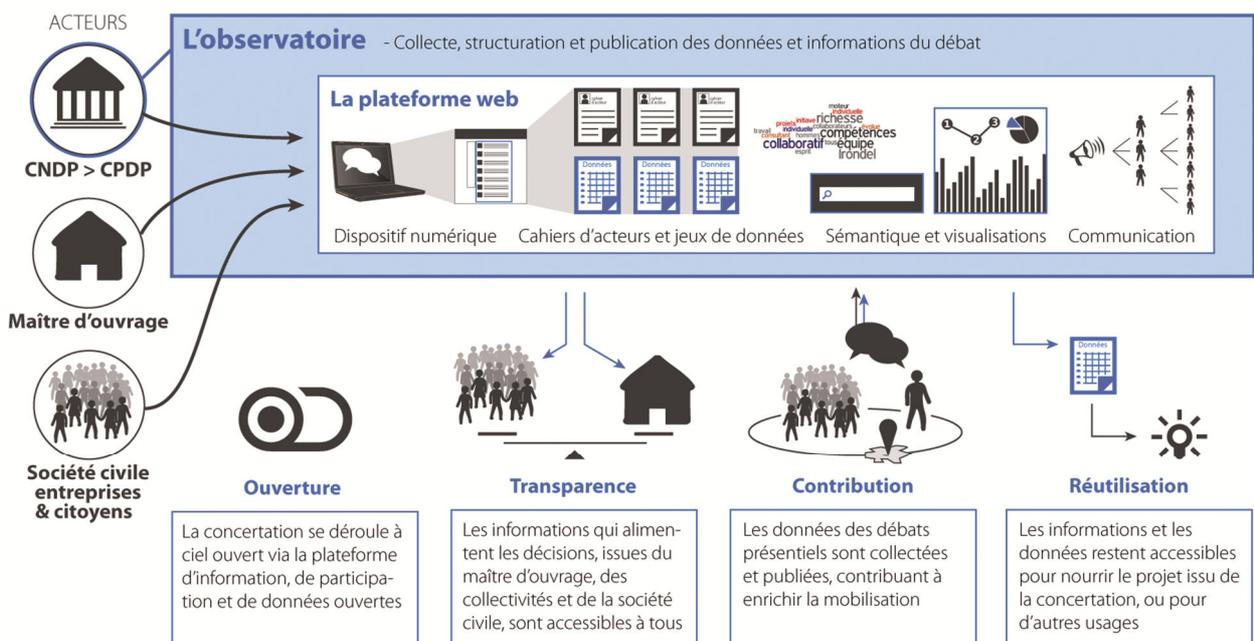
- La participation doit s'étendre de la contribution informationnelle amont jusqu'aux phases de synthèse et de décision, par exemple par le biais de phases de conclusions intermédiaires collectives ;
- Les citoyens devraient pouvoir eux-mêmes initier un processus de débat. Par le *crowdsourcing*, les citoyens sont aujourd'hui capables de réunir des informations pertinentes et d'interpeller les acteurs publics.

SCHEMA

Scénario A : débat public CNDP (ex : OGM)

Licence Creative Commons - Attribution
 Armel Le Coz pour la Fing et Décider Ensemble 

Déroulé du débat public + rôle de l'Open Data



SCENARIO B : CONCERTATION AUTOUR DE L'OPPORTUNITE D'UN TRAMWAY A MENTON-LES-JOLIS**SITUATION DE DEPART*****Communauté Urbaine du Grand Causse***

550.000 habitants, répartis entre la ville centre historique de Pontivon (350.000 habitants), et 5 communes périphériques, dont Menton-Les-Jolies (15000 habitants), classée en Zone à Urbaniser en Priorité (ZUP) à 70%.

A l'instar des principales communautés urbaines, la Communauté Urbaine est lancée dans deux grands chantiers : 1) l'ouverture des données publiques, et en particulier celles liées à la mobilité, 2) un projet de tram reliant le centre ville aux périphéries.

A l'occasion des élections municipales, le maire de Menton-Les-Jolies devient vice-président de la Communauté Urbaine, en charge du développement économique et de la mixité sociale. Il entend faire de ces deux chantiers des leviers de transformation de son territoire.

A l'initiative de la démarche

Les habitants de Menton-Les-Jolies, et notamment les associations « Mixons » et « l'Association des jolis mentons » demandent la mise en place de transports en commun plus fournis pour relier la périphérie au centre ville. Le tramway est déjà en service dans les communes voisines.

L'association « Liber-Data », active dans le champ de l'Open Data citoyen, rejoint le collectif.

Phase 1 - PHASE DE CONFIGURATION**1/ Expression et analyse du besoin**

A. Les conseils de quartier se sont fait l'écho des besoins des habitants en termes de mobilité privée et professionnelle. Les associations locales se servent de ces « cahiers de doléances » pour faire pression sur le politique quant au déploiement possible d'un tramway désenclavant la ville de Menton-Les-Jolies.

B. Les associations impliquées s'allient pour développer une cartographie dynamique du territoire. Celle-ci met en relief les difficultés de mobilité et de transport mentionnées par la population. Les habitants peuvent commenter les points sur la carte. L'association Liber-Data mobilise les « InfoLab », les dispositifs mis en place par la Communauté Urbaine pour familiariser les habitants à la réutilisation des données publiques. Grâce à leur aide, et à l'implication des habitants, la cartographie est enrichie de toutes sortes d'informations liées aux pratiques et usages. Elle montre un visage inédit du territoire.

C. Suite à cela, la Communauté Urbaine lance une étude de faisabilité et d'opportunité. Elle décide d'ouvrir toutes les données qu'elle fournit par ailleurs au prestataire qui réalise l'étude (taux de pollution, bassin d'emploi, données prospectives comme les projections sur la natalité, l'ouverture des écoles, cadencement des transports en commun...). Elle a obtenu l'accord des parties concernées par un projet de cette ampleur.

2/ Elaboration des outils

A. A l'initiative de la communauté urbaine, une plateforme multi-services est mise en place avec un catalogue unique de jeux de données, la publication des compte-rendus de réunion, la disponibilité de services permettant le recueil de données crowdsourcées, la diffusion des données sur les acteurs présents. Cette étape est en amont du processus de concertation. Cette plateforme doit permettre la transparence du processus de concertation et de décision et ouvrir la participation au plus grand nombre.

B. Les acteurs définissent des « grandes familles »/typologies de données à mettre en ligne (données existantes ou à créer) : définir la pertinence des données à fournir, les grands thèmes, les données incontournables. La base de données est commune à tous les acteurs, elle servira de ressource pour les différentes analyses. Les données proposées croisent celles des associations, du secteur public et du secteur privé.

Phase 2 - CONCERTATION

1/ Initiation du plus grand nombre au recueil et à la manipulation des jeux de données

Grâce à ses méthodologies éprouvées et à la mise à disposition de compétences précises (statisticiens, développeurs, analystes, formateurs, *designers...*), les InfoLabs constituent un dispositif de médiation parfait : à la fois aux données, et à la concertation publique. Les équipes vont sur le terrain, forment les associations locales, et participent à une appropriation, par les habitants de la ville, aux données et diagnostics de leur territoire.

2/ La concertation

A. Un médiateur est coopté par les acteurs pour être le garant de la démarche. Il en assure le caractère transparent, ainsi que la publication et l'accessibilité des données.

B. Très rapidement l'analyse des jeux de données fait l'objet de controverse. Par exemple l'association des commerçants de la ville de Pontivon alerte sur les risques de diminution de leurs chiffres d'affaires en prenant pour base le prix du panier moyen des consommateurs. L'accessibilité du centre-ville par une population économiquement plus démunie risque de faire fuir les clients habituels, plus fortunés. A contrario, l'association Mixons indique que selon le flux de mobilité prévu la baisse du panier moyen sera compensé par un nombre croissant de clients.

La complexité de la manipulation des chiffres et des données donne du grain à moudre à l'opinion publique et la presse locale.

C. Pour donner à voir l'ensemble des opinions, le médiateur formalise les propositions faites dans le cadre de la concertation sous forme de scénarios. La scénarisation permet de mettre en discussion les solutions évoquées et d'en redessiner les contours, en obligeant les acteurs à « se projeter ». Le bilan de la concertation s'enrichit d'une analyse sémantique des contributions. Le processus de concertation est itératif : on peut revenir à la source et retrouver l'origine des publications, dans un souci de traçabilité de la décision publique.

Phase 3 - DECISION

Les élus formulent leur décision à partir des bilans de la concertation présentés sous forme de scénarios. Ils décident de ne pas reprendre l'intégralité des propositions. Un travail de *crowdsourcing* mené par une association de ballades urbaines couplé aux données de Pole Emploi démontre que le déploiement de la ligne de tramway peut contribuer le retour à l'emploi d'une partie de la population et ouvre la possibilité de développer de nouveaux services pour des jeunes entrepreneurs locaux.

Ils décident par ailleurs de poursuivre l'animation autour des données ouvertes, qu'elles soient publiques ou crowdsourcées, en proposant à la population de co-concevoir, à partir de ces données disponibles, de nouveaux services aux publics.

EN QUESTION

Qu'est ce que l'Open Data change à cette démarche de concertation ?

- L'introduction de l'Open Data fait évoluer la méthodologie d'animation de la concertation, elle fait évoluer aussi le métier des intermédiaires (consultants, association) qui doivent intégrer de nouvelles compétences liées au traitement de la donnée.
- L'Open Data renforce encore un peu plus la dimension de « capacitation » des citoyens, sous-jacente à la concertation : les citoyens sont de véritables acteurs sur leurs territoires ;
- La mise en place d'une plateforme de données autour de la concertation, et des dispositifs de médiation / éducation à la manipulation de données, permet de garder la mémoire des grands projets pour rentrer dans des processus cycliques ;

Qu'est ce qui pourrait faire échouer ce scénario ?

- Certains documents ou informations livrés à la concertation ont volontairement le statut de document de travail. Or ce statut pourrait devenir un prétexte pour les acteurs publics à ne pas ouvrir leurs données et partager de l'information (la Commission d'Accès aux Documents Administratifs [CADA] n'obligeant pas à publier les données publiques relevant d'un travail en cours).
- Complexification de la concertation ;
- Le processus de concertation devient plus long, en raison de la complexification des informations et données à disposition ;
- La mise en ligne systématique des études peut être contraire aux volontés des élus ;

Qu'est ce qui pourrait stimuler la mobilisation et la participation des acteurs du territoire ?

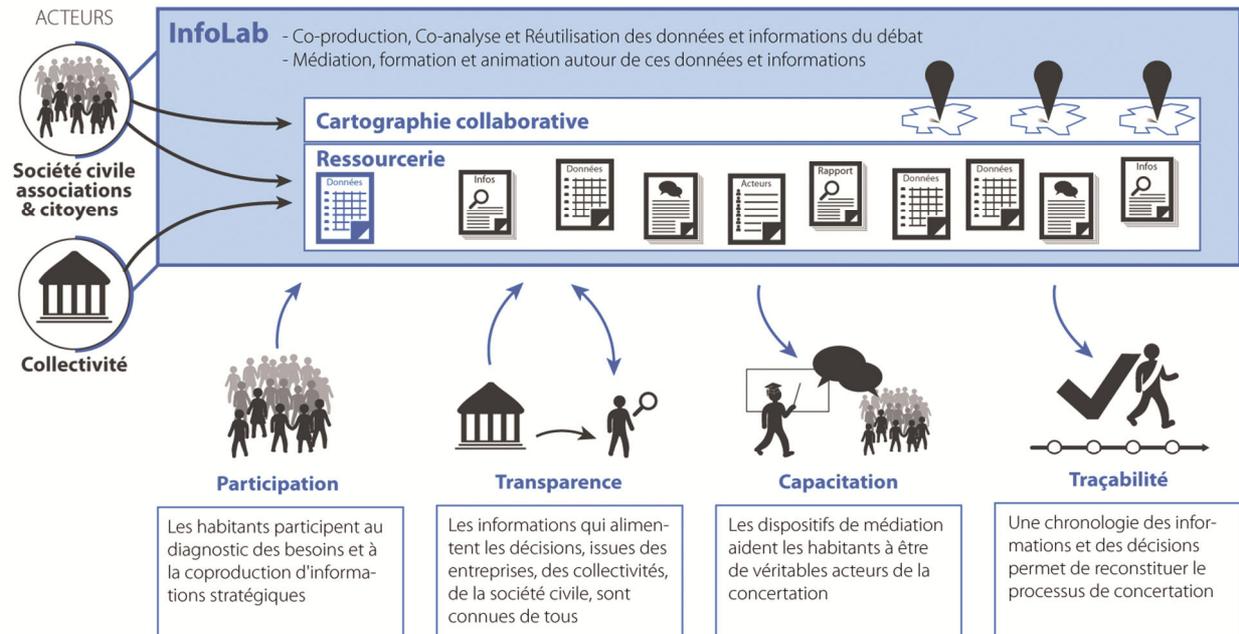
- L'ouverture des jeux de données à de nouveaux acteurs ;
- Le fait que, pour reprendre la formulation d'un participant, « *L'Open Data peut empêcher les grands projets inutiles* ».

SCHEMA

Scénario B : débat public local (ex : tramway)

Licence Creative Commons - Attribution
 Arnel Le Coz pour la Fing et Décider Ensemble 

Déroulé du débat public + rôle de l'Open Data



SCENARIO C : PLAN CLIMAT ENERGIE TERRITORIAL

SITUATION DE DEPART**Communauté de Communes du Pays des Bocages**

65.000 habitants et 47 communes, 1/3 du territoire est en zone rurale.

Principales activités économiques : élevage bovin, production de céréales, industrie métallurgique relativement dynamique mais en déclin, secteur tertiaire modeste.

L'offre de transports publics est peu développée, la voiture est le moyen de déplacement privilégié.

A l'initiative de la démarche

Le président de la Communauté de Communes et le groupe d'élus vert à l'initiative de la démarche, partagent la conviction qu'un changement profond des pratiques passe par une responsabilisation de toutes les parties prenantes (associations, entreprises, habitants, acteurs publics). A travers le Plan Climat Energie Territorial, ils souhaitent mettre en œuvre une gouvernance plus participative, proposant 1) une co-élaboration du diagnostic territorial 2) une co-définition des actions à mener, 3) puis une valorisation des actes citoyens écologiques.

Le partage d'informations et de données, et la co-élaboration des analyses et des actions constituent le cœur de la démarche.

Phase 1 – INFORMATION, SENSIBILISATION, MOBILISATION, PARTICIPATION

Durée : 12 mois

Objectifs : collecter, expérimenter, partager, analyser, diagnostiquer

1 - Lancement de la dynamique Plan Climat Energie Territorial par la collectivité.

Les associations, les médias locaux, les écoles sont mobilisés pour relayer l'information.

Une équipe d'Assistants à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) est mandatée pour accompagner la dynamique. Elle se compose de deux organismes : une agence de conseils et une association. Elles ont pour mission d'animer et structurer la démarche de concertation, ainsi que d'accompagner le développement des usages de mesures environnementales, le partage des données, la data-visualisation.

Un appel à contribution au diagnostic territorial est lancé : « *Quelle énergie consommons-nous ? Partagez votre point de vue, vos informations, vos données* »

Un pool de partenaires est mobilisé : les établissements publics et scolaires, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), la Chambre de Commerce et d'Industrie et la Chambre des Métiers, des associations vertes, des associations citoyennes (Familles rurales), les conseils de quartier.

La collectivité ouvre toutes les données dont elles disposent sur la consommation énergétique de son territoire : bâtiments, eau, déchets. Elle incite ses partenaires à en faire autant (entreprises délégataires de services publics, Etablissements Publics à Caractère Industriel ou Commercial [EPIC], prestataires, etc.)

2 – Lancement de la collecte de points de vue, d'informations, de données

A - Un *Forum permanent* se met en place s'articulant autour :

- D'un lieu d'accueil des publics, de partage d'informations, et de recueil des contributions, données : les missions du Point Info Energie local sont élargies ;
- D'un dispositif mobile « InfoLab » : c'est-à-dire une équipe mobile pluridisciplinaire (statisticien, journaliste, ingénieur de l'information, graphiste) se déplaçant dans les écoles, dans les entreprises, les domiciles, les conseils de quartier pour les sensibiliser, les aider à collecter, analyser, représenter les informations disponibles ; et éduquer aux enjeux écologiques.

Certains organismes et entreprises ont refusé que l'InfoLab vienne chez eux pour collecter des données. Malgré cela, des fuites de données ont eu lieu. Si l'événement crée la polémique, les habitants militent en faveur de la transparence d'un certain nombre de données indispensables au diagnostic.

B - Une plateforme de données partagées est ouverte ainsi qu'un site web livrant toutes les informations sur le déroulement de la démarche : les données et informations sont recueillies, stockées, partagées, analysées. Des outils de visualisation graphique permettent de manier l'information. L'équipe de l'InfoLab accompagne les utilisateurs dans la prise en main de l'outil.

C - Des expérimentations de 6 mois sont proposées à tous les volontaires via les conseils de quartier, les écoles, la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Chambre des Métiers. Des kits de « capteurs environnementaux » (capteurs domestiques, montre verte) sont proposés afin d'être installés dans les écoles, les maisons, les entreprises, les exploitations agricoles. Les usagers choisissent le type de données qu'ils souhaitent mesurer et partager : météo, qualité de l'air, consommation énergétique, nuisance sonore. Les équipes d'InfoLab apportent une aide à l'installation des dispositifs.

Ces expérimentations participent à une forme d'éducation populaire.

3 – Élaboration des visions prospectives

L'équipe d'AMO se charge de synthétiser les contributions et les éléments de connaissance accumulés. Une série d'ateliers ouverts menés chez les principaux partenaires de la démarche, sont l'occasion de soumettre à débat les premières analyses récoltées.

Ces séances s'accompagnent d'un travail d'élaboration de visions prospectives « souhaitables » – alimenté par les écoles.

La phase de synthèse est difficile et conflictuelle. Cela nécessite de prolonger la concertation 3 mois de plus. Le diagnostic territorial et les visions prospectives qu'il en ressort sont présentés lors d'une grande manifestation publique. Ils constituent la base des actions de la phase 2.

Les kits de capteurs environnementaux sont laissés aux personnes sous condition d'un engagement de trois ans de partage des données mesurées.

Phase 2 – ACTIONS

Durée : 2 ans

Objectifs : agir, évaluer l'action, mobiliser les acteurs sur un temps long

Lancement de la « Fabrique d'actions » : Animée par l'équipe d'AMO, la Fabrique d'actions se construit autour 1) des partenaires de la démarche, 2) de tout acteur ou organisme volontaire. La première phase a suffisamment mobilisé les acteurs pour que ceux-ci s'investissent en nombre.

Elle se structure en quatre types d'actions :

1) Mise en place de groupes de travail thématiques

Leur feuille de route consiste à élaborer des actions et à suivre leur mise en place :

- Sur l'évolution des pratiques domestiques ;
- Sur la consommation en générale autour d'acteurs du commerce et de la grande distribution volontaires ;
- Sur les entreprises, autour d'entreprises volontaires.

2) Elaboration d'une charte sur le partage de données

La charte stipule le besoin de partage d'un certain nombre de données territoriales environnementales (publiques, privées). Si le Plan Climat Energie a été l'occasion de partager un grand nombre d'informations, il est nécessaire que la dynamique se poursuive sur le long terme, afin que les actions puissent être évaluées dans le temps. Cela concerne particulièrement les données liées à la consommation énergétique des bâtiments, des entreprises et exploitations agricoles, ou sur les pratiques individuelles.

3) Evolution de la plateforme de données et poursuite de l'accompagnement « InfoLab »

La plateforme s'enrichit d'outils de data-visualisation, permettant à chacun de produire de la connaissance, des analyses, à partir des informations et données. Les équipes d'InfoLab voient leur mission d'accompagnement se consolider dans le temps : l'InfoLab permanent.

4) Mise en place de monnaies complémentaires incitatives

Les collectivités mettent en place une monnaie complémentaire « les crédits Climat-Energie ». Chaque habitant, chaque organisme est doté d'un crédit d'un certain montant, qu'il peut transformer en services publics ou services locaux. Par ailleurs les habitants très investis dans la démarche Plan Climat Energie Territorial voient leur investissement valorisé en crédits supplémentaires.

EN QUESTION

Qu'est-ce que l'Open Data change à cette démarche de concertation publique ?

- L'Open Data n'est pas un levier direct d'augmentation quantitative de l'affluence. Mais par le biais de la co-production de données (*crowdsourcing*) il requiert une implication plus grande des participants : il rend les gens « acteurs ».
- Au-delà du partage de données, l'Open Data implique une gouvernance ouverte et partagée (philosophie de l'Open Government).
- Il implique une transparence sur tout le processus, et une transparence réciproque : si la consommation des habitants est observée à la loupe, celle des entreprises doit l'être aussi.
- La transparence peut être contraignante mais n'est pas non plus coercitive.
- Qu'est-ce qui pourrait faire échouer ce scénario ?
- Peu d'élus osent des démarches de concertation publique très large et très ouverte, de peur de ne pas être réélus (démarche souvent longue, consensus difficile à trouver...);
- Les habitants, les entreprises attendent des acteurs publics pour qui ils ont voté qu'ils jouent leur rôle de « décideur » et qu'ils définissent les politiques publiques pour eux. Ils n'ont pas de temps à perdre à cela.
- Tout le monde ne souhaite pas ouvrir ses données de consommation. La transparence peut rebuter et être un frein à la démarche.
- Une démarche de concertation publique très ouverte nécessite un temps long d'animation. Le coût de la démarche sur le long terme pourrait être élevé.
- Les démarches traditionnelles de concertation croulent sous la quantité d'informations recueillies. L'Open Data à grande échelle rajoute un niveau supplémentaire d'infobésité

Qu'est-ce qui pourraient stimuler la mobilisation et la participation des acteurs du territoire ?

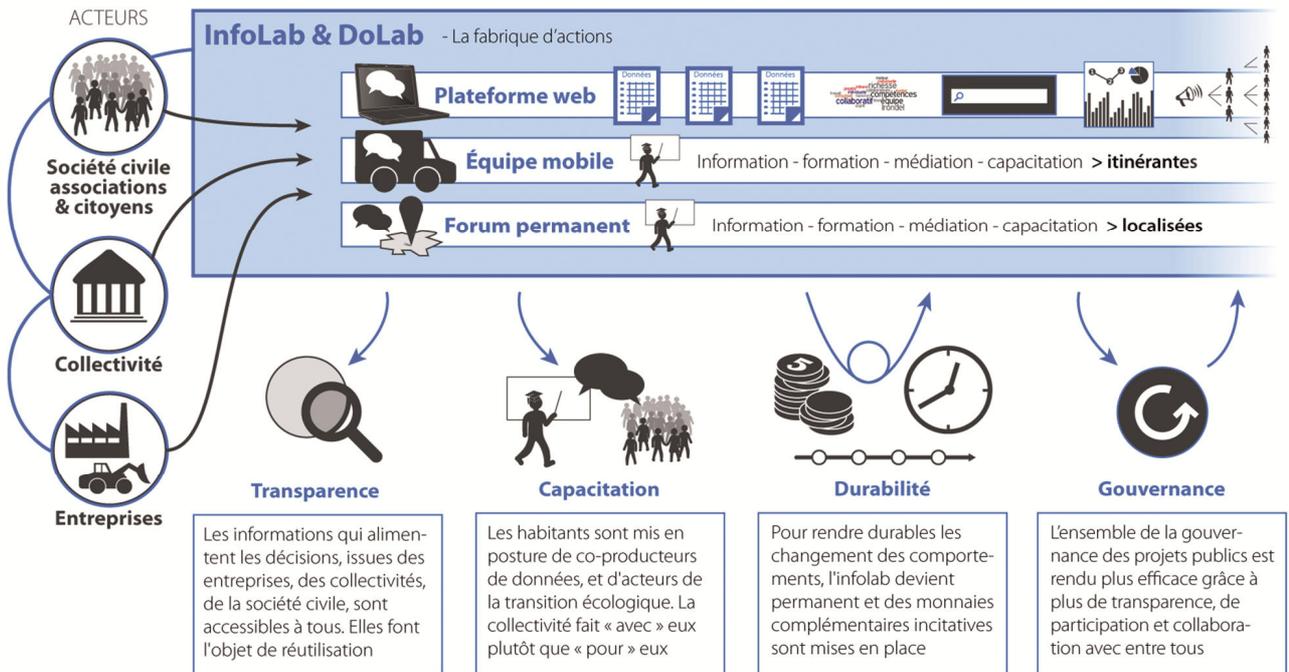
- Les expérimentations proposées sont un moyen efficace de sensibiliser, d'impliquer ;
- Les équipes d'InfoLab mobiles sont un moyen autant qu'un prétexte pour accompagner, éduquer, mobiliser, impliquer les acteurs du territoire.

SCHEMA

Scénario C : débat public territorial (ex : plan climat énergie territorial)

Licence Creative Commons - Attribution
 Armel Le Coz pour la Fing et Décider Ensemble 

Déroulé du débat public + rôle de l'Open Data



SOURCES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

GUIDES ET OUVRAGES

- Aquitaine Europe Communication, *Les données publiques : guide juridique et pratique*, n°4, décembre 2010, <http://www.aecom.org/Vous-informer/Juridique-TIC/Guides-juridiques/Les-donnees-publiques-decembre-2010/>
- APIE, *Cahier pratique : Le droit à la réutilisation des informations publiques - foire aux questions*, avril 2010, http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/apie/page-publications/donnees-et-images/publications/FAQ_Reutilisation_des_infos_publiques_CP_04-10.pdf
- Amandine BRUGIERE, Charles NEPOTE, « *Guide pratique de l'ouverture des données publiques territoriales : guide à l'usage des territoires et de leurs partenaires* », version n°1 », FING, janvier 2011, <http://doc.openfing.org/RDPU/GuidePratiqueDonneesPubliquesv1beta.pdf>
- Simon CHIGNARD, « *Open Data : comprendre l'ouverture des données publiques* », Editions Fyp, Limoges, 2012
- Michael HARDT et Antonio NEGRI, *Multitude, guerre et démocratie à l'âge de l'Empire*, La Découverte, 2004
- Benjamin JEAN, *Option Libre. Du bon usage des licences libres*, Framabook, juin 2012
- Bernard LAMIZET, Ahmed SILEM, *Dictionnaire encyclopédique des Sciences de l'Information et de la Communication*, Ellipses Marketing, 1997
- Alban MARTIN, *Egocratie et Démocratie, la nécessité de nouvelles technologies politiques*, 2010, FYP Editions
- Francis MERRIEN, Marc LEOBET, « *La directive Inspire pour les néophytes* », 3^e édition, Mission de l'Information Géographique, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, décembre 2011, <http://georezo.net/blog/inspire/2011/12/22/inspire-pour-les-neophytes-v3/>
- Pierre ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, coll. « Essais », 2006
- Pierre ROSANVALLON, *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008
- La Documentation française, « *Les données publiques, un nouvel eldorado ?* », *Regards sur l'actualité* n°370, avril 2011

ARTICLES

- Christine BALAI « Les tiers-lieux, espaces d'émergence et de créativité », blog collectif *Tiers Espaces*, 9 novembre 2011, <http://blog.recherche-action.fr/tiers-espace/2011/11/09/les-tiers-lieux-espace-demergence-et-de-creativite/>
- Hélène BEKMEZIAN, « L'évaluation statistique des députés sur Internet provoque une polémique », *Le Monde*, 20 septembre 2012
- Vincent BERDOT, « Les retombées économiques de l'open data viendront de la société civile, assure Gilles Babinet », *01.Net*, 2 mars 2012, <http://pro.01net.com/editorial/559726/les-retombees-economiques-de-lopen-data-viendront-de-la-societe-civile-assure-gilles-babinet/>
- Vincent BERDOT, « La libération des données publiques bute sur les standards », *01net Entreprises*, 8 juillet 2011, <http://pro.01net.com/editorial/535518/la-liberation-des-donnees-publiques-bute-sur-les-standards/>
- Tim BERNERS-LEE, « Is your Linked Open Data 5 Star? », W3.org, 2010, <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>
- Loïc BODIN, « L'Open Data ou la démocratie augmentée », *Huffington Post*, 20 septembre 2012, http://www.huffingtonpost.fr/loic-bodin/open-data-administration-democratie_b_1897086.html
- Jade BOUCHEMIT « L'open data – entre promesses, réalités et limites : un modèle encore en devenir », *Connexité*, 5 septembre 2012, <http://www.connexite.fr/focus/2012090512273-open-data-entre-promesses-realites-limites-modele-encore-en-devenir>
- Pierre BRO, « Bernard Stiegler : L'open data est "un événement d'une ampleur comparable à l'apparition de l'alphabet" », *Regards Sur Le Numérique*, 15 mars 2011, http://www.rslnimg.fr/post/2011/3/15/bernard-stiegler-l-open-data-est-un-evenement-d-une-ampleur-comparable-a-l-apparition-de-l-alpha-bet_.aspx
- Dominique CARDON et Julien LEVREL, « La vigilance participative. Une interprétation de la gouvernance de Wikipédia », *Réseaux*, 154, 2009, p. 51-89
- Patrice CARRE, « Existe-t-il une démocratie électronique ? », in *Innovation et usages du numérique. Pour quelles politiques territoriales ? Enjeux et initiatives*, Mission Ecoter 2011, p. 172-224.
- Patrice CARRE, « Formes participatives de la démocratie et ouverture des données publiques : un avenir en construction ? » in ouvrage collectif Association des communautés urbaines de France et Interconnectés, à paraître (décembre 2012)
- Marie COUSSIN, « Les mauvaises données des marchés », *Owni.fr*, 12 juin 2012, <http://owni.fr/2012/06/12/les-mauvaises-donnees-des-marches/>

- Xavier CROUAN, « L'ouverture des données publiques : croire en l'intelligence créative, Bâtissons une planète plus intelligente », supplément au journal Le Monde.fr, 11 décembre 2010, <http://www.planete-plus-intelligente.lemonde.fr/villes/l-ouverture-des-donnees-publiques-croire-en-l-intelligence-creative-a-13-456.html>
- Jean-Louis DELL'ORO, « L'open data, un enjeu pour demain », *Europe1.fr*, 20 octobre 2011, <http://www.europe1.fr/France/L-open-data-un-enjeu-pour-demain-777345/>
- Erwan DESPLANQUES, « Le fact-checking contre les boniments des politiques », *Télérama*, 9 décembre 2011, <http://www.terrama.fr/medias/le-fact-checking-contre-les-boniments-des-politiques.75872.php>
- Julien DUPONT-CALBOT et Catherine PETILLON, « La révolution de l'open innovation », *Le Monde*, cahier Eco&Entreprise, 13 juin 2012
- Yves EUDES, « Qui veut vos données personnelles ? », *Le Monde*, 25 août 2012, http://www.lemonde.fr/sciences/article/2012/08/23/qui-veut-vos-donnees-personnelles_1749130_1650684.html
- Sophian FANEN, « WikiLeaks a changé la vision des rédactions », *Ecrans.fr*, 3 janvier 2012, http://www.ecrans.fr/WikiLeaks-a-change-la-vision-des_13807.html
- Hubert GUILLAUD, « Du rôle prédictif des données à la gouvernabilité algorithmique », *InternetActu*, 16 décembre 2010, <http://www.internetactu.net/2010/12/16/du-role-predictif-des-donnees-a-la-gouvernabilite-algorithmique/>
- Hubert GUILLAUD, « Open Data (1/4) : Où en est-on ? », *InternetActu*, 30 mai 2012, <http://www.internetactu.net/2012/05/30/open-data-14-ou-en-est-on/>
- Hubert GUILLAUD, « Vers un nouveau monde de données », *InternetActu*, 1^{er} juin 2012, <http://www.internetactu.net/2012/06/01/vers-un-nouveau-monde-de-donnees/>
- Hubert GUILLAUD, « Les enjeux de l'Open Data dans l'entreprise », *Blog Les Echos*, 16 juin 2012, <http://blogs.lesechos.fr/internetactu-net/les-enjeux-de-l-extension-de-l-a-10996.html>
- Hubert GUILLAUD, Cécile DELEMARRE, Charles NEPOTE, Amandine BRUGIERE, Denis PANSU, Fabienne GUIBE, « Avons-nous besoin d'Info Labs ? », *InternetActu*, 15 mai 2012, <http://www.internetactu.net/2012/05/15/avons-nous-besoin-dinfo-labs/>
- Nicolas KAYSER-BRIL, « Le data journalisme : vecteur de sens et de profits », *Owni*, 17 avril 2011, URL : <http://owni.fr/2011/04/17/le-datajournalisme-vecteur-de-sens-et-de-profits/>
- Sophie MARECHAL, « Open Data : la transparence démocratique devient virtuelle », *La Gazette des communes*, 14 mai 2012, <http://www.lagazettedescommunes.com/113394/open-data-la-transparence-democratique-demeure-virtuelle/>

- Sophie MARECHAL, « Open data : "Motiver les collectivités pour enclencher un mouvement collectif" », *La Gazette.fr*, 15 mai 2012, <http://www.lagazettedescommunes.com/113585/open-data-%C2%AB-motiver-les-collectivites-pour-enclencher-un-mouvement-collectif-%C2%BB-philippe-ourliac-observevaire-des-territoires-numeriques/>
- Romain MAZON, « *Données publiques : une nouvelle économie des services publics en débat* », *La Gazette des communes*, 8 novembre 2010, <http://www.lagazettedescommunes.com/48192/donnees-publiques-une-nouvelle-economie-des-services-publics-en-debat/>
- Yann MOULIERBOUTANG, Bernard STIEGLER, Alain CADIX et Collectif, *Le design de nos existences à l'époque de l'innovation ascendante*, Mille et une nuits, octobre 2008
- Charles NEPOTE « La culture est-elle le parent pauvre de l'open data ? », *Reseaufing.com*, 14 avril 2011, http://www.reseaufing.org/pg/blog/openid_82/read/62085/la-culture-est-elle-le-parent-pauvre-de-l-open-data-
- Nicolas RAULINE : « Open data : l'Etat cherche à monétiser les données publiques », *Les Echos*, 16 octobre 2012, <http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/tech-medias/actu/0202329311759-open-data-l-etat-cherche-a-monetiser-les-donnees-publiques-500953.php>
- Stéphanie WOJCIK, « Prendre au sérieux la démocratie électronique. De quelques enjeux et controverses sur la participation politique en ligne », in Elsa FOREY et Christophe GESLOT (dir.), *Internet, machines à voter, démocratie*, L'Harmattan, coll. « Questions contemporaines », 2011, p. 111-141

DECLARATIONS, MEMORANDUM ET TEXTES JURIDIQUES

- Article L300-2 du Code de l'urbanisme : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGIARTI000006815162&cidTexte=LEGITEX000006074075>
- Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000181007&dateTexte=&categorieLien=id>
- Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072788>
- Conclusions du Conseil européen extraordinaire tenu à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000 : http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm

- Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations-Unies, juin 1992 : <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>
- Déclaration signée à l'occasion de la XIV^e Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage, qui s'est tenue à Kinshasa les 13 et 14 octobre 2012 : http://www.francophonie.org/IMG/pdf/SOMMET_XIV_Decl_Kinshasa_2012.pdf
- Décret n°2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques (abrogé au 31 octobre 2012) : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023619063&categorieLien=id>
- Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'Etat et ses établissements publics administratifs : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072772&dateTexte=&categorieLien=id>
- Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000026557680&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id>
- Directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:FR:PDF>
- Directive 2007/2/CE du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, dite « INSPIRE » : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:fr:PDF>
- Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=6DA2309B5231C1CD7E94648F5118DCF8.tpdjo13v_3?cidTexte=JORFTEXT000000886460&categorieLien=id
- 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 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>
- Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000692490>
- Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000551804>
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100>

- Ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000629684>
- Ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=?cidTexte=JORFTEXT000022934766&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id>
- Projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, dossier législatif sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-007.html>
- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public, Commission européenne, 12 décembre 2011,
http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive_proposal/2012/fr.pdf et fiche de procédure de l'Observatoire législatif du Parlement européen :
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0430%28COD%29&l=fr>
- The White House, "Transparency and Open Government, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies":
http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/

AVIS, ETUDES, PLANS, RAPPORTS

- Bluenove, *Open Data : quels enjeux et opportunités pour l'entreprise ?*, novembre 2011,
<http://www.blunove.com/>
- Conseil national du numérique, « Avis n° 12 du 5 juin 2012 relatif à l'ouverture des données publiques », <http://www.cnumérique.fr/avis12/>
- Décider ensemble, « Analyse des pratiques de la concertation en France », rapport final, mai 2011,
<http://www.deciderensemble.com/publications/103-rex>
- Décider ensemble, FING, Démocratie Ouverte, « Rôle et impacts de l'Open Data dans les processus de concertation, 3 scénarios prospectifs », octobre 2012 :
<http://fr.slideshare.net/slidesharefing/open-data-et-concertation-fing-decider-ensemble>
- Groupe de travail informel « Open Glam », *Recommandations pour l'ouverture des données et des contenus culturels*, 17 septembre 2012, <http://www.donneeslibres.info/>
- Lecko, *L'Open Data, au cœur de la nouvelle relation entre collectivités, entreprises et citoyens*, avril 2012, <http://www.lecko.fr/etude-open-data.html>

- McKinsey Global Institute, *Big Data: The Next Frontier for Innovation, Competition, and Productivity*, 2011, http://www.mckinsey.com/mgi/publications/big_data/pdfs/MGI_big_data_full_report.pdf
- Maurice LEVY, Jean-Pierre JOUYET « *L’Economie de l’immatériel. La Croissance de demain* », La Documentation Française, novembre 2006, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000880/index.shtml>
- Valérie PEUGEOT, Julien DUPRAT, Damien TREMBLAY, « *Web de données et données ouvertes* », Rapport Sofrescom pour France Telecom R&D, janvier 2010, http://laborange.academica.edu/Val%C3%A9riePeugeot/Papers/541484/web_des_donnees_donnees_ouvertes

SITES INTERNET

- Abgeordneten Watch : <http://www.abgeordnetenwatch.de>
- Aquitaine Europe Communication : <http://www.aecom.org>
- Avoin Ministerio : <http://www.avoinministerio.fi/>
- Budget Plateau : <http://budgetplateau.com/>
- CADA : <http://www.cada.fr/>
- Cartonomics : <http://cartonomics.org>
- Check My Metro : <http://www.checkmymap.fr/le-concours>
- Check My Map : <http://www.checkmymap.fr/le-concours>
- data.bnf.fr : <http://data.bnf.fr/>
- data.enel.com : <http://data.enel.com>
- data.gouv.fr : <http://www.data.gouv.fr/>
- data.keolis-rennes.com : <http://data.keolis-rennes.com/>
- data.lacub.fr : <http://data.lacub.fr/>
- data.parti-socialiste.fr : <http://data.parti-socialiste.fr/>
- data.rennes-metropole.fr : <http://www.data.rennes-metropole.fr/>
- Datablog : <http://www.guardian.co.uk/news/datablog>
- Datalocale : <http://www.datalocale.fr/>
- Data-Publica : <http://www.data-publica.com/>
- Démocratie Ouverte : <http://democratieouverte.org>
- Desintox (*Libération*) : <http://desintox.blogs.liberation.fr>
- Données ouvertes (Simon Chignard) : <http://donneesouvertes.info/>
- Données publiques ouvertes Montpellier Territoire Numérique : <http://opendata.montpelliernumerique.fr/>
- Ensemble simplifions : <http://www.ensemble-simplifions.fr/>
- Etalab : <http://www.etalab.gouv.fr/>
- Expoviz (La Fonderie) : <http://expoviz.fr/>
- Fix My Street : <http://www.fixmystreet.com/>
- Free Our Data : <http://www.freeourdata.org.uk/>
- Google public data : <http://www.google.com/publicdata/directory>
- Handimap : <http://www.handimap.org>
- Home’n’go : <http://homengo.com/>

- Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide : <http://www.aidtransparency.net/>
- ISIDORE, plateforme du CNRS : <http://www.rechercheisidore.fr/>
- La Fabrique de la Loi : <http://www.lafabriquedelaloi.fr/>
- Le Véritomètre (*Owni* et *iTélé*) : <http://itele.owni.fr/>
- LiberTIC : <http://libertic.wordpress.org> et <http://www.opendata-map.org/>
- Loire-Atlantique Ouverture des Données : <http://data.loire-atlantique.fr/>
- Marseille Provence 2013 : <http://www.mp2013.fr/espace-geek/>
- Mediagraph : <http://www.assomediagraph.fr/>
- MesInfos, projet de la Fing : <http://fing.org/?-MesInfos-les-donnees-personnelles->
- MiData, projet du gouvernement britannique : <http://www.bis.gov.uk/policies/consumer-issues/consumer-empowerment/personal-data>
- Montpellier Territoire Numérique : <http://montpellier.territoirenumerique.org/>
- Nantes Ouverture des Données : <http://www.data.nantes.fr/>
- Open Data - La Conférence : <http://www.opendata-laconference.fr/>
- Open Data 71: <http://www.opendata71.fr/>
- Open Data France : <http://opendatafrance.net>
- Open Data Rennes : <http://opendatarennes.wordpress.com/about/>
- Open Food Facts : <http://fr.openfoodfacts.org/>
- Open Knowledge Foundation : <http://okfn.org/>
- Open Street Map : <http://www.openstreetmap.org/>
- Paris Data : <http://opendata.paris.fr/>
- Parlement et Citoyens : <http://parlement-et-citoyens.fr/parlement-et-citoyens>
- Participation.lacub.fr : <http://participation.lacub.fr/>
- police.uk : www.police.uk
- Public Reading Stage : <http://publicreadingstage.cabinetoffice.gov.uk>
- public.resource.org: <https://public.resource.org/>
- Regards Citoyens : <http://www.regardscitoyens.org/qui-sommes-nous/>
- Rennes Métropole en Accès Libre : <http://www.data.rennes-metropole.fr/>
- Réseau social de la FING : <http://www.reseaufing.org/>
- Semaine européenne de l'open data : <http://www.opendataweek.org/>
- service-public.fr : <http://www.service-public.fr/>
- Show us a better way : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100402134053/showusabetterway.com/>
- Statiophone : <http://statiophone.fr/>
- Sunlight Foundation: <http://sunlightfoundation.com/>
- Ville d'Orange, cartographie des points d'intérêts : <http://www.ville-orange.fr/sortir01.htm>
- Ville de Paris, service GéoVélo : <http://vgps.paris.fr/>
- Ville de Plouarzel, carte collaborative : <http://www.plouarzel.fr/?tag=carte>
- Where does my money go : <http://wheredoesmymoneygo.org/>
- Wikipédia : <http://fr.wikipedia.org>

AUTRES DOCUMENTS

- Décider ensemble, Actes du séminaire « Nouvelles technologies et concertation : TIC et formes participatives de la démocratie, quels dispositifs et méthodes pour une meilleure gouvernance ? », 1^{er} juillet 2009 :
http://www.deciderensemble.com/images/stories/evenements/rencontres/3/verbatim_seminaire_juillet_2009.pdf
- Décider ensemble, Cinquièmes Rencontres : « Mutation des services publics : quelle concertation ? » Assemblée nationale, 13 octobre 2010 : <http://www.deciderensemble.com/travaux/nos-evenements/rencontres-de-decider-ensemble/details/3-cinquiemes-rencontres-de-decider-ensemble--mutation-des-services-publics--quelle-concertation-q>
- Décider ensemble, Sixièmes Rencontres : « La concertation est-elle médiatique ? », Assemblée nationale, 18 mai 2011 : <http://www.deciderensemble.com/travaux/nos-evenements/rencontres-de-decider-ensemble/details/2-sixiemes-rencontres-de-decider-ensemble--la-concertation-est-elle-media-tique-q>
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « L'ouverture des données publiques : un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente », publiée dans le cadre de la Stratégie européenne en matière d'ouverture des données publiques :
http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/opendata2012/open_data_communication/fr.pdf
- Communiqué de presse de la Commission européenne, « Stratégie numérique : valoriser les données des administrations publiques », 12 décembre 2011 :
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=P/11/1524&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>
- Communiqué du Service presse du Premier Ministre, « Opendata - le gouvernement confirme la poursuite des démarches d'ouverture des données publiques », 31 octobre 2012,
http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/communiqués/10.31_cp-opendata_-_le_gouvernement_confirme_la_poursuite_des_demarches_douverture_des_donnees_publices_0.pdf
- Compte-rendu de l'atelier « La fabrique de données » organisé par la FING, La Fonderie et Simon Chignard lors du « Forum des usages coopératifs » à Brest du 10 au 13 juillet 2012 :
<http://www.reseaufing.org/pg/blog/fguibe/read/116844/la-fabrique-de-donnees-ou-oups-on-a-fait-un-infolab-dixit-simon-chignard>
- Vidéo de Jean-Marc AYRAULT lors de l'inauguration du portail open data nantais le 21 novembre 2011 dans les locaux de la Cantine numérique : <http://vimeo.com/32567779>

LISTE DES ACRONYMES

ADF : Assemblée des départements de France
 AAI : Autorité administrative indépendante
 AMF : Association des maires de France
 APIE : Agence du patrimoine immatériel de l'Etat
 ARF : Association des régions de France
 CADA : Commission d'accès aux documents administratifs
 CCSTI : Centres de culture scientifique, technique et industrielle
 CRA : *Country Regional Analysis* (Royaume-Uni)
 CNDP : Commission nationale du débat public
 CNN : Conseil national du numérique
 CPDP : Commission particulière du débat public
 CRM : *Customer Relationship Management*
 DIMAP : Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique
 DISIC : Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
 EPIC : Etablissement public industriel et commercial
 EPN : Espace public numérique
 ESS : Economie sociale et solidaire
 FING : Fondation Internet Nouvelle Génération
 IQ : Innovons pour la Concertation sur Internet
 IITA : Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide
 INSPIRE : *Infrastructure for Spatial Information in the European Community*
 IIP : Licence Informations Publiques
 LO : Licence Ouverte
 MEPSIR : *Measuring European Public Sector Information Re-Use*
 OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
 ODaF : *Open Data Foundation*
 ODbL : *Open Database License*
 ONU : Organisation des Nations Unies
 OTeN : Observatoire des Territoires Numériques
 RATP : Régie Autonome des Transports Parisiens
 RFF : Réseau Ferré de France
 SGMAP : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
 TIC : Technologies de l'information et de la communication
 UPEC : Université de Paris Est-Créteil
 UTC : Université de Technologie de Compiègne
 VRM : *Vendor Relationship Management*

TABLE DES MATIERES

Le mot du président.....	5
Présentation du projet.....	7
Comité de pilotage.....	8
INTRODUCTION.....	12
1. QU'EST-CE QUE L'OUVERTURE DES DONNEES PUBLIQUES ?.....	18
A. Une expression aux contours flous.....	18
B. L'évolution du cadre législatif français et européen.....	19
1. Du droit d'accès aux documents administratifs au droit de réutilisation des données .19	
2. Vers un renforcement du droit de réutilisation des données publiques.....	22
C. Etat des lieux de l'ouverture des données publiques en France.....	24
1. Des collectivités pionnières.....	24
2. Etalab et le portail « data .gouv.fr ».....	26
D. Un mouvement qui s'étend à d'autres acteurs.....	28
1. Les démarches volontaires des entreprises.....	28
2. Open Data et recherche	29
3. Vers un Open Data de la société civile ?.....	29
E. Quel intérêt les acteurs publics ont-ils à ouvrir leurs données ?.....	30
1. Approfondir la démocratie et favoriser la transparence.....	30
2. Développer la performance publique et l'innovation au service du citoyen	31
3. Bénéficier d'un outil de pilotage et de communication.....	33
2. QUELQUES QUESTIONS SOULEVEES PAR L'OUVERTURE DES DONNEES PUBLIQUES.....	36
A. « Du côté des producteurs ».....	36
1. Quelles données ouvrir ?.....	36
2. Avec quels moyens ?.....	38
3. Sous quelles conditions ?.....	40
4. Sous quels formats ?.....	41
B. Quelle appropriation citoyenne de l'ouverture des données publiques ?..	42
1. L'enjeu de la compréhension des données.....	42

2. L'enjeu de l'éducation aux données	46
3. L'enjeu de la coproduction.....	47
4. Le besoin de nouveaux médiateurs.....	50
3. VERS UNE RECONFIGURATION DES RELATIONS GOUVERNANTS-CITOYENS ?.....	56
A. Comment évoluent les relations entre les acteurs ? Zoom sur deux démarches territoriales.....	56
B. De nouveaux outils d'information et de veille citoyenne	62
C. Une nouvelle participation aux processus décisionnels ?	64
1. De l'ouverture des données publiques à la gouvernance ouverte ?	64
2. Ouverture des données publiques et concertation : quelles pistes à l'avenir ?.....	68
CONCLUSION.....	74
Mise en perspective - Par Laurence Monnoyer-Smith.....	75
APPENDICE.....	78
Annexe	78
Sources et références bibliographiques.....	91
Liste des acronymes.....	100



Sous réserve des droits d'auteur afférant aux illustrations, cette œuvre est mise à disposition sous licence CC - BY - NC : Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 2.0 France.

« Ouverture des données publiques et participation : quels enjeux démocratiques ? »

Décider ensemble

30 rue des Favorites 75015 Paris

Tél 01 48 42 05 00

Fax. 01 56 23 28 07

www.deciderensemble.com

Rédaction : Marion LASFARGUES, avec la participation de Luc PICOT, Aurélien SAUTIERE et Audrey WRZESZCZYNSKI

Maquette : Artatem – **Crédits photos** : p.5 © Martin Argyroglo, p. 53 Simon Robic ; p. 61 © Paul Pascal / CG Loire-Atlantique ; p. 68 © Crédit Claude Petit – **Impression** : en France par Impression Direct - 27/11/2012 sur papier certifié PEFC attestant de la gestion durable des forêts – **Dépôt légal** : novembre 2012. Achevé de rédiger le 2 novembre 2012.



ASSOCIATION NATIONALE
POUR LA CONCERTATION
ENTRE DECIDEUR
ET CITOYENS

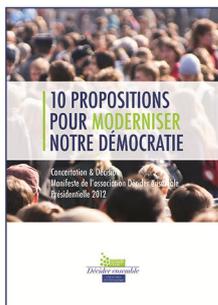
Décider ensemble

Créer une culture
de la décision partagée

"Au carrefour des expériences et des méthodes"

Créée en 2005, l'association **Décider ensemble** a pour finalité de **développer une culture commune du dialogue et de la concertation en matière de préparation et de prise des décisions**. Elle rassemble de nombreux acteurs de l'entreprise – privés et publics – des collectivités locales, du secteur associatif et du monde universitaire. Son ambition est de faciliter le dialogue entre ces différentes structures.

Autres publications de Décider ensemble :



10 propositions pour moderniser notre démocratie, Manifeste dans le cadre de la campagne présidentielle, mai 2012



Ecoquartiers : la concertation au service de l'action. Pratiques françaises et européennes pour l'élaboration de projets partagés, novembre 2011



Analyse des pratiques de la concertation en France, mai 2011

Avec le soutien de :



En partenariat avec :



DECIDER ENSEMBLE

Association Loi 1901

30, rue des Favorites - 75015 Paris

Tél. : 01 48 42 05 00

E-mail. : decider.ensemble@wanadoo.fr

www.deciderensemble.com

■ Novembre 2012