



Open data local : vers une nouvelle médiation démocratique

Henri Isaac, président de Renaissance Numérique
Jennyfer Chrétien, déléguée générale de Renaissance Numérique

Ce qu'il faut retenir

- Les données publiques font encore l'objet de peu de réutilisation de la part de la société civile locale, incitant peu par ricochet les pouvoirs publics à se saisir de cet enjeu.
- La politique d'*open data* appelle à une nouvelle médiation démocratique qui consisterait à la fois à sensibiliser les acteurs à l'utilité de ces outils numériques et à les former à en faire (bon) usage.
- Elle appelle également à une collaboration nouvelle entre acteurs pour faire émerger des standards de données partagés.
- L'*open data* « par défaut » permet aux collectivités territoriales de répondre en premier lieu aux attentes citoyennes, avec la mise en ligne de données qui ont fait l'objet d'une demande et ont déjà été rendues accessibles. Il peut donc constituer une première étape de mise en œuvre, résolument démocratique puisque résultant d'une démarche citoyenne.
- Pour lever les contraintes, notamment techniques et financières, des collectivités ont fait le choix de la mutualisation, souvent au niveau des EPCI.
- Cette logique de mutualisation doit se retrouver au sein même des organisations.
- L'enjeu de la gouvernance des données locales dépasse la seule question de l'*open data* qui ne constitue qu'un pan des données d'intérêt à disposition dans les territoires.

- Il est crucial que les collectivités soient à la manœuvre de cette nouvelle gouvernance, afin de garder la maîtrise de la politique sur leur territoire. Un recensement précis des données d'intérêt sur leur territoire est donc nécessaire.

La loi du 17 juillet 1978, dite loi « CADA », du nom de la commission qu'elle a instaurée¹, fêtera cette année ses quarante ans. Cette loi marque un tournant dans la libération des informations produites par l'administration publique en France, bien avant l'ère numérique. Depuis, avec la généralisation des usages numériques, des lois successives sont venues renforcer et élargir ses principes à tous les strates de l'administration publique, embarquant également dans ce mouvement les collectivités territoriales.

En 2018, un certain nombre d'entre elles auront à franchir un nouveau cap avec les obligations nouvelles imposées par la loi « Pour une République numérique » de 2016. 4 768 collectivités et près de 1 500 établissements communaux² devront ainsi avoir ouvert leurs données publiques. Or, à moins d'un an du délai instauré par la loi (octobre 2018), l'objectif est loin d'être atteint. En témoigne la disparité profonde dans les pratiques et l'appropriation de ces enjeux entre territoires. Dans ce calendrier contraint, si certaines ont su, de par leur maturité numérique et/ou culture démocratique locale, se saisir de ces nouvelles obligations, voire pour quelques-unes prendre les devants, les questions techniques tendent encore bien trop souvent à s'imposer au détriment des intérêts démocratiques.

Alors que la plupart entament à peine leur transformation, cette note invite l'ensemble des collectivités à se ressaisir de la dimension stratégique de cette nouvelle politique et en appelle à une véritable gouvernance des données au niveau territorial, afin de faire de cette loi une base solide et renouvelée de la démocratie locale à l'ère numérique.

Le nouveau paradigme de la transparence et de la redevabilité

La mise en réseau du monde par le numérique et, avec elle, sa mise en données (*datafication*) ont développé des sources de données nouvelles et au-delà une

¹ Commission d'accès aux documents administratifs.

² Centres communaux d'action sociale, caisses des écoles.

quantité d'informations jamais égalée. Loin de la métaphore généralement attribuée du « nouvel or noir », cette nouvelle matière première, la donnée (ou *data*), est un bien inépuisable et non-rival. Sa volumétrie ne cesse d'augmenter et sa valeur est créée et s'accroît avec sa circulation et son traitement.

Dans le domaine public, l'ouverture des données est ainsi considérée comme un facteur de meilleure gestion de l'action publique et de confiance renouvelée des citoyens. Dans un rapport de 2016 pour Renaissance Numérique, Clément Mabi évoque la « quintuple crise » que vit notre système politique, c'est-à-dire une crise de la participation, de la représentation, de la légitimité, des institutions et du résultat³.

Dans ce contexte de défiance généralisée, la politique d'*open data* constitue un nouvel élan pour la démocratie, à condition bien entendu de s'en saisir correctement. Elle offre de nouvelles voies aux individus pour vivre pleinement leur citoyenneté, par la participation à l'action publique et son suivi, et impose aux acteurs publics de rendre compte d'une façon plus transparente de leurs actions.

Cette demande citoyenne de plus de transparence et de redevabilité est d'ailleurs antérieure à l'outil numérique qui la favorise aujourd'hui. Si l'*open data* a tout juste une dizaine d'années, le mouvement de libération de l'information produite par les administrations publiques est lui plus ancien. Le concept de « Gouvernement Ouvert » (*Open Government*) émerge ainsi après la Seconde Guerre Mondiale. Est alors défendu le droit d'accès des citoyens aux secrets de l'Etat. Ce droit s'impose ensuite progressivement dans les décennies qui suivent (Freedom of Information Act en 1966 aux États-Unis, Loi CADA en 1978 en France, etc.). Il s'agit non seulement pour ses promoteurs de critiquer l'opacité des pouvoirs publics, mais également de favoriser « *l'émergence d'une contre-expertise citoyenne par la réduction des asymétries d'information* »⁴. L'année 2007 marque un tournant avec la réunion dite de « Sébastopol », du nom de la ville où elle s'est tenue en Californie. Elle réunit des activistes du numérique qui lancent un appel en faveur de « *la libération des données publiques dès leur production, dans leur intégralité et telles qu'elles sont collectées* »⁵.

³ « Démocratie mise-à-jour », Clément Mabi pour Renaissance Numérique, avril 2016.

⁴ « L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? », Samuel Goëta, Clément Mabi, *Mouvements* 2014/3 (n° 79), p. 81-91.

⁵ « L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? », Samuel Goëta, Clément Mabi, *Mouvements* 2014/3 (n° 79), p. 81-91.

On assiste alors à une convergence entre les enjeux techniques, avec la généralisation du numérique, les enjeux du monde économique qui se saisit de cette nouvelle « matière première » pour la valoriser et créer des services innovants, et les enjeux politiques en faveur d'une plus grande transparence et efficacité de l'action publique. Portée dans le cadre de la présidentielle américaine, cette politique *open data* sera mise en œuvre à partir de 2008 aux Etats-Unis par Barack Obama, nouvellement élu. En France, l'*open data* commence à s'institutionnaliser à partir de 2011, avec la création de la mission Etalab et le lancement de sa plateforme data.gouv.fr. La loi « Pour une République numérique » de 2016, dite « Loi Lemaire », porte une ambition nouvelle : passer « *d'une logique de communication des données sur demande à une publication systématique des données communicables* »⁶.

Si ce mouvement a été progressif, son évolution technologique, elle, a été rapide, obligeant tous les acteurs publics, administrations d'Etat et territoriales, à s'emparer de cette transformation. Il s'agit là non seulement d'une révolution technologique mais également d'un profond changement culturel pour un certain nombre d'entre elles.

Un apprentissage démocratique parallèle à l'ensemble des acteurs locaux

L'*open data* constitue un nouvel apprentissage démocratique auquel doivent se former les collectivités en même temps que les citoyens, leur attribuant ainsi une double responsabilité : celle de s'adapter et celle d'embarquer les citoyens dans cette transformation. Or, les enjeux démocratiques et l'opportunité de cette nouvelle politique publique demeurent encore mal appréhendés pour une grande partie d'entre elles.

Bien qu'il repose sur un échantillon assez restreint, le dernier Baromètre de la démocratie locale numérique de l'association « Décider ensemble » est assez évocateur quant à ce manque de maîtrise⁷. Si une très grande majorité des élus et agents de collectivités territoriales interviewés reconnaît les bénéfices de cette politique – en particulier en matière de transparence de l'action publique et de développement du territoire –, 46 % d'entre eux déclarent également ne jamais avoir entendu parler d'*open data* ou de gouvernance ouverte, ou ne pas savoir de quoi il s'agit.

⁶ « De la Smart City au Territoire d'Intelligence(s) », Luc Belot, député, rapport remis au Premier ministre (avril 2017).

⁷ « Baromètre de la démocratie locale numérique », Édition 2017, Décider ensemble.

Cette enquête témoigne également de la grande disparité des pratiques d'ouverture des données entre territoires. Alors que 12,5% ont aujourd'hui publié plus de 100 jeux de données, ils sont 37,5% à n'en avoir publié qu'entre 0 et 10. La volonté de respecter techniquement l'obligation réglementaire semble par ailleurs prendre assez souvent le pas sur une réflexion stratégique quant à la vocation de cette ouverture.

Ainsi, l'accessibilité des citoyens à ces données demeure insuffisamment prise en compte. Près de 27% des acteurs interviewés ne communiquent pas du tout sur le sujet et seuls 44% d'entre eux ont par exemple mis en place des fonctionnalités de visualisation (*datavisualisation*) sur leur plateforme. Quand on sait qu'une grande partie de la valeur des données tient à leur représentation, donc leur visualisation et présentation, on note le faible intérêt qui demeure dans ces plateformes.

Cette faible appropriation est d'ailleurs partagée par la société civile. Une enquête de 2016⁸ de Renaissance Numérique montre que les individus ont moins d'attentes concernant l'ouverture des données publiques ou les outils favorisant la participation citoyenne (plateforme de co-construction des politiques publiques, etc.) que vis-à-vis d'autres outils numériques.

De manière générale, les données publiques font encore l'objet de peu de réutilisation de la part de la société civile locale, incitant peu par ricochet les pouvoirs publics à se saisir de cet enjeu.

Ainsi, seule, l'ouverture des données ne suffit pas. Si Internet est perçu comme un espace d'expression démocratique au travers de l'expression des opinions, il n'est pas encore perçu comme un espace de co-construction de l'action publique. Ces outils techniques sont difficiles à appréhender sans médiation. Un travail de pédagogie est nécessaire pour rendre opérationnelles ces données pour le plus grand nombre.

Cela appelle à une nouvelle médiation démocratique qui consisterait à la fois à sensibiliser les acteurs à l'utilité de ces outils numériques et à les former à en faire (bon) usage.

⁸ « Portrait de la France numérique - Chapitre #1 : vie et engagement politiques sur Internet », Renaissance Numérique en partenariat avec Médiamétrie, avril 2016.

L'exemple d'Issy-les-Moulineaux

Des collectivités ont déjà bien amorcé cette transformation. C'est le cas de la Ville d'Issy-les-Moulineaux qui a lancé sa politique d'*open data* dès 2012. Sa plateforme data.issy.com, entre autres initiatives, offre la possibilité de visualiser les données brutes de manière intuitive et sous différentes formes (cartes, graphiques). Elle permet également de partager publiquement les réutilisations faites à partir des jeux de données de la ville. Au-delà de leur lisibilité, l'appropriation de ces outils passe également par une mise en pratique de tous les acteurs du territoire, agents et élus compris, afin que chacun dans son rôle ait une maîtrise suffisante des enjeux. Des initiatives de type hackathon ont déjà été lancées à cette fin dans les territoires.

Par ailleurs, la question de la qualité de ces données se pose et par voie de conséquence leur interopérabilité. La loi de 2016 impose que les données soient ouvertes « *dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé* »⁹. Or, cette dimension n'est pas toujours prise en compte, ce qui limite encore aujourd'hui leur réutilisation. L'exemple du transport est assez illustratif. Aujourd'hui, il existe encore en France 500 formats sur les seules données transports¹⁰.

Cette situation appelle à une collaboration nouvelle entre acteurs pour faire émerger des standards de données partagés.

La plupart des données n'ont en effet pas été pensées à cette fin, notamment pour être traitées par des machines ou être utilisées par d'autres que ses producteurs. Les données à disposition varient ainsi fortement selon l'organisation ou le service administratif. Leur ouverture et partage nécessitent donc un travail d'adaptation et de reformulation. Sans cela, le risque serait de créer une inégalité nouvelle entre ceux qui ont la capacité (humaine et financière) d'harmoniser ces jeux de données et les autres.

Enfin, cette mauvaise appréhension se traduit par la permanence de certains freins administratifs. Sur le terrain, des acteurs de la société civile se retrouvent encore confrontés à des blocages de la part des administrations. La Loi Lemaire a promu le principe d'*open data* « par défaut », c'est-à-dire la mise en ligne

⁹ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

¹⁰ « De la Smart City au Territoire d'Intelligence(s) », Luc Belot, député, rapport remis au Premier ministre (avril 2017).

automatique par les administrations publiques (d'au moins 50 agents) des documents publics qui ont déjà été communiqués à des individus qui en ont fait la demande sur la base de la Loi CADA. Ce principe peine toutefois à être respecté¹¹, faute de maîtrise de l'enjeu ou du fait d'une certaine réminiscence de la culture du secret dans les administrations. Or, la société civile méconnaît encore trop ses droits et notamment la Loi CADA pour se saisir des données à sa disposition. Comme le note Samuel Goëta, « *les recours sont encore peu nombreux contre des administrations qui refusent de transmettre des données* »¹². Ces dernières sont ainsi faiblement encouragées à accélérer leur mue. Il ne s'agit pas ici d'imposer de nouvelles contraintes, inatteignables, aux administrations, en particulier locales qui ont connu ces dernières années de profondes mutations (réduction budgétaire, évolution des compétences, etc.).

L'*open data* « par défaut » leur permet au contraire de répondre en premier lieu aux attentes citoyennes, avec la mise en ligne de données qui ont fait l'objet d'une demande et ont déjà été rendues accessibles. Il peut donc constituer une première étape de mise en œuvre, résolument démocratique puisque résultant d'une démarche citoyenne.

Des outils publics à l'instar de la plateforme data.gouv.fr sont disponibles gratuitement pour les acteurs afin de faciliter cette mise en ligne. Il s'agit également de repenser le rôle des agents confrontés à la mise en œuvre opérationnelle de cette politique, afin d'éviter de les fragiliser dans leur mission. Ils doivent être pleinement embarqués dans cette transformation. L'ouverture et l'entretien des données doivent notamment être intégrés directement dans leur fiche de mission. Il convient par ailleurs de leur offrir une formation adaptée qui, au-delà des bases techniques, leur apporte une compréhension des enjeux de l'*open data*, à la fois pour faciliter et améliorer leur mission mais également dans une perspective démocratique.

Vers une approche collaborative des politiques locales

La transparence de l'action publique est devenue une partie inhérente à la mission de service public. Il n'est donc plus question de savoir si les collectivités

¹¹ « Open Data « par défaut » : Next INpact traîne deux ministères devant le Conseil d'État », Xavier Berne, *Next INpact*, 6 décembre 2017.

¹² « L'open data par défaut ne pourra pas se faire sans médiation numérique », Interview de Samuel Goëta, *La Gazette des communes*, 16 mai 2017.

doivent s'inscrire dans cette démarche mais comment elles doivent le faire. Or, la question des moyens dans la politique d'*open data* demeure encore trop souvent déterminante, en particulier pour les plus petites collectivités ou les collectivités dont la maturité numérique demeure encore limitée. Le risque de cet abandon est de dessaisir la collectivité de son rôle de pilote sur le territoire, voire de sa souveraineté.

Mêmes les choix techniques ont leur importance. Ils ont une influence politique. Par exemple, le choix de la plateforme qui sert à la mise en ligne des données peut influencer sur le rapport qu'a la collectivité avec les autres acteurs locaux (quelle configuration pour quelle implication dans l'action publique ?) et la maîtrise de ses propres données (si la plateforme, par exemple, ne lui appartient pas).

Il convient également de s'assurer en amont des conditions contractuelles afin d'éviter tout type de dépendance. La gestion des données demande des compétences techniques et des infrastructures importantes.

■ Pour lever ces contraintes, des collectivités ont fait le choix de la mutualisation, souvent au niveau des EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale).

Cela invite ainsi les collectivités à dépasser leurs clivages traditionnels. Il ne s'agit toutefois pas d'imposer un modèle unique sur l'ensemble de la France. Cette politique passe nécessairement par une adaptation aux enjeux locaux. Selon les acteurs, il convient donc de réfléchir au bon niveau de gouvernance (région, service public local de la donnée, régie intercommunale, syndicat informatique, syndicat mixte, etc.).

Quel que soit le choix, l'enjeu est d'assurer l'interopérabilité de ces données, dont l'intérêt dépasse souvent le périmètre du territoire. Lors des récentes « Assises nationales de la mobilité » a été rappelé l'intérêt d'un partage des données au niveau national, notamment pour favoriser l'émergence de nouveaux services par le croisement des jeux de données.

■ Cette logique de mutualisation doit se retrouver au sein même des organisations.

La politique d'*open data* constitue en effet avant tout un outil de meilleure gestion interne avant l'externe. Alors que les politiques publiques sont de plus en plus transversales, elle invite les administrations à dépasser leur fonctionnement

en silos. Par l'interopérabilité des données, elle facilite les échanges entre services et entre organisations. Pour ce faire, elle invite également à un dialogue et une collaboration renouvelés pour définir des standards communs.

L'enjeu de la gouvernance des données locales dépasse d'ailleurs la seule question de l'*open data* qui ne constitue qu'un pan des données d'intérêt à disposition dans les territoires.

Acteurs publics, délégataires de service public, acteurs privés, usagers, etc. les canaux de production des données locales se multiplient. Des données d'intérêt territorial sont aujourd'hui produites par des opérateurs privés non délégataires de services publics, à l'instar des acteurs de la mobilité comme Uber. La Ville de New York a d'ailleurs bien intégré cet enjeu en demandant à la compagnie de lui transmettre les données collectées dans la ville.

Il est crucial que les collectivités soient à la manœuvre de cette nouvelle gouvernance, afin de garder la maîtrise de la politique sur leur territoire. Un recensement précis des données d'intérêt sur leur territoire est donc nécessaire.

Sur cette base, elles pourront envisager plusieurs types de partenariats selon la nature du producteur de données. Cette nouvelle politique est également un levier pertinent pour créer de nouvelles modalités de collaboration avec les citoyens et favoriser une citoyenneté plus active.

Des dispositifs de *crowdsourcing*¹³ sont aujourd'hui imaginés pour embarquer les citoyens dans une logique contributive, en leur permettant de devenir producteurs (conscients et volontaires) de données au service des territoires. Par une connaissance plus fine du territoire et l'intégration pleine et active des citoyens aux différentes étapes de la chaîne de décision, l'ère de la transparence et de la redevabilité devient ainsi également celle de nouveaux modes de services publics, plus inclusifs.

¹³ Le *crowdsourcing* consiste à faire appel à la foule pour différents sujets (idées, contributions, etc.). On parle d'externalisation à grande échelle.

Les recommandations de Renaissance Numérique

- 1- Bâtir des stratégies d'*open data* locales à partir d'objectifs politiques et citoyens.
- 2- Consacrer le rôle des collectivités comme chef de file de la politique des données dans leur territoire et de leur gouvernance.
- 3- Encourager les logiques de mutualisation entre organisations et services, pour lever les contraintes techniques et financières, et garantir l'interopérabilité des données.
- 4- Accompagner les services internes dans leur mutation, par leur formation aux enjeux et bases techniques de l'*open data*, et l'intégration de cette nouvelle mission dans leur fiche de poste.
- 5- Favoriser l'appropriation citoyenne de l'*open data* par la conception d'outils accessibles (qualité des données, datavisualisation) et des démarches d'implication directe (*crowdsourcing*, mise en pratique).
- 6- Maîtriser les aspects contractuels des outils techniques de l'*open data* (plateforme, licence).

Pour aller plus loin :

[« Données ouvertes & collectivités territoriales : quels enjeux démocratiques ? »](#), Renaissance Numérique, présentation, janvier 2018.

[« Démocratie : 25 propositions pour un réenchantement numérique »](#), Renaissance Numérique en partenariat avec la Fondation Jean-Jaurès, rapport, mars 2017.

[« Démocratie mise-à-jour »](#), Clément Mabi pour Renaissance Numérique, rapport, avril 2016.

À propos de Renaissance Numérique

Renaissance Numérique est le think tank de la société numérique. Il réunit les grandes entreprises de l'Internet et des autres secteurs de l'économie en mutation, des entrepreneurs, des chercheurs et universitaires ainsi que des représentants de la société civile, pour participer à la définition d'un nouveau modèle économique, social et politique issu de la révolution numérique. Il regroupe aujourd'hui une cinquantaine d'adhérents, amenés à faire vivre la réflexion numérique partout sur le territoire.

www.renaissancenumerique.org - @RNumérique