



**HAL**  
open science

## L'Open Data : vers de nouvelles relations administration-administrés ?

Camille Morio

► **To cite this version:**

Camille Morio. L'Open Data : vers de nouvelles relations administration-administrés ?. Droit. 2013.  
dumas-00973214

**HAL Id: dumas-00973214**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00973214v1>**

Submitted on 4 Apr 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE**  
**Faculté de Droit de Grenoble**

**Master 2 Administration et droit de l'action publique**  
**Parcours Droit public approfondi**

2011-2012

# **L'Open Data : vers de nouvelles relations administration-administrés ?**

**Camille Morio**



**Mémoire de recherche**  
**réalisé sous la direction de M. Nicolas KADA, Professeur agrégé de droit public**



**Cette oeuvre est mise à disposition sous licence Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 France.**

**Pour voir une copie de cette licence, visitez <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/> ou écrivez à Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.**

## Sommaire

Introduction.....	1
I. Des données ouvertes aux données coproduites.....	8
A.L'ouverture des données.....	8
i.Le passage à une administration proactive en matière d'ouverture des données.....	8
ii.L'approfondissement nécessaire de la démarche proactive.....	19
B.L'ouverture à la coproduction des données.....	30
i.L'ouverture à la coproduction justifiée.....	30
ii.L'ouverture à la coproduction à pérenniser.....	42
II. Des données coproduites à l'action publique coproduite ?.....	48
A.L'Open Data, un outil de coproduction de l'action publique par nature.....	48
i.L'apport indéniable de l'Open Data à la théorie de la démocratie administrative.....	48
ii.L'Open Data objet de rares progrès concrets en faveur de la démocratie administrative.....	57
B.L'Open Data, un outil de coproduction de l'action publique encore sous-exploité.....	63
i.La sous-exploitation du fait de l'administration.....	63
ii.La sous-exploitation du fait des citoyens.....	72
Conclusion .....	83



## Introduction

Le 5 décembre dernier a eu lieu l'ouverture du site internet national d'accès aux données publiques, [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr). Cette plateforme est un indéniable progrès pour l'ouverture des données publiques en France. Le processus d'ouverture des données publiques, ou Open Data, comprend deux volets. D'une part elle consiste à rendre disponibles au plus grand nombre les données qui concernent l'activité publique, que ces données soient détenues par les organismes publics ou les organismes privés assurant une mission de service public. Les données en question sont des données brutes, non agrégées, comme des statistiques ou des coordonnées géographiques. D'autre part elle exige de permettre une large réutilisation de ces données, y compris à des fins commerciales. La réutilisation des données publiques est régie par le chapitre II de la loi du 17 juillet 1978.<sup>1</sup> Selon les termes de l'article 10 de cette loi, l'information publique qui peut être librement réutilisée est toute « information figurant dans des documents produits ou reçus par [l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission], quel [qu'en] soit le support ». L'alinéa 2 de cet article exclut les informations dont l'obtention ne constituerait pas un droit au titre de l'accès aux documents administratifs tel que régi par le chapitre I de la même loi, ainsi que les informations détenues par les services publics industriels et commerciaux, et celles qui font l'objet d'un droit de propriété intellectuelle. Outre ces deux dernières exclusions, ne sont pas concernées par l'ouverture des données les informations à caractère personnel,<sup>2</sup> celles pouvant porter atteinte au secret fiscal, au secret de la défense nationale, à la conduite de la politique de la France, au secret des procédures juridictionnelles en cours etc.

### L'Open Data, un processus européen récent

Le sujet de l'accès aux informations publiques en général a fait son apparition tout d'abord dans les pays nordiques et anglo-saxons (en Suède dès 1766, The Government in the Sunshine Act en 1976 aux Etats-Unis, Freedom of Information Act en 2000 en Grande-Bretagne). Bien que la France ait mis en place un droit d'accès aux documents administratifs et la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) par la loi du 17 juillet 1978, ce dispositif est limité. La procédure devant cette Commission est longue, fastidieuse, non automatique et pas nécessairement suivie d'effet puisque les avis qu'elle rend ne sont pas obligatoires. De plus la loi du 17 juillet cohabite

---

1 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, JORF du 18 juillet 1978 page 2851.

2 Par données à caractère personnel il faut entendre les informations portant atteinte à la vie privée, celles comprenant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, ou bien faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. Ces données sont indirectement exclues de l'ouverture des données publiques dans la mesure où l'article 6 II de la loi du 17 juillet 1978 en réserve l'accès aux seules personnes concernées par l'information en question, sauf si les données ont pu être anonymisées.

avec de multiples textes qui rendent la matière peu lisible : loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, loi du 3 janvier 1979 sur les archives, textes spécifiques notamment en matière d'environnement, de santé ou de collectivités territoriales, loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui instaure un droit d'accès à la règle de droit,...<sup>3</sup> Dans les années 2000, poussée par les pays ayant déjà mis en place de tels systèmes d'accès aux données, l'Union Européenne se saisit du sujet et encourage tous les pays membres à permettre une large réutilisation des données publiques dans la directive 2003/98/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.<sup>4</sup> La France s'engage dans le mouvement en 2005 avec l'ordonnance du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques<sup>5</sup>, puis un décret.<sup>6</sup> Néanmoins la pratique a du mal à suivre l'élan législatif, et très peu de mécanismes effectifs d'accès aux données sont mis en place, ou alors cela se fait avec grande discrétion dans quelques services de l'Etat.<sup>7</sup> Alors que l'Etat est censé jouer le rôle de moteur, les organismes pionniers en la matière sont les collectivités territoriales. Dès 2009, certaines d'entre elles mettent en place des sites internet à partir desquels il est possible de télécharger des ensembles de données, appelés jeux de données. Ces plateformes sont alimentées par les personnes publiques elles-mêmes, qui décident quelles données elles mettent à disposition. Grâce à des licences que l'internaute accepte en téléchargeant les données, l'autorité publique permet leur réutilisation, avec ou degré plus ou moins élevé de liberté. La réutilisation se définit, selon la directive de 2003, comme une utilisation à des fins autres que la destination initiale de la mission de service public pour laquelle ces données ont été produites ou acquises.

## **Le renversement de la logique traditionnelle de l'accès aux données**

L'Open Data opère un renversement de la logique qui prévalait en France jusque là : au lieu d'accorder aux citoyens le droit de demander à une administration une information préalablement déterminée, et ainsi de mettre en œuvre une procédure bilatérale, il s'agit d'encourager toutes les administrations à publier d'office l'ensemble des données dont elles disposent, de façon unilatérale ou spontanée et de permettre leur large réutilisation.<sup>8</sup> La conséquence de cette logique est l'exigence

---

3 Mérimo, Muriel, *L'obligation d'informer dans l'action administrative*, Presses universitaires d'Aix-Marseille., Collection du Centre de recherches administratives, 2006, p106 à 117.

4 Directive 2003/98/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, JOUE n° L 345 du 31/12/2003 p. 0090 – 0096. Le fondement juridique de cette directive est l'article 95 du TCE (nouvel 114 du TFUE) sur le bon fonctionnement du marché intérieur et la libre circulation des services.

5 Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, JORF n°131 du 7 juin 2005 page 10022.

6 Décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, JORF n°304 du 31 décembre 2005 page 20827.

7 Par exemple le ministère de la justice met en place en avril 2010 un répertoire des informations publiques accessible depuis internet (<http://www.rip.justice.fr/>).

8 Une redevance peut être parfois exigée, dans des conditions prévues par les licences. Les licences varient aussi dans

que les données soient accessibles rapidement, simplement, qu'elles soient complètes, facilement exploitables par tous, utilisables par des systèmes informatisés, distribuées sans discrimination, et qu'elles ne fassent l'objet d'aucun droit de propriété.<sup>9</sup> Le renversement de la logique qui prévalait jusqu'à maintenant dans l'accès aux données ouvre un large de champ de potentialités.

## Les potentialités de l'Open Data

L'ouverture des données publiques est riche en potentialités. Elle comprend notamment un fort potentiel économique dans la mesure où de nombreuses applications innovantes peuvent être mises au point à partir de l'exploitation par traitement automatisé de ces données. Selon la Commission Européenne, le marché de la réutilisation des données publiques en Europe représenterait environ 27 milliards d'euros.<sup>10</sup> L'objectif de la directive de 2003 était d'ailleurs principalement de favoriser l'émergence d'un véritable marché des données publiques : « L'amélioration des possibilités de réutilisation des informations émanant du secteur public devrait notamment permettre aux entreprises européennes d'exploiter le potentiel de ces informations et contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois ».<sup>11</sup>

Mais pour les partisans de l'Open Data, ce processus répond aussi à une exigence démocratique. Par exemple, le député Jean Dionis du Séjour a affirmé lors d'une réunion du club parlementaire du numérique que « c'est une tradition de secret qui a animé l'administration française jusqu'à aujourd'hui. Ce secret levé permettrait une évaluation des politiques publiques plus efficace et réaliste. Les think tanks, les associations, des blogs pourront s'emparer, pour étayer leurs études, de données publiques aujourd'hui jalousement gardées par les administrations ».<sup>12</sup> Le député invoque ici la transparence comme justification de l'ouverture des données publiques. Plus loin, le directeur de la mission Etalab, qui a mis au point le portail [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), considère que l'ouverture des données publiques participe d'un véritable renouveau de la manière de gouverner : « l'organisation traditionnelle de l'Etat a trop souvent été incompatible avec l'architecture ouverte, horizontale et décentralisée de la société numérique. Le gouvernement doit repenser ses structures, ses missions, sa culture et son comportement. Il doit s'efforcer de trouver un meilleur modèle qui soit compatible avec notre époque : une gouvernance ouverte, transparente et collaborative ».<sup>13</sup>

le degré de liberté qui est accordé aux réutilisateurs : la réutilisation peut consister en de la reproduction, de la rediffusion, mais aussi en de la modification, de l'extraction et de la transformation. Les réutilisateurs ont aussi des devoirs. Cela peut être une obligation de mentionner la provenance des données, leur date de fraîcheur, ou une interdiction de dénaturer de leur sens. La question de l'harmonisation des différentes licences fait débat car elle est un facteur d'interopérabilité entre les données.

9 « 8 Principles of Open Government Data - OpenGovData.org », *Open Government Data*, s. d., <http://www.opengovdata.org/home/8principles>, dernier accès le 10 janvier 2012.

10 Rapport MEPSIR (Measuring European Public Sector Information Resources) Dekkers, Makx, Polman Femke, te Velde, Robbin, de Vries, Marc, juin 2006, 20 pages.

11 Directive 2003/98/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, alinéa 5 du préambule.

12 « Enjeux et opportunités de l'Open Data », Laffon, Pierre, [etalab.gouv.fr](http://etalab.gouv.fr), janvier 16, 2012, <http://www.etalab.gouv.fr/article-enjeux-et-opportunités-de-l-open-data-97230888.html>, consulté le 07 février 2012.

13 « Conversations autour de l'innovation gouvernementale », [etalab.gouv.fr](http://etalab.gouv.fr), 12 janvier 2012, interview de Séverin Naudet par Elana Berkowitz. <http://www.etalab.gouv.fr/article-conversations-autour-de-l-innovation>



Selon Séverin Naudet, les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont transformé la société toute entière. Il est en effet aujourd'hui banal de constater que certains rapports sociaux sont devenus immédiats, non seulement dans le sens de l'instantanéité mais aussi dans le sens où la distance géographique n'est plus un obstacle à l'établissement d'un dialogue entre deux personnes. Cette immédiateté entraîne une interactivité grandissante entre les différents acteurs. Pour Monsieur Naudet, le système de gouvernement ne s'est pas adapté à ce changement. Il fonctionne toujours sur la base de réflexes traditionnels de hiérarchisation, de distance et d'opacité, et ce autant en son sein même que dans sa relation avec les administrés. Ainsi pour Séverin Naudet, l'ouverture des données relèverait d'un objectif beaucoup plus large que la seule transparence. Il s'agirait de repenser le mode de gouvernement dans sa structure même, d'opérer un quasi-renversement de ces logiques dépassées. C'est cela que Monsieur Naudet entend quand il prône le passage du gouvernement à une gouvernance « ouverte, transparente et collaborative ». Ce passage implique un bouleversement des relations entre les structures gouvernantes et les personnes gouvernées : ces relations ne se feraient plus sur un mode pyramidal, mais horizontal. Certains parlent aussi de « gouvernement ouvert ».<sup>14</sup> Réaliste ou utopique, cet objectif louable n'est pas sans rappeler l'appel de Pierre Rosanvallon à une nouvelle légitimité démocratique qui se fonderait sur trois piliers, l'impartialité, la réflexivité et la proximité.<sup>15</sup> La logique du gouvernement ouvert fait écho à cette théorie dans la mesure où le mode de gouvernement doit nécessairement se transformer pour atteindre les objectifs prônés par Rosanvallon : prendre en compte les situations particulières sans verser dans le partisanisme, et permettre aux différentes visions du bien commun de s'exprimer tout en procédant de façon continue à une « généralisation du social », tout cela nécessite une remise en cause du type de relations qu'entretiennent habituellement gouvernants et gouvernés : ceux-ci, parce qu'ils sont légitimes à exprimer leur vision du bien commun, doivent disposer d'informations suffisantes pour pouvoir tenir un discours ayant du sens. Par ailleurs, ce discours doit être écouté et pris en compte par l'administration. C'est aussi, semble-t-il, ce que Guy Braibant exprime lorsqu'il écrit, reprenant la métaphore de Jean Rivero, que les dernières décennies sont celles de la transition entre deux modèles de l'administration.<sup>16</sup> Le premier est le modèle « militaire », système fermé qui fonctionne sur la base du secret, de la hiérarchie, de l'obéissance. Le second, celui vers lequel tend la transition, est le modèle « universitaire », système ouvert fondé sur « la transparence, la participation des agents et des citoyens, la délibération, le dialogue, le débat public ». Mis à part les avertissements d'usage sur les lenteurs que peut provoquer ce mode de gouvernement « procédural »,<sup>17</sup> ce nouveau schéma cognitif, puisque les cadres conceptuels et les

---

gouvernementale-96962410.html dernier accès le 10 juin 2012. Traduit de l'anglais par C.Morio ; Naudet, Séverin. « Nouvelle gouvernance : transparence et e-démocratie ». *severinnaudet.com*, 28 février 2012, <http://www.severinnaudet.com/article-nouvelle-gouvernance-transparence-et-e-democratie-100341955.html> dernier accès le 11 juin 2012.

14 Voir schéma en annexe 1.

15 Rosanvallon, Pierre. *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*. Les Livres du nouveau monde. Editions du Seuil, 2008, 367 pages.

16 Braibant, Guy. « Le passé et l'avenir de l'administration publique ». *RFAP*, 102, no. 2 (2002): 213, page 220.

17 Commaille, Jacques, « Sociologie de l'action publique », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet. Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences-Po, 2ème édition. 2006, page 418.

représentations évoluent, revient à bouleverser la figure de l'administré *en tant qu'assujetti*. Il faut alors s'interroger sur la place que tient l'Open Data dans cette transition, cette mutation du mode de gouvernement. Tient-il un rôle clé et témoigne-t-il d'une réelle évolution des relations administration-administré ou bien n'est-ce qu'une mode, ou uniquement un levier de croissance économique ?

### **Délimitation du champ de recherches**

La notion d'administration est ici entendue au sens large, comme « l'ensemble des services et des agents groupés sous l'autorité des ministres [...] ou, plus spécifiquement, placés sous une même direction pour l'exécution d'une tâche administrative déterminée ».<sup>18</sup> De ce fait l'étude entend prendre en compte autant l'administration centrale que l'administration déconcentrée, décentralisée, ainsi que les organes assurant le fonctionnement des services publics. Employer une acception large signifie aussi que sont désignées sous l'appellation « administration » les autorités qui n'ont pas spécialement une mission d'exécution, mais qui disposent d'un pouvoir de décision au titre des missions qui leur incombent, comme les élus et les organes ayant une fonction de type législatif (assemblées délibérantes, Parlement). En bref, l'administration dans cette étude ne doit pas être comprise au sens strict des organes chargés de l'exécution des décisions, mais dans un sens générique de toute entité qui dispose d'une parcelle de puissance publique et qui de ce fait entretient des rapports d'autorité avec des assujettis, les administrés.

La notion d'administré sera elle aussi entendue au sens large comme englobant toutes les personnes, physiques ou morales, assujetties à l'administration : citoyens, associations, entreprises,... *A contrario* de l'administration, elles ne disposent d'aucune parcelle de puissance publique et, à ce titre, n'ont aucune légitimité *a priori* à intervenir dans la prise de décision publique.

Les relations qui seront analysées lors de ce travail sont les relations qui existent continuellement entre les deux entités, que cela soit au quotidien ou lors d'un processus de prise de décision publique.

Ce mémoire ne se veut pas exhaustif sur l'Open Data. En d'autres termes, il ne traite pas des questions de protection des données personnelles ou du patrimoine publique, ni des questions de concurrence entre secteur public et secteur privé en matière d'information. Il n'a pas non plus vocation à recenser tous les dispositifs dits de « démocratie participative » entre l'administration et les administrés déjà existants, mais bien à analyser le rôle que peut avoir l'ouverture des données publiques sur un éventuel rapprochement entre les deux pôles.

---

<sup>18</sup> Cornu, Gérard, et Association Henri Capitant. Vocabulaire juridique. 8e éd. Presses Universitaires de France, 2007, 986 pages.

## **Méthode de recherche**

Ce rapport est le fruit d'un travail qui a comporté deux types de recherches. Le premier type de recherches est une série d'entretiens semi-directifs avec des acteurs clés de l'ouverture des données publiques. Ces entretiens ont eu lieu soit lors de rencontres, soit à distance (par téléphone ou par Skype). Cinq personnes ont été interrogées au total. Une personne (Claire Gallon) provient du milieu associatif, militant en faveur de l'ouverture des données publiques. Une autre (Jean-Michel Bruguière) est un enseignant-chercheur ayant consacré une large part de ses recherches à la problématique des données publiques envisagée du côté des enjeux économiques. Deux autres travaillent pour une collectivité territoriale qui a été l'une des premières à s'engager sur la voie de l'ouverture des données publiques (Jérémie Valentin et Jean-Marie Bourgogne). Enfin, la dernière personne interrogée est membre de l'équipe Etalab (Romain Lacombe). L'objectif de ces entretiens était d'obtenir et d'analyser les opinions de personnes au profil divers et à l'expérience variée. Les entretiens ont été intégralement retranscrits en annexe. Le deuxième type de recherches est un travail académique de réflexion théorique à partir d'ouvrages et d'articles universitaires, doublé de recherches sur des sites internet spécialisés sur le sujet. Un effort de veille régulière de ce support a été nécessaire dans la mesure où, étant donné le caractère récent du processus d'ouverture des données publiques, l'actualité était et est toujours particulièrement vivante, ce qui a par ailleurs rendu ce travail d'autant plus stimulant à effectuer. En outre, le sujet appelait une méthode interdisciplinaire, soit ouverte à des travaux provenant de disciplines non strictement juridiques (comme l'administration publique) voire strictement non juridiques (comme la géographie).

## **L'Open Data, facteur de participation des administrés à l'action publique ?**

Le point de départ du questionnement est que l'administration et les administrés sont dans un rapport d'assujettissement. Si l'administration ouvre spontanément des jeux de données qu'elle a précautionneusement conservés à son usage pendant des années, il est très probable que cela ait des répercussions et/ou signifie un changement dans la relation. L'ouverture des données publiques constitue donc un prisme pour analyser et mesurer ce changement.

L'Open Data ne consiste pas simplement à libérer des données en masse. Il existe plusieurs manières d'ouvrir ses données, et celles-ci découlent des différentes raisons pour lesquelles un acteur public décide de s'engager dans la démarche. Simon Chignard, auteur du premier ouvrage, à destination d'un large public, qui décrypte l'Open Data en France,<sup>19</sup> distingue trois familles, chacune ayant sa propre vision des objectifs que doit servir l'ouverture des données publiques. La première famille est la famille libérale. Influencée par la conception anglo-saxonne, celle-ci considère que libérer les données publiques rend possible une transparence dans l'activité des acteurs publics. Cette transparence donne lieu à une évaluation de l'action publique par le plus grand nombre, ce qui tend à augmenter son efficacité. Dans le même sens, cela est l'occasion de réexaminer les frontières

---

<sup>19</sup> Chignard, Simon. *Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques*. FYP, 2012, 191 pages.

entre les activités qui doivent être assurées par des acteurs publics et celles qui peuvent être menées par le secteur privé. La deuxième famille, d'après l'auteur, est la famille libérale-libertaire. Pour ses partisans, l'ouverture des données publiques est un moyen de lutter contre l'opacité d'un système liberticide et corrompu. Enfin la troisième famille est celle qui considère l'Open Data comme une opportunité d'associer les citoyens à l'élaboration de l'action publique, comme un outil de coproduction, en somme. Simon Chignard parle de famille participative. Le présent travail de recherches pose la question de savoir si l'ouverture des données publiques est un moyen de passer d'un rapport d'assujettissement entre les administrés et leur administration à un rapport plus horizontal, de réciprocité. Il cherche à analyser si l'Open Data conduit l'administration à ne plus considérer l'administré simplement comme un administré mais comme un partenaire, un coproducteur de décision. Il questionne donc clairement la troisième famille.

Les collectivités engagées dans l'Open Data sont encore rares en France. En effet, le passage à une logique de mise à disposition spontanée des données est en soi un pas extraordinaire vers l'administré. Parmi les collectivités engagées, un nombre grandissant va encore plus loin que la seule libération : elles s'associent aux administrés pour construire leur plateforme Open Data et l'enrichir. L'Open Data devient alors un objet co-construit. Le constat est plus nuancé quand il est question d'associer les acteurs privés à la prise de décision. L'administration éprouve de grandes difficultés à s'ouvrir en ce domaine, et, d'ailleurs, elle n'en perçoit pas l'utilité. L'ouverture des données, alors qu'elle serait un instrument fortement efficace pour enrichir le débat public et la démocratie, voit ainsi son potentiel démocratique sous-exploité. La figure de l'administré assujetti paraît avoir encore de longs jours devant elle. C'est pourquoi, alors qu'il est possible d'affirmer l'existence d'un passage des données ouvertes aux données coproduites (I), l'interrogative reste de mise lorsqu'il s'agit d'évoquer la transition des données coproduites à l'action publique coproduite (II).

## **I. Des données ouvertes aux données coproduites**

Les collectivités engagées dans l'Open Data le font dans une véritable volonté d'aller au-delà de la réglementation en vigueur en matière d'accès aux documents et aux informations publiques. Certaines d'entre elles vont même encore plus loin, puisqu'elles associent les citoyens eux-mêmes à la production de données. Le processus de l'Open Data peut alors s'analyser en deux étapes. La première étape est celle de l'ouverture des données (A). La seconde étape est celle de l'ouverture à la coproduction des données (B).

### **A. L'ouverture des données**

Les collectivités engagées dans l'ouverture des données publiques dépassent les exigences juridiques actuelles dans la mesure où elles adoptent une véritable posture proactive (i). Toutefois, cette posture doit être poursuivie et approfondie (ii).

#### **i. Le passage à une administration proactive en matière d'ouverture des données**

Pour démontrer pourquoi il est possible de parler de passage à une administration proactive en matière d'ouverture des données, il faut tout d'abord faire état du cadre juridique existant. Celui-ci traduit une logique de réponse à une demande préalable (a). Les collectivités "ouvertes" dépassent ce cadre juridique puisqu'elles mettent en œuvre une véritable logique d'offre (b). L'Open Data apparaît finalement comme un outil qui se situe en-dehors de tout cadre juridique (c).

##### **a) Le cadre juridique existant : une logique de réponse à une demande préalable**

La loi du 17 juillet 1978 organisait jusqu'en 2005 le droit d'accès aux documents administratifs. En 2005, faisant suite à la directive européenne du 17 novembre 2003 encourageant la réutilisation des informations du secteur public, elle a été complétée par un chapitre II relatif à la « réutilisation des informations publiques ». Cette addition a été opérée par l'ordonnance du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. Tout comme pour le droit d'accès aux documents administratifs, la CADA a été rendue

compétente en la matière. La mise en application de ces dispositions a été, enfin, assurée par un décret du 30 décembre 2005.

En matière d'accès aux documents administratifs, l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 dispose que « les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande ». Les autorités dont il est question sont « l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que [...] les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une mission [de service public] ». La demande de communication doit désigner précisément le document souhaité et être adressée à l'autorité qui détient ou a produit ce document. Le document ciblé doit être un document existant, achevé et non encore publié. L'autorité dispose d'un délai d'un mois pour répondre à cette requête. Cette procédure s'applique aux documents administratifs de manière générale, mais aussi à certains documents régis par un régime spécifique qui prévoit malgré tout l'application de la loi du 17 juillet 1978 (c'est le cas notamment dans le domaine du nucléaire, de l'environnement ou encore des archives). Si le droit d'accès aux documents administratifs prend donc forme dans un cadre relativement strict, il apparaît clairement que les autorités doivent communiquer *suite à une demande explicite* d'un administré. Une nuance doit néanmoins être apportée puisque les autorités publiques sont dans l'obligation de publier certains documents de manière automatique, sans qu'il y ait au préalable de demande provenant d'un administré. Mais ces documents relèvent d'une catégorie bien particulière puisqu'il s'agit des « directives, instructions, circulaires, ainsi que notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ». Ces documents s'apparentent donc à de l'information juridique plutôt qu'à de véritables données brutes.

Concernant le droit de réutilisation des informations publiques, les articles 10 et suivants de la loi du 17 juillet 1978 prévoient que « les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus ». Ici aussi, il n'est pas question pour la loi d'obliger les administrations à libérer leurs données. Il est simplement question, conformément à la directive du 17 novembre 2003, de faciliter la libre réutilisation des données par le plus grand nombre. En effet, la loi ne précise pas comment ces informations doivent pouvoir être obtenues. Pour certains cependant, cette disposition sous-entendrait un principe de mise à disposition. C'est le cas de Jean-Michel Bruguière. Professeur de droit privé à l'université Grenoble II, spécialiste notamment du droit de la propriété intellectuelle, Monsieur Bruguière a rédigé sa thèse de doctorat sur les enjeux économiques auxquels doivent faire face les services publics en raison de la diffusion de l'information publique<sup>20</sup>. Il a aussi publié un ouvrage sur les données

---

20 Bruguière, Jean-Michel. *La diffusion de l'information publique : le service public face au marché de l'information*, thèse de doctorat en droit privé sous la direction de Michel Vivant, Université Montpellier 1, 1995, 412 pages.

publiques et le droit.<sup>21</sup> Dans un entretien conduit le 27 janvier 2012,<sup>22</sup> Monsieur Bruguière affirme ainsi : « l'ordonnance de 2005 pose un principe de libre réutilisation des données publiques, ce qui suppose un accès. [...] Il m'a semblé qu'il y avait quand-même un principe : le principe européen qui a été transposé dans différents pays, c'est de dire que dans toute la mesure du possible, ce qui est détenu par une entité publique doit être mis à disposition des citoyens dans une optique démocratique et peut-être, au-delà, des commerçants dans une optique commerciale ». Il en va de même pour Claire Gallon, membre active de l'association LiberTIC.<sup>23</sup> Selon elle, « qui dit réutilisation dit pouvoir avoir des données qui permettent cette réutilisation ». Mais Madame Gallon reconnaît toutefois que la loi de 1978 « est un texte tout à fait imparfait » qui ne vise, dans son chapitre II, que les informations publiques, et non les données publiques. En effet, toujours selon la représentante de LiberTIC, « dans l'Open Data on est sur de la donnée brute, initiale et non agrégée. L'information c'est le résultat et l'analyse d'une donnée. Donc en réalité dans la loi de 1978 il n'y a aucune mention qui permettrait d'y placer ou de dire que l'Open Data est obligatoire ». La difficulté de faire correspondre l'Open Data à un cadre juridique existant sera explicitée ultérieurement. En tout état de cause, il résulte de ce qu'il vient d'être dit que, jusqu'à maintenant, le droit à l'information s'exerce principalement à l'occasion d'une réponse à une demande préalable.

Une nuance doit être apportée à l'affirmation selon laquelle le droit à l'information ne se réalise qu'à l'occasion d'une réponse à une demande préalable. Cependant, comme cela va être ici démontré, la portée de cette nuance ne doit pas être surévaluée. Il est question de la directive du Parlement Européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la communauté européenne, mieux connue sous la dénomination de directive INSPIRE.<sup>24</sup> Cette directive impose aux autorités publiques des Etats membres ainsi qu'aux personnes privées exécutant une mission de service public de rendre accessible l'ensemble des données géographiques dont elles disposent. Il ne s'agit pas d'une obligation générale de mise à disposition des données pour les raisons suivantes. Tout d'abord, la finalité de cette directive est bien particulière. Elle a pour but de créer une infrastructure commune d'informations géographiques interopérables dans l'optique de mieux mettre en œuvre les politiques environnementales de l'Union Européenne ou de répondre à des urgences environnementales. Par conséquent les données mises à disposition relèvent d'une catégorie, certes large, mais tout de même particulière, d'informations, la catégorie des informations géographiques (frontières administratives, observations de la qualité de l'air, des eaux, des sols, la biodiversité, l'occupation des sols, les réseaux de transport, l'hydrographie, les sites industriels, les zones à risque naturel,...)<sup>25</sup>. On peut parler en quelque sorte

---

21 Bruguière, Jean-Michel. *Les données publiques et le droit*. Droit Litec, 2002, 208 pages.

22 L'entretien est intégralement retranscrit en annexe 2.

23 LiberTIC est une association nantaise loi 1901 dont l'objet de départ était de favoriser l'insertion numérique auprès des associations. La promotion de l'Open Data est apparue de manière anecdotique dans ses statuts mais est devenue sa principale vocation depuis. Se reporter à la retranscription de l'entretien en annexe 4.

24 Directive 2007/2/CE du Parlement Européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté Européenne (INSPIRE), JOUE n° L108/1 du 25/04/2007.

25 Annexes I, II et III de la directive.

de mise à disposition spécialisée. Ensuite, les bénéficiaires de cette infrastructure sont avant tout les autorités publiques. L'accès par le public à ces données est prévu de manière accessoire, car, selon le considérant 19 du préambule de la directive, « l'expérience, dans les États membres, a démontré qu'il était important, pour la réussite de la mise en place d'une infrastructure d'information géographique, qu'un nombre minimal de services soit mis gratuitement à la disposition du public ». Il convient donc de remettre la directive dans son contexte. Celle-ci, confinée aux informations géographiques et s'adressant en premier lieu aux autorités publiques entre elles, ne remet pas en cause l'idée selon laquelle le droit à l'information ne s'exerce pour le moment en France que par le droit d'accès aux documents administratifs.

Pour toutes les raisons ci-dessus, les collectivités engagées dans l'ouverture des données publiques peuvent être qualifiées de pionnières, dans la mesure où elles procèdent à un renversement de la logique de réponse à une demande préalable. Le renversement opéré par les collectivités engagées dans l'Open Data correspond au passage d'une logique de réponse à une demande à une logique d'offre.

#### **b) Le dépassement du cadre juridique existant : une logique d'offre**

S'il peut être admis que l'insertion d'un chapitre II sur le principe de libre réutilisation des informations publiques constituait une incitation à ouvrir les données, force est de constater que la pratique a laborieusement suivi l'élan législatif. Très peu de mécanismes effectifs d'accès aux données se sont mis en place, ou alors cela s'est fait avec discrétion dans quelques services de l'Etat.<sup>26</sup> Alors que l'Etat est censé jouer le rôle de moteur, les autorités publiques les plus en avance en la matière sont les collectivités territoriales. Ainsi dès mars 2010, Rennes et sa métropole ouvrent un portail d'accès à certaines de leurs données publiques, suivies par la communauté urbaine de Bordeaux puis Paris, Nantes et sa métropole, Montpellier etc.<sup>27</sup> Les communes et communautés d'agglomération ne sont pas les seules à lancer ce type d'expérience. Par exemple le Conseil Général de Gironde et la région Aquitaine ont mis au point un portail de ce type en juillet 2011. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette longueur d'avance des collectivités territoriales. La décentralisation, comme cela sera expliqué ci-dessous, donne d'importantes marges de manœuvre aux collectivités qui souhaitent s'engager dans une telle démarche. Par ailleurs, les collectivités sont par nature plus proches des citoyens et de leur territoire, ce qui peut donner plus d'effet à la pression des acteurs locaux en faveur de l'ouverture (associations, entreprises, citoyens,...), mais qui peut aussi être un motif d'engagement pour les collectivités sans qu'il y ait par ailleurs de mobilisation des

---

<sup>26</sup> Par exemple le ministère de la justice met en place en avril 2010 un répertoire des informations publiques accessible depuis internet (<http://www.rip.justice.fr/>).

<sup>27</sup> Toutes les initiatives en cours sont recensées par le portail [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr) ainsi que par la carte de France de l'Open Data, tenue par l'association LiberTIC et alimentée par la communauté Open Data.



administrés. La proximité, la connaissance du territoire, l'amélioration de la vie quotidienne locale sont des raisons régulièrement avancées pour justifier l'ouverture par les collectivités. Pour sa part, Simon Chignard relève aussi que de nombreux services publics sont dorénavant gérés au niveau local, ce qui traduit une logique de service en faveur des habitants déjà bien présente chez les collectivités. Il suggère en outre et de façon mesurée que certaines collectivités sont déjà dans une logique d'évaluation de leurs politiques publiques.<sup>28</sup> A côté de l'Etat et des collectivités territoriales, certaines entreprises publiques ou établissements publics ont annoncé vouloir expérimenter l'ouverture de leurs données. Par exemple en janvier, la SNCF a ouvert une plateforme de données. Malgré le nombre encore restreint de données disponibles et une incertitude sur le caractère vraiment ouvert des licences proposées,<sup>29</sup> ce type d'initiative est à saluer.

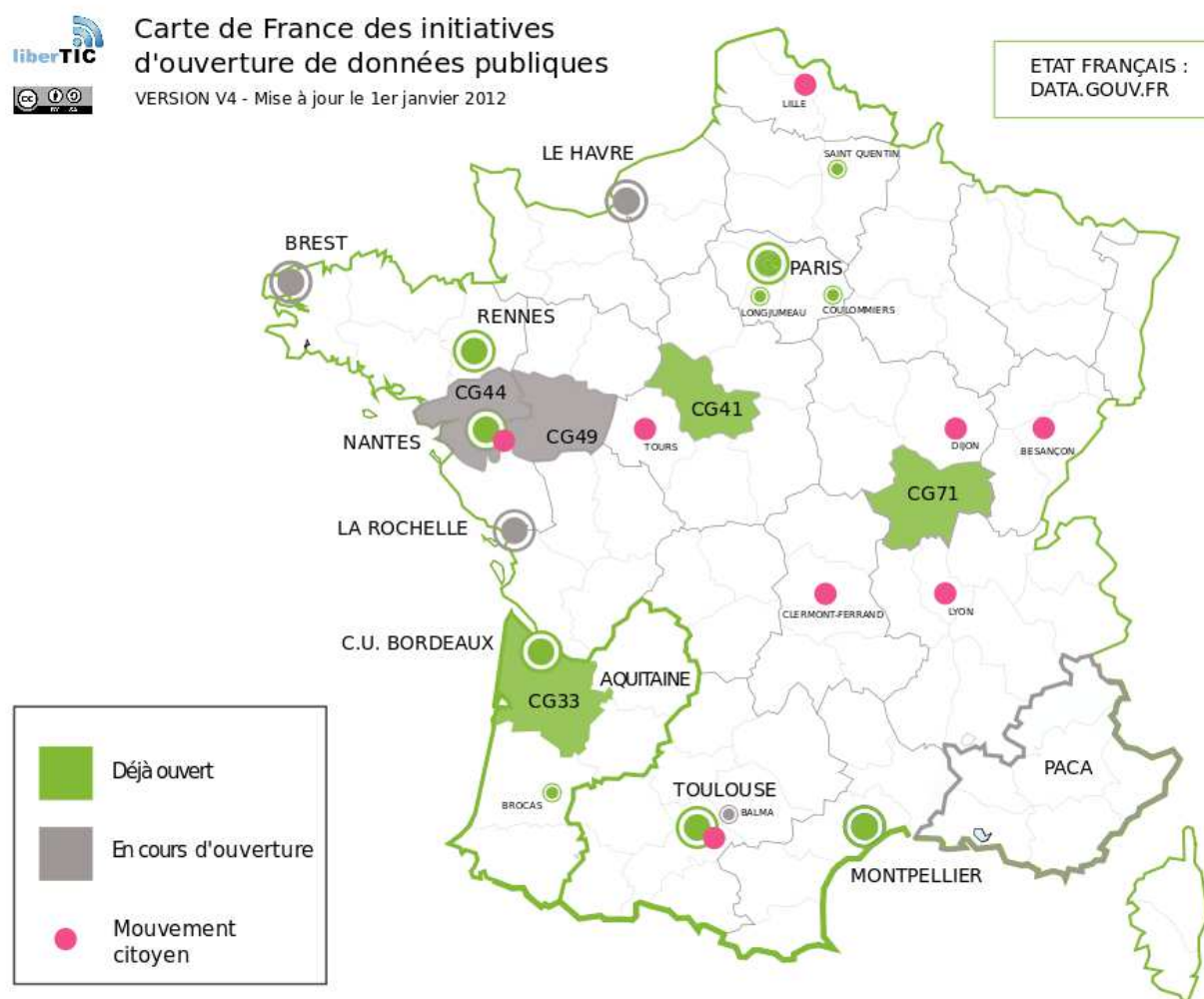


Illustration 1: Carte de France des initiatives d'ouverture de données publiques. Version 4 mise à jour le 1er janvier 2012. LiberTIC. CC BY SA.

28 Chignard, Simon. *Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques*. FYP, 2012, page 104.

29 « La SNCF veut réécrire à sa sauce les licences existantes », 18 avril 2012, *Open Data fail*. <http://www.opendatafail.fr/la-sncf-veut-reecrire-a-sa-sauce-les-licences-existantes/#comments> dernier accès le 27 mai 2012.

Concernant l'Etat français, un décret du 21 février 2011 crée la mission Etalab.<sup>30</sup> Placée sous l'autorité du Premier Ministre, cette mission interministérielle « est chargée de la création d'un portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'Etat, de ses établissements publics administratifs et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public ». La circulaire du 26 mai 2011<sup>31</sup> nomme auprès de chaque secrétaire général un coordinateur chargé de mettre en place et de coordonner un réseau autour de l'ouverture des données publiques dans son administration. Elle prévoit aussi la création de la plateforme Open Data en décembre 2011. Une version bêta de cette plateforme voit effectivement le jour le 5 décembre 2011. Alors que la création du portail intergouvernemental a été actée en conseil de modernisation des politiques publiques le 30 juin 2010, le portail n'a vu le jour que tardivement en raison de l'ampleur du travail à réaliser, dans chaque administration centrale, pour identifier les données à ouvrir, en organiser le recensement, mettre en place des calendriers réguliers de transmission des données à Etalab dans des formats réutilisables, et ainsi de suite. Romain Lacombe, chargé de développement à la mission Etalab, donne des exemples de ces difficultés techniques lors d'un entretien téléphonique réalisé le 20 avril 2012<sup>32</sup> :

« Sur le plan technique il y a par exemple le problème des grandes bases de données. C'est surtout par exemple pour toutes les annexes budgétaires qui existent depuis 2006, les annexes de la LOLF<sup>33</sup> : il y a eu toute une étude à mener car c'était construit avec toute une série de services différents, donc techniquement ça demandait beaucoup d'efforts pour être mis en ligne, et surtout dans des formats réutilisables. Là typiquement, le collectif budgétaire a été publié en pdf, donc il a fallu un peu de temps et une étude technique un peu spécifique pour que ça soit mis en ligne. Là [pour donner deux exemples qui illustrent ça assez bien] on a toute la composition, la parité et la masse salariale etc. entre tous les cabinets ministériels et on peut avoir [...] la liste de toutes les associations qui reçoivent des subventions de l'Etat : c'était trois tomes de documents en pdf de plusieurs centaines de pages, et aujourd'hui il y a un fichier avec la liste complète en format réutilisable, et ça évidemment ça ne se fait pas tout seul. »

Un autre facteur de ralentissement est les difficultés d'ordre juridique. C'est le cas, selon Monsieur Lacombe, quand sont en cause des données à caractère personnel qu'il faut anonymiser, comme pour les versements de la politique agricole commune européenne à destination des particuliers. Finalement, face aux critiques qui pointent le manque de volonté des services de l'Etat, le chargé de

---

30 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, JORF n°0044 du 22 février 2011 page 3248.

31 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, JORF n°0123 du 27 mai 2011 page 9140.

32 Pour la retranscription en intégralité de l'entretien, se reporter à l'annexe 5.

33 Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JORF n°177 du 2 août 2001 page 12480.

développement de l'équipe Etalab répond que « [ce n']est pas tellement une question de résistance, c'est d'abord une question de faisabilité ». Actuellement, selon les chiffres de [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), 352 431 jeux de données sont disponibles sur la plateforme. Bien que le mode de calcul (bases de données volumineuses subdivisées en plusieurs de moindre taille, doublons,...) et la primeur de la publication des données (seulement 1980 bases de données publiées sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) seraient des bases de données non disponibles ailleurs, les autres étant déjà disponibles de manière éparse sur les sites internet de chaque administration) soient apparemment sujets à discussion,<sup>34</sup> l'élément à souligner est que l'Etat les publie de manière volontaire et proactive, c'est-à-dire sans qu'il y ait nécessairement de demande formelle de la part d'administrés. Ainsi, n'importe quel internaute peut aller récupérer gratuitement sur ce site internet les données l'intéressant, sans avoir besoin d'une quelconque autorisation. La réutilisation, qui se définit selon la loi du 17 juillet 1978 comme une utilisation est aussi libre. En effet, la licence applicable aux données disponibles sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) est très libérale puisqu'elle autorise toute reproduction, copie, publication, transmission, diffusion, redistribution, adaptation, modification, extraction et transformation, notamment pour créer des « informations dérivées », et ce même à des fins commerciales. Cette réutilisation est gratuite et doit seulement respecter la condition selon laquelle la source et la date de la dernière mise à jour de la donnée soient mentionnées.<sup>35</sup>

Le même raisonnement est applicable aux collectivités territoriales qui ont mis en place leur propre plateforme de diffusion de données. A ce stade, il est important de préciser que ces réalisations relèvent bien d'initiatives de la part des collectivités territoriales dans le cadre de leur libre-administration, et non d'expérimentations lancées par l'Etat au titre de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution. S'il est possible de trouver des données provenant des collectivités territoriales sur le site de l'Etat, c'est parce que les collectivités peuvent demander à ce que leurs données soient hébergées sur ce portail. Là aussi donc, cette démarche est volontaire. Certaines collectivités font cette demande auprès de la mission interministérielle pour différentes raisons. Cela peut être pour des raisons pratiques, puisqu'elles n'ont pas à monter et à animer leur propre plateforme, ce qui nécessite des moyens dont ne disposent pas les petites collectivités. Une autre raison à cela est un souci de centralisation et de mutualisation : le réseau Open Data France, qui regroupe toutes les collectivités territoriales françaises faisant de l'Open Data, souhaite travailler sur modèle de métadonnée<sup>36</sup> commun qui permettrait à un utilisateur du site national d'avoir un aperçu direct sur l'ensemble de ce qui existe sur le territoire français.<sup>37</sup> Dans cette logique de mise en commun, la

34 « Data Publica salue la naissance de Data.gouv.fr », au paragraphe intitulé « Analyse du catalogue data.gouv.fr », Data Publica. <http://www.data-publica.com/content/2011/12/data-publica-salue-la-naissance-de-data-gouv-fr/>, dernière consultation le 15 mai 2012.

35 Licence ouverte applicable au portail [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), accessible à <http://www.data.gouv.fr/Licence-Ouverte-Open-Licence>. Dernier accès le 15 mai 2012.

36 La métadonnée est une sorte de fiche d'identité de la donnée. Elle précise en général le nom de la donnée, sa date de publication, sa période de validité, son propriétaire, son diffuseur, les thèmes auxquels elle se rattache, sa couverture géographique, sa langue, la licence dont elle fait l'objet, etc. Pour plus de détails voir « Comment sont déclarées les données ? », Montpellier Données publiques ouvertes, accessible à <http://opendata.montpelliernumerique.fr/Comment-sont-declarees-les-donnees>. Dernier accès le 15 mai 2012.

37 Jérémie Valentin, entretien à Montpellier le 29 mars 2012 ; « Vers une harmonisation des métadonnées en France »,

ville de Montpellier, qui possède déjà son propre portail, souhaite que ses données soient, dans un futur proche, référencées sur le portail national. Enfin une dernière raison éventuelle à cette demande d'hébergement sur la plateforme française peut être une raison politique, c'est-à-dire une volonté d'afficher son adhésion au projet. Le portail [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) ayant été développé sous un gouvernement de droite, il paraît naturel pour les collectivités dirigées par des proches de ce gouvernement d'apporter son soutien et ses données au portail naissant, à l'instar de la commune de Longjumeau, dont la maire est Madame Nathalie Kosciusko-Morizet. Quant aux collectivités qui possèdent leur propre plateforme, elles le font soit suite à une volonté politique, comme cela est le cas à Montpellier, soit en raison de la pression citoyenne, comme à Nantes, et peut-être bientôt à Lyon.<sup>38</sup> Quelle que soit l'origine des initiatives des collectivités, leur autonomie fait qu'elles peuvent donner chacune une coloration particulière à leur outil de diffusion des données publiques. Cette coloration peut s'observer dans la nature des données qui sont ouvertes, dans la vocation plus économique ou plus démocratique qui est conférée au programme, dans le degré de participation des citoyens, dans l'animation plus ou moins dynamique, dans la nature plus ou moins libérale de la licence qui est attachée aux données etc. Plusieurs de ces éléments seront développés plus loin mais il est possible d'affirmer à ce stade que toutes respectent la même logique qui est celle de la *mise à disposition* des données.

Une nuance doit être apportée, bien que celle-ci ne remette pas en cause l'idée que l'Open Data relève d'une démarche volontaire des administrations. Effectivement, un nombre croissant des plateformes de mise à disposition des données prévoient la possibilité pour les internautes intéressés de suggérer des jeux de données à libérer. Le cadre de cette demande est néanmoins tout à fait informel, les autorités publiques ne sont pas obligées de mettre en place un tel dispositif, et encore moins de répondre favorablement aux demandes. Cela s'explique par la difficulté de faire entrer l'ouverture des données publiques dans un cadre juridique défini.

L'absence de cadre juridique existant va maintenant être explicitée.

### **c) L'Open Data, un outil hors cadre juridique**

L'impossibilité de faire entrer l'ouverture des données publiques dans un cadre juridique existant tient à une difficulté majeure : celle de la définition de l'objet de la diffusion, c'est-à-dire la donnée publique. Plusieurs ambiguïtés sémantiques doivent en effet être levées. Trois notions sont à distinguer, que sont les notions de document administratif, d'information publique, et de donnée publique.

---

Jérémie Valentin, Montpellier Données publiques ouvertes, 23 avril 2012, accessible à <http://opendata.montpelliernumerique.fr/Vers-une-harmonisation-des>. Dernière consultation le 15 mai 2012.  
38 <http://opendata69.org/> dernière consultation le 8 juin 2012.

Sur la notion de document administratif tout d'abord, l'article 1 de la loi du 17 juillet 1978 précise que « Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres Ier, III et IV du présent titre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission ». La loi fournit une liste non exhaustive d'exemples, à l'intérieur de laquelle se trouvent « les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions ». Le support de ces « documents administratifs » peut être papier ou bien numérique. Ils font l'objet du droit d'accès décrit en (a). L'ouverture des données publiques ne rentre pas dans ce cadre juridique, puisque, comme expliqué en (b), les collectivités publiques ouvrent leurs données de façon spontanée, proactive, et à destination de tous. L'élément susceptible de porter à confusion réside dans le fait qu'une collectivité peut très bien mettre à disposition sur sa plateforme des informations qui auraient pu être obtenues suite à l'exercice du droit d'accès, par exemple, des statistiques. Ainsi, le contenu de l'ouverture peut se confondre avec le contenu d'un document administratif, autrement dit, la notion de document administratif englobe celle de donnée. La confusion s'arrête ici, puisque le régime dont ce contenu fait l'objet n'est pas le même : demande d'un document ciblé et réponse spécifiquement au requérant pour le droit d'accès aux documents administratifs d'une part, acte purement volontaire de l'administration et à destination de tous pour l'ouverture des données publiques d'autre part. D'autres collectivités adoptent le raisonnement inverse et refusent de mettre à disposition sur leur plateforme certaines informations car elles considèrent qu'elles rentrent dans la catégorie de document administratif. Comme l'explique Claire Gallon, « le problème de la loi de 1978 c'est qu'elle parle de documents, elle ne parle pas de données, donc il y a une ambiguïté là-dessus. On en parlait justement avec Nantes récemment. Pour eux, tout ce qui est procès-verbaux et comptes-rendus des commissions, ça ne devrait pas rentrer dans le cadre de l'Open Data parce que ce n'est pas une donnée brute. Pourtant des acteurs comme Regards Citoyens, qui travaillent sur nosdeputes.fr ou nossenateurs.fr, font un travail lié à l'Open Data mais ils le font sur des documents, qui sont bien du texte, issus du Sénat ou de l'Assemblée Nationale. Donc pour moi ça rentre et c'est dans la continuité de l'ouverture de normaliser ces documents-là pour qu'ils puissent être exploitables informatiquement ». Le raisonnement décrit par Claire Gallon est, comme elle le dit, tout à fait regrettable, puisqu'il revient à conférer à certains documents une protection plus grande que celle des données brutes et ce sans justification apparente. Ici, le fait que l'ouverture ne rentre dans aucun cadre juridique bien précis constitue un handicap puisque les collectivités peuvent jouer sur ce vide juridique pour limiter la quantité et le type de données qu'elles vont mettre à disposition.

La notion d'information publique est elle aussi ambiguë. Le décryptage apporté par Claire Gallon est à ce titre éclairant : « dans l'Open Data on est sur de la donnée brute, initiale et non agrégée. L'information c'est le résultat et l'analyse d'une donnée ». Une incertitude apparaît alors à

la lecture de l'article 10 de la loi de 1978 qui prévoit que « Les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus ». D'après ce texte, l'élément déterminant pour enclencher le droit de libre réutilisation est la qualification d'information. En conséquence, et si l'on s'en tient à la définition de Claire Gallon, les données brutes ne seraient donc pas concernées par le principe de libre réutilisation prévu par la loi. Toutefois, il va de soi que la libre réutilisation constitue la philosophie de l'Open Data. En témoigne le fait que data.gouv.fr, qui met en ligne à la fois des données brutes et des informations, n'utilise que le terme « information » dans sa licence. De même, la licence de la plateforme de Rennes métropole emploie indifféremment les termes d'« information » et de « donnée ». La directive du 17 novembre 2003 utilise elle aussi les deux termes de manière équivalente, allant même parfois jusqu'à parler indifféremment d'information, de données et de document. En tout état de cause, lue avec une conception restrictive de la notion d'information publique (conception se restreignant aux données qui ont été analysées, "travaillées"), les données brutes obtenues via l'Open Data ne rentrent pas dans le cadre de l'article 10 de la loi de 1978.

Telle qu'elle se trouve actuellement, la formulation du chapitre II de la loi de 1978 ne conduit qu'à entretenir la confusion et pose, de la sorte, deux questions, la première étant moins problématique que la seconde. La première question a été soulignée par le professeur Bruguière dans un article de 2005 intitulé « Données publiques : la confusion des genres de l'ordonnance du 6 juin 2005 ».<sup>39</sup> L'auteur y critique entre autres éléments le fait que l'ordonnance insère un chapitre II consacré à la réutilisation dans un texte consacré au droit d'accès. Selon lui, réutilisation et droit d'accès relèvent de deux logiques différentes. La réutilisation « fait des données publiques un matériau collecté, traité, diffusé, rediffusé, en bref doté d'une valeur d'échange ». La logique correspondant à la réutilisation serait donc économique. A l'opposé, l'auteur considère que le droit d'accès et le droit de diffusion relèvent d'un besoin social de lisibilité et de droit de savoir. Il demande : « En quoi le droit de la concurrence est-il intéressé par le droit d'accès du citoyen à l'information administrative ? En quoi le droit de savoir est-il en cause dans la volonté de réutiliser des données à des fins commerciales? ». Une réponse peut être proposée ici. La réutilisation des données n'a pas nécessairement une visée commerciale. La réutilisation participe tout autant au droit de savoir que le droit d'accès ou le droit de diffusion. En effet, les données sont susceptibles d'être réutilisées par un organisme à but non lucratif dans l'objectif d'informer les citoyens. A titre d'illustration, le collectif Regards Citoyens, association de la loi 1901, a pu, à partir des données recensant les résultats du deuxième tour de l'élection présidentielle de 2012 fournies par le Ministère de l'Intérieur, émettre une projection des circonscriptions électorales où les députés sortants étaient en danger pour les élections législatives de juin 2012.<sup>40</sup> Considérer que la

---

39 Bruguière, Jean-Michel. « Données publiques : la confusion des genres de l'ordonnance du 6 juin 2005 ». *JCP E*, no. 46 (2005): 1625.

40 « Législatives 2012 : près de 130 députés sortants mis en difficultés au vu du second tour de la présidentielle »,

réutilisation ne répond qu'à une logique commerciale revient en quelque sorte à nier la vocation démocratique de l'Open Data. C'est pourquoi la réunion du droit d'accès et du droit de réutilisation au cœur d'un même texte ne paraît pas *a priori* choquante. Le professeur a d'ailleurs admis cette hypothèse en affirmant, lors de l'entretien, « effectivement on peut se poser la question : est-ce que au final [la réutilisation] ne va pas servir un besoin qui est présent dans la loi d'accès aux documents administratifs ? » et « cette information va nourrir un besoin de lisibilité sociale et une activité commerciale, les deux ne sont pas incompatibles ». <sup>41</sup> La seconde difficulté produite par la formulation de la loi de 1978 est que le principe de *droit à la diffusion* de l'information ou aux données est absent de la législation. En effet la formulation de l'article 10 montre que les conditions de libre réutilisation s'appliquent « même si ces informations ont été obtenues dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs régi par le chapitre Ier ». Le « même si » revêt un sens particulier ici : la catégorie des informations obtenues autrement que par l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs fait aussi l'objet d'un droit de libre réutilisation. Cela est tout à fait positif, mais, la loi est muette sur un point : elle ne pose pas de droit à la mise à disposition de ces informations. Cela a deux conséquences : tout d'abord, l'Open Data ne constitue pas une obligation pour les collectivités, comme cela a été démontré en (b). Ensuite, les collectivités qui se sont lancées dans des projets d'ouverture des données publiques le font en-dehors de tout cadre juridique. Elles conservent ainsi toute leur autonomie (dans les modalités d'ouverture des données, dans le choix des données à libérer, dans l'organisation de leurs services, etc.). Cette constatation ne fait que donner plus de valeur aux initiatives menées par les collectivités publiques. Comme cela a déjà été dit, chacune est libre de donner la coloration qu'elle souhaite à l'Open Data. C'est la raison pour laquelle l'Open Data est un champ de recherches particulièrement fertile, notamment pour la présente étude. Il s'agira ainsi de déterminer si, et dans quelle mesure, certaines collectivités ont donné une coloration participative à leur démarche Open Data. A partir de là il sera possible de dégager et d'interroger les potentialités de l'Open Data en terme d'association des citoyens à la production de l'action publique.

Les administrations impliquées dans des projets d'ouverture des données publiques ont fait l'effort de passer d'une logique de réponse à une demande à une logique d'offre. Elles ont bénéficié en cela d'une liberté de mouvement certaine. Pour durer et être efficace, cette attitude proactive a

---

Regards Citoyens, 7 mai 2012. <http://www.regardscitoyens.org/legislatives-2012-pres-de-130-deputes-sortants-mis-en-difficultes-au-vu-du-second-tour-de-la-presidentielle/> Dernière consultation le 16 mai 2012.

41 Là où la combinaison du droit de réutilisation et du droit d'accès est gênante est le cas où les données librement réutilisées sont celles qui sont l'objet même de l'activité d'un service public, par exemple, l'Institut national de la statistique et des études économiques, Météo France, l'Institut géographique national, etc. Pour ces données là, se pose un réel problème de concurrence entre services publics et privés, que le chapitre II de la loi de 1978 occulte complètement. Pour les questions relatives à la contradiction entre libre concurrence et intérêt général en matière de diffusion des données publiques, voir Maisl, Herbert. *Le droit des données publiques*, LGDJ, 1996, 167 pages, en particulier son chapitre VI, et Bruguière, Jean-Michel. *La diffusion de l'information publique : le service public face au marché de l'information*, thèse de doctorat en droit privé sous la direction de Michel Vivant, Université Montpellier 1, 1995, 412 pages.

besoin d'être approfondie.

## **ii. L'approfondissement nécessaire de la démarche proactive**

La démarche d'ouverture des données publiques peut être ralentie tout d'abord par une culture d'opacité administrative difficile à renverser (a). De plus, même dans les collectivités ayant entrepris une telle démarche, la subsistance d'un angle mort peut être observée avec le cas des données des prestataires de service public (b). Pour pallier ces différents obstacles, des projets de réforme en faveur de l'ouverture des données publiques sont à l'étude (c).

### **a) Une culture d'opacité administrative difficile à renverser**

Yves Jégouzo demandait en 2006 si l'administration peut être transparente.<sup>42</sup> Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi du 6 janvier 1978<sup>43</sup>, portant sur l'informatique et les libertés et instaurant la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), et celle du 17 juillet 1978 avec l'apparition de la CADA, des travaux faisaient état de la véritable culture d'opacité qui demeurait dans l'administration française.<sup>44</sup> Pour rendre compte de cette culture, le cas du statut des agents de l'administration eux-mêmes est significatif. L'article 26 de la loi relative au statut général commun à tous les fonctionnaires dispose : « Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal./Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent ».<sup>45</sup> Il est intéressant de noter que cet article est resté inchangé depuis son édicition en 1983, et ce malgré les différents progrès ayant eu lieu en matière de transparence administrative et d'amélioration des relations entre l'administration et les administrés. Or, le flou juridique qui a régné pendant des années à propos de l'étendue du secret ou de la discrétion administratifs n'a conduit qu'à faire perdurer l'habitude des fonctionnaires, et même des agents non soumis à ce statut, d'adopter une attitude prudente en

---

42 Jégouzo, Yves. « L'administration peut-elle être transparente ? » *Mélanges en l'honneur du Recteur Tezic* (2006).

43 Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JORF du 7 janvier 1978 page 227.

44 Lasserre, Bruno, Lenoir, Noëlle et Stirn, Bernard. *La Transparence administrative*. Politique d'aujourd'hui. Presses universitaires de France, 1987, 236 pages, et Centre universitaire de recherches administratives et politiques (Amiens). *Information et transparence administratives*. Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie. Presses universitaires de France, 1988, 280 pages.

45 Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors, JORF du 14 juillet 1983 page 2174.



matière de transparence.<sup>46</sup> En outre, même si l'article 27 de ce même statut prévoit un « devoir de satisfaire aux demandes d'information du public », le manquement à cette obligation n'est pas sanctionnée, au contraire du manquement à l'obligation de discrétion.<sup>47</sup> Au final, une sorte de culture ou de climat de secret s'est immiscé parmi les agents de l'administration, et ce d'autant plus que la relation à l'autorité est plus ambiguë en France qu'ailleurs : « on a évidemment en France une relation particulière à l'autorité de manière générale, pas forcément à l'administration. Donc c'est vrai qu'il y a une tradition française qui est celle d'un Etat fort, d'une administration forte etc., qui est moins prononcée sur les questions de transparence que peuvent l'être les pays anglo-saxons par exemple. [...] Eux, on a la chance, dans leur contexte, que les questions de transparence soient très présentes dans le débat public, alors qu'elles ne le sont pas forcément en France », confirme Romain Lacombe.

Avec les lois du 6 janvier et du 17 juillet 1978, la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations,<sup>48</sup> la loi sur la motivation des actes administratifs,<sup>49</sup> les différents textes sur les pouvoirs dont dispose le juge administratif à l'encontre de l'administration (astreinte en 1980, pouvoir d'injonction en 1995, loi du 30 juin 2000 sur les référés, mouvement de subjectivisation du droit public), et grâce à l'influence tant du Conseil de l'Europe que de l'Union Européenne,<sup>50</sup> des progrès substantiels pour la transparence et l'ouverture de l'administration aux administrés ont été opérés, modifiant ainsi peu à peu la conception que se fait l'administration du citoyen. L'étude de terrain menée en 1988 par François Rangeon en est un exemple : les fonctionnaires avaient, dès cette période, une conscience accrue que « l'information est un droit pour le public, un devoir et un intérêt pour l'administration ». Cependant, l'administré, est aussi vu, de ce fait, comme une source potentielle de problèmes et de contentieux,<sup>51</sup> et c'est pourquoi les agents conservent finalement, comme le note l'auteur, un comportement méfiant et distant vis-à-vis des usagers.<sup>52</sup> Les usagers quant à eux deviennent conscients qu'ils ont des droits face à l'administration et que celle-ci est parfois tenue à certaines obligations. Pour illustrer cela, le nombre de saisines pour consultation ou pour avis de la CADA est passé d'environ 500 en 1980 à

46 Lasserre, Bruno, Lenoir, Noëlle et Stirn, Bernard. *La Transparence administrative*. Politique d'aujourd'hui. Presses universitaires de France, 1987, page 12.

47 Rangeon, François, in Centre universitaire de recherches administratives et politiques (Amiens). *Information et transparence administratives*. Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie. Presses universitaires de France, 1988, page 82.

48 Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°88 du 13 avril 2000 page 5646.

49 Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, JORF du 12 juillet 1979 page 1711.

50 Voir les articles de Flauss, Edel, Jacqué, Curtin et Mendes dans le numéro spécial de la *RFAP* sur la démocratie administrative, n° 137-138, no. 1 (2011).

51 Jérémie Valentin, chargé du projet Open Data de la ville de Montpellier, fait état du refus auquel il a dû faire face quand il a demandé à un des services administratifs de libérer les données concernant la localisation précise des emplacements publicitaires. L'argument de l'administration était le souci de ne pas vouloir donner de la matière à une association de préservation des paysages avec laquelle elle rencontre régulièrement des difficultés. Voir annexe 3.

52 Rangeon, François, in Centre universitaire de recherches administratives et politiques (Amiens). *Information et transparence administratives*. Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie. Presses universitaires de France, 1988, pages 96 et 97.

4756 en 2008.<sup>53</sup>

Malgré ces progrès, la forteresse administrative n'est toujours pas devenue maison de verre. Jean-Bernard Auby écrit ainsi en 2006 « quand on y regarde bien, que de chemin à parcourir encore ! Qui peut prétendre de bonne foi que notre système administratif aurait atteint, aujourd'hui, un très haut niveau de transparence. L'accès aux données publiques, documents administratifs, fichiers publics, archives publiques, est toujours enfermé dans des limites sévères. [...] Sur ce terrain, le droit communautaire, comme la récente législation britannique sont certainement plus avancés ».<sup>54</sup> Quelles sont les raisons de cette caractéristique apparemment française ? Certains avancent l'idée d'un étatsisme ancré dans la culture politique française, doublé d'un rapport ambigu à l'autorité, ce qui conduirait à la sacralisation du pouvoir administratif. Puissante, l'administration cherche naturellement à préserver cette position.

Simon Chignard, dans son ouvrage *Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques*, propose l'argument selon lequel libérer ses données suppose une véritable remise en question du rôle que les administrations s'attribuent traditionnellement, et un certain lâcher prise dont les administrations sont encore incapables : « le changement demandé est d'ordre culturel et constitue souvent l'un des freins les plus importants. Modifier son point de vue sur le rôle de son organisation, accepter que l'innovation puisse parfois voir le jour hors des murs de sa collectivité ou de son entreprise reste un préalable pour des démarches durables ».<sup>55</sup> Selon lui, les administrations s'inquiètent aussi d'une possible responsabilité qu'elles encourraient suite à des réutilisations non désirées. A cela, l'auteur répond que c'est *a contrario* la non libération qui met l'institution face à des réutilisations complètement incontrôlables. Il relève qu'avec la mise à disposition des données l'administration passe à un contrôle *a posteriori* des réutilisations. Cette idée renvoie au régime de protection des droits et libertés fondamentaux. Dans ce domaine, le régime répressif est toujours préféré car il permet l'exercice du droit ou de la liberté, avec, le cas échéant, sanction *a posteriori* du non respect du cadre juridique dans lequel ce droit doit s'exercer. Le régime répressif est traditionnellement opposé au régime préventif qui empêche l'exercice du droit *a priori* selon des modalités variables (autorisation préalable, interdiction,...). Ainsi, et sous réserve du caractère fondamental du droit à la réutilisation des données publiques,<sup>56</sup> le droit de réutilisation est, dans la plupart des collectivités françaises, soumis à un régime qui empêche *a priori* sa réalisation.

Enfin, la lenteur dans la mise à disposition des données n'est pas seulement liée à une culture du secret. Recenser les données communicables, les anonymiser le cas échéant, les convertir en un format réutilisable, monter une plateforme d'accès, l'animer etc., toutes ces étapes nécessitent du temps et représentent une charge de travail considérable pour les services. Ceux-ci craignent en

---

53 CADA. *Rapport d'activité 2008*, page 54.

54 Auby, Jean-Bernard. « Droit administratif et démocratie ». *RDA*, no. 2. Etude 3 (2006): 6-10.

55 Chignard, Simon. *Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques*. FYP, 2012, page 106.

56 Le droit d'accès aux documents administratifs a déjà été reconnu comme une garantie fondamentale pour l'exercice des libertés publiques par l'arrêt CE 29 avril 2002, *Ullmann*, Rec. CE 2002 p.156 ; *RFDA* 2002 p.680 ; *RFDA* 2003 p.135, concl. Piveteau ; *RDA* 2002 comm. 100, note D.P. ; *AJDA* 2002, p.470, obs. Auber et p.691, note Raimbault.

outre de donner de la matière à des administrés qui se serviraient de données pour soutenir des demandes en matière d'action publique, ce qui sera développé plus loin. La charge de travail est ainsi l'une des principales raisons que les services administratifs de la ville de Montpellier opposent à Jérémie Valentin, chargé de projet Open Data, lorsqu'il leur demande de lui fournir des données :<sup>57</sup>

« Il y a des services qui ne sont pas du tout réticents, qui poussent, qui nous envoient des données, qui nous appellent etc., et des services à qui j'envoie trente mails et ils ne me répondent pas. Après, je suis la dernière de leurs priorités : il y a des chefs de service qui reçoivent cent mails par jour, le mien il est tout en bas. Même s'il y a une volonté politique et les directeurs de services qui encouragent les services à me recevoir et à me donner des données, des fois ils n'ont pas le temps. Ce n'est pas qu'ils ne jouent pas le jeu mais c'est qu'ils n'y voient pas l'intérêt, ils ne sont pas dans la dynamique. Dans ces cas là je dois y aller, y retourner et ça c'est un travail de longue haleine. Des fois ils acceptent de me donner certaines données, donc je les prends et je reviens trois mois après en leur disant "voyez, vous n'avez pas croulé sous les demandes, donc est-ce qu'on peut aller un peu plus loin?" et souvent ils acceptent ».

Le motif de la charge de travail est aussi valable pour l'Etat. Romain Lacombe tient ainsi à rappeler que si le portail data.gouv.fr met du temps à s'étoffer en données, ce n'est pas en raison d'une prétendue résistance des services à libérer les données. Ceux-ci sont effet soumis à la hiérarchie, chapeauté par l'arbitrage du Premier Ministre. A partir du moment où ils reçoivent l'instruction de mettre à disposition, le choix ne leur est pas offert de libérer ou non. Les facteurs de retards sont davantage des questions juridiques et techniques, comme cela a été expliqué au point I)A)i)b. La mise à disposition des données est néanmoins subordonnée à la volonté politique, faute d'obligation juridique de mise à disposition d'office. Autant au plan national que local, l'arbitrage du politique intervient. Au plan national cela se réalise par les arbitrages du cabinet du Premier Ministre, et au plan local par les arbitrages des élus. Cela est le cas lorsque sont en question des données qui ne rentrent pas clairement dans les situations protégées par la loi, auquel cas une interprétation – que l'on peut présumer prudente – doit être opérée (« Ces données sont-elles susceptibles de porter atteinte à la sécurité de l'Etat ? »). Il en va de même pour les données considérées comme sensibles, c'est-à-dire des données qui ne sont pas protégées par la loi mais qui peuvent présenter un certain risque pour l'administration. Le chef de service ne souhaite pas prendre la responsabilité de libérer cette donnée et s'en remet alors à l' élu. A Montpellier, Jérémie Valentin rapporte ainsi, à propos des données accidentologie : « il y a un service à la ville qui a les données concernant les lieux où il y a eu les accidents, petits accidents, accidents mortels. Moi je trouve que c'est une donnée intéressante. C'est une donnée qui a été libérée en Angleterre, il y a eu des applications assez intéressantes qui ont été faites. Là le chef de service m'a dit : "je ne peux pas prendre cette décision", alors on a demandé à l' élu et l' élu a dit non. Donc on en reste là pour le moment. Mais dans 6 mois j'y retournerai ». Dans ces cas, la retenue dont fait preuve le politique est bien sûr regrettable et appelle

---

<sup>57</sup> Voir retranscription de l'entretien en annexe 3.

une intervention forte du législateur. Car faute d'obligation de mettre à disposition les données non protégées, l'administration peut se permettre d'être non plus seulement discrète, mais discrétionnaire.

L'administration française connaît encore une culture de la discrétion qui limite, parfois à tort, parfois à raison, l'expansion de l'ouverture des données. Cela est un facteur qui freine l'approfondissement de la logique proactive dont l'Open Data relève. Un autre facteur de ralentissement est la réticence des prestataires de service public industriel et commercial à fournir leurs données.

### **b) La subsistance d'un angle mort : les données des prestataires de service public industriel et commercial**

Il est un obstacle que les collectivités, même celles déjà lancées dans des projets d'ouverture de données publiques, ont du mal à surmonter. Il s'agit des données détenues par les prestataires de services publics industriels et commerciaux. En principe, selon l'article 10 b) de la loi de 1978, ne sont pas considérées comme informations publiques, et donc excluent le droit de réutilisation, les informations contenues dans des documents « produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ». La loi n'édicte pas pour autant d'interdiction explicite. De ce fait, même si cela ne constitue pas un droit au bénéfice des tiers, il n'est pas interdit à ces prestataires de mettre à dispositions leurs données. Ce principe découle d'un arrêt du Conseil d'Etat dans lequel il a été jugé qu'en l'absence de réglementation interdisant ou obligeant une autorité administrative à communiquer des documents, celle-ci était libre de décider, sous contrôle du juge, de faire droit ou non à une demande de communication.<sup>58</sup> Mais cela n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Jean-Marie Bourgoigne, chef du projet Montpellier Territoire Numérique dans lequel s'inscrit le projet Open Data de la ville, explique :

« [Les villes] ont un certain nombre de données, mais il y a des données qu'elles n'ont pas car dans les contrats de délégation de service public elles n'ont pas prévu que les données leur reviennent : les données appartiennent à celui qui les produit, les entreprises peuvent faire des rapports annuels sur ce qu'elles ont mais il n'est pas prévu que les données reviennent aux collectivités, ce n'est pas un devoir de mise à disposition des données comme cela incombe aux collectivités avec les directives Inspire etc. [...]. Nous on n'a pas de moyens de s'y opposer, sauf à insérer un avenant dans le contrat, négocier, essayer d'insérer systématiquement une clause de ce genre

---

58 A propos du refus d'un ministre de communiquer des documents relatifs au fonctionnement administratif du service public de l'éducation surveillée, CE, 24 juillet 1981, *Cadon* : Rec. CE 1981, p.326 ; D. 1982, jurispr. p.592, note J.-B. Auby.

dans tous les prochains contrats, une clause de mise à disposition gratuite des données, sauf quand il y a des coûts réels de mise à disposition bien évidemment. Nous on peut dire qu'on paye la mise à disposition mais pas la production de la donnée, qu'on a déjà payée une fois voire deux fois. Il y a un vrai sujet là. »

Les collectivités font face à une difficulté qu'elles n'avaient pas prévu lors de la passation de contrats de délégation de service public, d'autant plus que ces contrats portent en règle générale sur une longue durée. Devenues conscientes de la valeur pécuniaire des données et du potentiel économique représenté par l'Open Data, les prestataires ont naturellement tendance à les conserver jalousement ou à monnayer leur libération. Ainsi, alors que la collectivité a participé au financement de la production des données, celles-ci ne lui bénéficient pas en retour.

Parfois, les prestataires créent eux-mêmes des applications (gratuites ou payantes) à partir des données qu'ils ont collectées dans le cadre de leur activité. Cependant, ces applications ne donnent pas nécessairement satisfaction aux usagers et n'ont pas le succès escompté. Or cette volonté de conserver le monopole sur leurs données empêche des tiers de développer d'autres applications, éventuellement mieux appréciées du public, à partir de ces mêmes données. Comme l'explique Claire Gallon :

« [L]es monopoles, c'est ça que cherche à casser aussi l'Open Data : c'est quand vous avez un monopole ou un oligopole sur l'accès à des données, ça va permettre de créer quelques services très spécifiques mais on ne fait pas appel à l'intelligence collective et au fait qu'il y a peut-être des meilleures solutions qui peuvent être développées derrière. Un monopole c'est un état qui permet un peu de se reposer sur ses lauriers. L'accès aux données pour tous, ça permet, c'est aussi pour ça que c'est déstabilisant économiquement, de donner cet accès à tout le monde sans entraves techniques, juridiques ou financières. Du coup il y a des innovations qui sortent qui n'étaient pas forcément réfléchies, parce que une seule structure ou une seule personne n'a pas forcément la solution parfaite sur des briques de puzzle qui peuvent arriver n'importe où. Sur Nantes par exemple on a essayé d'obtenir les données de Decaux qui gère les Bicloo, qui sont les vélos en libre accès. C'est une délégation de service public mais pourtant dans le contrat entre la ville et ce délégataire, Decaux a gardé le droit sur les données donc on y a pas accès. Typiquement, Decaux, ils ont leur application téléphonique pour l'accès aux vélos dans la ville, savoir combien de places il reste etc. A Paris un développeur a acquis les données de Decaux Paris, a créé une petite appli. Sur l'AppStore,<sup>59</sup> son appli avait cinq étoiles, celle de Decaux en avait trois, parce que son appli à lui était plus ergonomique, plus sympathique, qui marchait mieux. Donc ça montre bien qu'en laissant à d'autres l'opportunité d'améliorer les services, ça permet souvent de faire plus de choses ».

---

<sup>59</sup> Magasin en ligne d'applications pour appareils électroniques compatibles. Les applications sont évaluées par les utilisateurs qui peuvent les noter en leur accordant un certain nombre d' « étoiles ».

Faute d'obligation juridique de mettre à disposition les données, il existe donc un frein à leur ouverture et donc à l'innovation technologique et aux progrès démocratiques pouvant en découler. Néanmoins tous les prestataires n'adoptent pas cette posture protectrice et certains acceptent de collaborer avec les collectivités délégataires. C'est le cas à Rennes avec Keolis, délégataire de transports publics, ou bien à Nantes avec la Semitan. Ces prestataires mettent à disposition certaines de leurs données sur les plateformes de leurs collectivités respectives. Ces données peuvent être aussi bien des données statiques, parfois appelées « froides », que des données dynamiques, ou « chaudes ». L'intérêt d'avoir accès à ces deux types de données pour les réutilisateurs est qu'elles sont complémentaires : les données dynamiques sont des données mises à jour en temps réel, ou en quasi temps réel, à l'instar du temps estimé d'arrivée d'un bus. Les données statiques sont quant à elles mises à jour beaucoup moins régulièrement, chaque année, voire moins régulièrement, comme les coordonnées géographiques des établissements publics d'une collectivité. L'intérêt de chaque type de données dépend de ce que l'utilisateur recherche, mais leur cumul est tout aussi intéressant.<sup>60</sup>

Afin de donner une impulsion plus forte à l'ouverture des données publiques, des projets de réforme du cadre juridique de l'ouverture des données publiques ont été proposés ou sont en cours.

### **c) Les projets de législation en faveur de l'ouverture des données publiques**

Dans le cadre de son « agenda numérique pour l'Europe », la Commission Européenne a publié le 12 décembre 2011 les grandes lignes d'une « stratégie numérique pour l'Open Data ». Elle a proposé à cette occasion de réviser la directive du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public.<sup>61</sup> La portée du texte serait tout d'abord étendue, notamment à certains établissements culturels. Ensuite, la libre réutilisation des données mises à disposition deviendrait le principe. Les coûts imposés par les autorités publiques aux réutilisateurs devraient être limités à ceux de la mise à disposition des données, sauf exceptions. Les données devraient obligatoirement être libérées dans un format réutilisable (les formats de type pdf devront donc par exemple être évités). Un suivi réglementaire est prévu pour assurer la mise en application de ces dispositions. Enfin, en-dehors de cette proposition de révision, la Commission travaille actuellement avec les Etats membres sur la création d'un portail pan-européen de mise à disposition des données publiques. Malgré ces avancées en matière de réutilisation, et alors que la mise à disposition est l'étape nécessaire avant la réutilisation, il n'est apparemment toujours pas question de rendre la *mise à disposition* obligatoire. La proposition de directive de la Commission explique effectivement que

---

<sup>60</sup> Chignard, Simon. *Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques*. FYP, 2012, page 62.

<sup>61</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public, 12 décembre 2011, COM(2011) 877 final.

« La directive 2003/98/CE devrait [...] contenir une disposition explicite obligeant les États membres à rendre réutilisables tous les documents généralement accessibles ». En d'autres termes, la directive édicterait des règles relatives à la réutilisation des informations du secteur public, mais ces règles ne s'appliqueraient qu'aux informations qui seraient déjà disponibles. Cette nouvelle directive, comme l'ancienne, laisserait inchangés les droits nationaux en matière de droit d'accès ou de mise à disposition des données publiques. Le droit de l'Union Européenne semble se limiter à l'incitation dans ce domaine. Par exemple, la Commission prévoit de créer son propre portail Open Data courant 2012. Elle entend par ce biais « montrer l'exemple »<sup>62</sup> et « mettre les Etats membres au défi »<sup>63</sup>. Le discours institutionnel européen met en outre largement en avant les bénéfices économiques de l'ouverture.<sup>64</sup> Cette posture est regrettable dans la mesure où la diffusion, la mise à disposition des données publiques repose sur la bonne volonté des Etats membres. A ce titre, la proposition de directive révisée est tout à fait comparable avec le chapitre II de la loi de 1978 qui édicte un droit de réutilisation sans conférer de droit à la diffusion. Il faut enfin noter que sur l'obligation d'autoriser la libre réutilisation, la législation française est déjà conforme aux exigences européennes, grâce à une application poussée de la directive du 17 novembre 2003 à travers le décret du 30 décembre 2005.

Globalement les projets des candidats à l'élection présidentielle de 2012 pour l'ouverture des données publiques vont dans le même sens. Quelques variations peuvent s'observer dans le degré de précision et dans le caractère plus ou moins volontariste des propositions. Ces propositions se trouvent notamment dans les réponses que les candidats avaient apportées au courrier du « collectif numérique ».<sup>65</sup> Le parti socialiste souhaite « aller plus loin ». Dans une interview accordée à un site d'information multimédia, Fleur Pellerin, chargée du numérique auprès de François Hollande, affirme qu'« il faudra [...] donner un réel élan à ce projet, en élargissant de manière volontaire le champ des données concernées ».<sup>66</sup> Ici l'accent est mis sur le caractère volontaire de l'ouverture des données publiques, plutôt qu'à une obligation à l'encontre des administrations publiques. François Bayrou pour le Modem souhaite « faire de l'ouverture des données publiques non nominatives un droit garanti pour tous les citoyens ». Il ne précise pas si la mise en œuvre de ce droit entraînera une obligation de mise à disposition générale pour les administrations ou bien la mise en place d'une

---

62 « Stratégie numérique: valoriser les données des administrations publiques », *Communiqué de presse de la Commission Européenne*, 12 décembre 2011, référence IP/11/1524.

63 « The Open Data Strategy for Europe is here! », *Plateforme européenne pour la réutilisation de l'information du secteur public*, 12 décembre 2011. Accessible à <http://epsiplatform.eu/content/open-data-strategy-europe-here>, dernier accès le 19 mai 2012.

64 « Vos données ont davantage de valeur si vous y donnez accès. N'attendez pas pour le faire et recourez au cadre qui vous est proposé pour rejoindre les précurseurs qui tirent déjà profit de l'ouverture des données », Nelly Kroes, vice-présidente de la Commission européenne, 12 décembre 2011. Source : « Stratégie numérique: valoriser les données des administrations publiques », *Communiqué de presse de la Commission Européenne*, 12 décembre 2011, référence IP/11/1524.

65 11 avril 2012. <http://www.collectifdunumerique.fr/#>, dernière consultation le 20 mai 2012.

66 Interview de Fleur Pellerin par Xavier Biseul, 26 mars 2012, 01.net, <http://www.01net.com/editorial/562400-4/open-data/>. Dernière consultation le 20 mai 2012. Depuis l'élection de François Hollande à la présidence de la République, Fleur Pellerin est devenue ministre déléguée auprès du ministre du Redressement productif, chargée des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Innovation et de l'Economie numérique.

procédure comparable au droit d'accès aux documents administratifs. Les programmes d'Eva Joly, pour Europe Ecologie – Les Verts, et de Nicolas Sarkozy, pour l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP), vont davantage dans le sens de l'obligation de mise à disposition d'office pour les administrations. Le programme UMP pour 2012 proclame dans cette optique vouloir « rendre plus effectif le droit d'accès aux données publiques en précisant les dispositions légales en vigueur (article 17 de la loi du 17 juillet 1978) afin que tous les organismes publics concernés recensent et rendent accessible et réutilisable en ligne l'ensemble de leurs données publiques communicables ».<sup>67</sup> Madame Joly soutient quant à elle « que toute donnée produite ou financée par l'Etat ou un service public a vocation, sauf raison sérieuse de sécurité, à être libérée ». L'ouverture des données aurait, selon cette affirmation, un champ très large. L'absence de mention des collectivités locales dans cette prise de position ne doit pas passer inaperçue, car elle pose la question de savoir si le législateur serait compétent pour obliger les collectivités territoriales à diffuser d'office l'ensemble de leurs données communicables.

#### ➤ La question de l'obligation de mise à disposition pour les collectivités territoriales

Bien que l'obligation de mise à disposition d'office des données favoriserait l'expansion de l'ouverture des données publiques, elle ne va pas sans poser la question de la conciliation avec le principe de l'autonomie dont bénéficient les collectivités locales dans le cadre de la décentralisation.

L'étude du droit des collectivités territoriales fait ressortir un paradoxe. D'une part, la Constitution, en son article 72 alinéa 3, affirme l'existence d'un droit à la libre administration. Ce principe est protégé par le Conseil Constitutionnel. D'autre part, l'article 34 de la Constitution dispose qu'il revient au législateur de déterminer les « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ». Il résulte de ce paradoxe un délicat équilibre à opérer entre protection constitutionnelle de la libre administration des collectivités et compétence du législateur. Le Conseil Constitutionnel résout cette tension en contrôlant si le législateur ne délimite pas la libre administration d'une manière qui dénaturerait celle-ci. En raison de cette stricte exigence, les décisions constitutionnelles concluant à une méconnaissance du principe de libre administration sont rares. En tout état de cause, l'un des effets de l'article 34 de la Constitution est que le législateur est seul compétent pour mettre des obligations à la charge des collectivités territoriales. La mise en place d'une obligation de diffusion d'office des données publiques ne pourrait donc se réaliser que par une révision de la loi de 1978, et non par la voie réglementaire (Ferstenbert, Jacques, Priet, François, et Quilichini, Paule. *Droit des collectivités territoriales*. 1ère éd. Hypercours. Dalloz, 2009, page 75).

<sup>67</sup> *Révolution numérique : le meilleur reste à venir*, programme UMP pour les élections résidentielles de 2012, page 29.



Suite à ces considérations, il convient de proposer quatre hypothèses de réforme, de les évaluer, et de déterminer celle qui paraît la plus valide.

**Hypothèse n°1** : l'Etat décide de prendre en charge la diffusion des données de toutes les collectivités. La loi révisée rend la participation au portail data.gouv.fr obligatoire.

Cette hypothèse n'est valable ni techniquement, ni juridiquement. Elle ne semble tout d'abord pas réalisable techniquement, car l'Etat a déjà une charge de travail considérable avec la mise à disposition des données de ses propres administrations centrales. Ensuite cette solution est peu probable d'un point de vue juridique car elle contreviendrait à l'idée de subsidiarité qui veut que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (art 72 alinéa 2 de la Constitution). Il semble en effet que la diffusion des données publiques puisse le mieux être mise en œuvre à l'échelon local, d'abord car les collectivités sont les seules à avoir une vue d'ensemble sur les données qu'elles possèdent, ensuite car l'ouverture des données publiques a une vocation démocratique qui doit se réaliser autant au plan national qu'au plan local.

**Hypothèse n°2** : la loi oblige toutes les collectivités à créer leur propre plateforme de diffusion des données publiques.

Cette solution est difficilement réalisable en pratique car elle nécessite des connaissances techniques et des moyens dont ne disposent pas des milliers de petites collectivités. Par ailleurs, cela ne présenterait aucun intérêt, du point de vue de l'accessibilité des données, d'avoir une plateforme de diffusion par collectivité. En outre des problèmes se poseraient par rapport à l'interopérabilité des données, si celles-ci ne sont pas libérées sous le même format. En ce sens, une certaine mutualisation est nécessaire. Cette constatation amène à avancer l'hypothèse suivante.

**Hypothèse n°3** : la loi oblige les collectivités à diffuser l'ensemble de leurs données au sein de groupements dirigés par une ou plusieurs collectivités "chefs de file" désignées par le législateur sur le fondement de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution.

Cette hypothèse a l'avantage de la mutualisation des moyens et favoriserait ainsi la diffusion des données des petites collectivités qui pourraient bénéficier de l'assistance technique, juridique et financière de la ou des collectivité(s) chef(s) de file. Néanmoins, elle poserait problème vis-à-vis des initiatives déjà existantes : celles-ci pourraient-elles continuer à exister ?

**Hypothèse n°4** : la loi oblige toutes les collectivités à diffuser l'ensemble de leurs données selon les modalités qu'elles choisiront, c'est-à-dire en créant leur propre plateforme ou bien en choisissant la mutualisation.

Cette solution nécessiterait la mise en place d'un contrôle régulier de l'état d'avancement de la diffusion auprès de l'ensemble des collectivités, mais elle combine les avantages des hypothèses 2 et 3, puisque les initiatives déjà en cours pourraient continuer d'exister, et qu'elle permettrait aux petites collectivités de pouvoir libérer facilement leurs données. En ce sens, l'hypothèse n°4 apparaît comme la plus plausible, à la fois en termes de faisabilité technique et de respect de l'autonomie des collectivités territoriales. Pour un exemple parmi d'autres de mutualisation, voir [www.datalocale.fr](http://www.datalocale.fr), qui rassemble les données du Conseil général de la Gironde et du Conseil régional d'Aquitaine.

Comme les projets européen et présidentiels en font la démonstration, la tendance générale est à la poursuite de l'ouverture des données publiques. Cela est aussi valable au plan national, malgré le changement de gouvernement ayant eu lieu en mai 2012. Ainsi, le livre blanc sur l'Open Data, commandé par le Conseil national du numérique (CNN)<sup>68</sup> sous le gouvernement Fillon, et dont la sortie est prévue prochainement, préconiserait, selon un des membres du groupe de rédaction, d'« apporter des changements radicaux » à la loi de 1978, qui contient trop d'« exceptions et de zones grises », afin de parvenir au « principe [qui] doit être celui d'un droit universel à toutes les données publiques ».<sup>69</sup>

Il a été démontré que les collectivités engagées dans l'Open Data le font dans une véritable volonté d'aller au-delà de la réglementation en vigueur en matière d'accès aux documents et aux informations publiques, même si des progrès doivent encore être faits. Certaines collectivités vont encore plus loin et profitent des nouvelles technologies pour associer les citoyens eux-mêmes à la production de données. Après l'ouverture des données, les collectivités s'ouvrent donc à la coproduction des données.

---

68 Le CNN est une autorité administrative consultative créée en 2011 par Nicolas Sarkozy qui a nommé ses membres, 18 chefs d'entreprise du secteur du numérique. Fleur Pellerin, la ministre déléguée à l'économie numérique du gouvernement Ayrault, envisage d'élargir sa composition à la société civile et à des universitaires.

69 « Interview de Jérôme Cukier, un « observ-acteur » de l'opendata en France », Gans, Benjamin, 26 avril 2012, Data Publica. Consultable à <http://www.data-publica.com/content/2012/04/interview-de-jerome-cukier-un-observ-acteur-de-lopendata-en-france/>, dernier accès le 22 mai 2012.

## **B. L'ouverture à la coproduction des données**

La coproduction consiste à associer des acteurs autrefois dissociés dans le but de tenter un rapprochement entre eux et de créer une nouvelle richesse. L'ouverture à la coproduction des données est ainsi justifiée (A). Afin de poursuivre la réalisation de ces objectifs, l'ouverture à la coproduction des données est à pérenniser (B).

### **i. L'ouverture à la coproduction justifiée**

L'ouverture des collectivités à la coproduction des données est justifiée à plusieurs titres. Tout d'abord, ces dernières années, l'outil Internet s'est transformé en une véritable plateforme participative. Ce nouvel état d'Internet a été nommé « Web 2.0 ». Parce que l'ouverture des données publiques passe nécessairement par le numérique et Internet (les données étant des éléments bruts exploitables par des machines, et Internet étant le réseau support de la diffusion de ces données), et parce que la logique 2.0 s'étend au-delà du seul Internet, il est apparu naturel aux collectivités de prendre le parti de la coproduction des données. Le Web 2.0 joue ainsi une influence marquée (a). Ensuite, la coproduction constitue un considérable atout pour les données elles-mêmes (b). En outre, il sera démontré que la coproduction des données permet une meilleure connaissance de l'administration par les citoyens (c). Enfin, la coproduction est justifiée en ce qu'elle permet l'implication des citoyens dans l'Open Data (d).

#### **a) L'influence marquée du « Web 2.0 »**

Véritable « déplacement du centre de gravité du web », le Web 2.0 consiste à permettre « au plus grand nombre d'internautes de devenir auteur et acteur sur le réseau ».<sup>70</sup> Grâce à un usage renouvelé des technologies existantes, il s'agit de faciliter l'interaction et la collaboration, à la fois entre les outils numériques et entre les personnes. Il est à la fois basé sur et cherche à développer l'intelligence collective. Il est le lieu de l'apparition et de l'amélioration continues d'une multitude de services qui ont vocation à enrichir l'expérience d'Internet. S'inscrivent dans la mouvance 2.0 les outils tels que les "wiki". Ce sont « [des] outil[s] de gestion de site web qui permet[tent] aux utilisateurs de publier et modifier facilement du contenu. Les wikis sont surtout utilisés dans une optique collaborative et les utilisateurs autorisés peuvent ainsi participer - de manière bénévole - à

<sup>70</sup> Ces explications, issues de pages internet spécialisées, sont retranscrites par une utilisatrice ayant une connaissance moyenne des outils informatiques et internet. Ils ne prétendent donc pas à l'exactitude technique mais visent simplement à donner une image globale, la plus fidèle possible, de ce qu'est le Web 2.0. « Dossier spécial : "Web 2.0" », les-infostrateges.com, 17 décembre 2006, <http://www.les-infostrateges.com/article/0612232/dossier-special-web-20#edito> . Dernier accès le 23 mai 2012.

l'enrichissement du contenu ». L'exemple le plus connu est l'encyclopédie en ligne Wikipedia, mais celle-ci n'est qu'un exemple parmi d'autres. Les réseaux sociaux sont aussi une illustration du Web 2.0. D'un point de vue plus technique, il s'agit pour les développeurs de partager leurs outils de programmation afin de permettre aux uns et aux autres de s'en inspirer ou de les combiner pour créer de nouveaux outils, services ou sites internet innovants. En un mot, après avoir été statique puis dynamique, le Web devient participatif.

Quel rapport entre le Web 2.0 et l'Open Data ? La coproduction des données constitue en quelque sorte une étape supplémentaire dans l'ouverture des données publiques. Une comparaison entre l'évolution du Web et celle de l'Open Data peut être tentée afin d'illustrer ce propos. Tout comme Internet est passé d'un état statique à un état dynamique puis participatif, l'administration passe par ces phases : lorsqu'elle ne diffuse aucune donnée, elle est statique. Lorsqu'elle met à disposition ses données spontanément, elle passe à l'état dynamique. Enfin, la mise en place de la coproduction des données est le passage à l'étape participative.

Le passage à l'état participatif de l'Open Data répond à un besoin. Les données publiques sont parfois incomplètes, peu à jour ou bien ont besoin d'être combinées avec des données non encore disponibles pour être réellement utiles. La correction de ces défauts va bénéficier autant à l'administration qu'aux usagers.

L'intérêt de la coproduction des données s'est jusqu'à maintenant surtout fait sentir dans le domaine des données de type géographiques (cartographie, topographie,...). Dans les collectivités publiques, ces données sont produites et utilisées par les services d'information géographique (SIG). Hors administration, elles sont utiles à de nombreux acteurs, comme des entreprises ou des organismes à but non lucratif qui souhaitent utiliser ces données pour produire des cartes pouvant à leur tour avoir de multiples fonctions (calcul d'itinéraire, géo-localisation d'équipements publics, accessibilité des lieux pour les personnes à mobilité réduite ou les cyclistes,...). Le bénéfice revient aux utilisateurs finaux qui consultent les outils cartographiques construits grâce aux données, et aux acteurs économiques qui peuvent vendre les applications qu'ils ont mises au point à partir de ces données. Mais tous ces acteurs hors administration n'ont pas attendu l'ouverture des données publiques pour commencer à exploiter des données cartographiques. En effet, grâce aux outils de type Web 2.0, il est possible de construire peu à peu des cartes alimentées par les contributions individuelles. Grâce à des connaissances techniques relativement basiques, les individus sont en mesure de collecter et d'ajouter des données à un ensemble de plus en plus vaste. Finalement, grâce à un mode de construction "brique par brique", les internautes produisent eux-mêmes leur propre base de données géographiques. Celle-ci existe en parallèle avec la base de données dont dispose l'administration via son SIG. La coproduction consiste, de manière schématique, à réunir ces deux bases afin qu'elles s'alimentent l'une l'autre. La plus importante base de données cartographiques alimentée de manière collaborative par les internautes est le site internet d'Open Street Map (OSM).<sup>71</sup> Open Street Map est une association de loi 1901, et il faut noter que toutes les données

<sup>71</sup> Pour la version française : <http://openstreetmap.fr/>

accessibles sur OSM le sont gratuitement et peuvent être réutilisées comme telles. Les contributeurs d'OSM forment aujourd'hui une véritable communauté ouverte.

Concrètement, la coproduction des données se réalise lors d'évènements appelés cartoparties ou cartographies contributives (*mapping party* en anglais). Il s'agit de réunir des personnes volontaires pour déambuler dans les rues d'un quartier et récolter les données souhaitées. Les cartoparties sont organisées autour de thèmes variables : il peut s'agir de cartographie simple, et les données collectées seront des mesures générales, ou bien de cartographie plus sophistiquée, comme dans le cas de l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite. En l'occurrence, les participants se concentrent sur des données particulières comme la hauteur des trottoirs, la présence de marches etc. La biodiversité peut aussi faire l'objet d'une cartopartie. Là il ne s'agira pas de récolter des données de type géographique mais de recenser les espèces animales ou végétales présentes sur un lieu. Auparavant uniquement organisées par des associations et/ou internautes indépendants en lien avec OSM, des cartoparties sont aujourd'hui organisées par les collectivités locales en partenariat avec les membres de la communauté OSM, des associations, etc. et avec la participation d'individus lambdas intéressés par la démarche. A la fin de la récolte, tous les participants saisissent leurs informations dans la base de données d'OSM, et les agents de la collectivité les introduisent sur la plateforme Open Data de la collectivité. Ces exemples sont tirés de l'expérience de la ville de Montpellier, très dynamique dans son activité d'ouverture des données. La Fondation Internet nouvelle génération (Fing), dans son *Guide pratique de l'ouverture des données publiques territoriales à l'usage des territoires et de leurs partenaires*,<sup>72</sup> fait état d'une expérience similaire ayant eu lieu dès 2009 dans une commune de bien moindre envergure en Bretagne (voir encadré ci-dessous). La Fing est une association qui a déposé une demande de reconnaissance d'utilité publique. Elle est composée de quelques collectivités territoriales, d'entreprises, d'associations, de divers professionnels et experts. Ses « grands partenaires » sont notamment la Caisse des dépôts et Consignations, de grandes entreprises publiques et privées, des collectivités territoriales. Parmi ses membres, elle compte aussi des établissements d'enseignement supérieur et des laboratoires de recherche. Véritable *think tank*, elle a des missions en majorité à but non lucratif qui consistent à aider « les entreprises et les acteurs publics à anticiper les opportunités et les risques associés aux technologies, à leurs usages et au système d'innovation qui les accompagne ». Elle propose des prospectives sur l'utilisation des nouvelles technologies. L'ouverture des données publiques n'est qu'un axe de son activité. A ce titre elle publie régulièrement des études et des guides pratiques tout à fait stimulants, et organise des formations auprès de multiples acteurs. Le fondateur de l'association est Daniel Kaplan et le chargé de la mission ouverture des données publiques est Charles Népote.

---

<sup>72</sup> Fing. *Guide pratique de l'ouverture des données publiques territoriales. Guide à l'usage des territoires et de leurs partenaires*, janvier 2011, page 16.

## « PLOUARZEL ET LE CROWDSOURCING GRANDEUR NATURE

Confrontée au problème de mise à jour et d'édition de son plan communal, et ne disposant pas des moyens nécessaires pour faire fonctionner un service technique, cette commune de 3150 habitants a fait le choix de mettre les cartes qu'elle avait à disposition sur OpenStreetMap, et de proposer à la population de les enrichir. Au cours d'une "cartopartie", coordonnée par le centre multimédia de Plouarzel, une quarantaine d'habitants volontaires, équipés de GPS par la mairie, ont sillonné le territoire "à pieds, à cheval, à vélo, à moto, en voiture... et même en kayak" pour en répertorier les sites les plus remarquables et les inscrire sur les cartes d'OpenStreetMap. Ainsi enrichies, celles-ci sont devenues aujourd'hui l'outil de référence de l'Office municipal de Tourisme. Cette démarche participative, très innovante, a attiré sur la commune une notoriété nouvelle, sans compter le sentiment que les habitants peuvent ressentir d'avoir contribué au bien public. »

La logique participative et collaborative qui caractérise le Web 2.0 imprègne donc dorénavant les initiatives Open Data, à travers la coproduction. L'ouverture des données publiques n'est donc plus seulement une démarche qui va de l'administration vers les administrés (*top-down*) mais ouvre la voie à une approche qui part des citoyens (*bottom-up*). Le monopole de l'administration sur la production des données est ainsi profondément remis en question. Le fait que les données soient ainsi coproduites implique que celles-ci soient ensuite entièrement réutilisables par tous gratuitement.

La coproduction présente un avantage majeur pour les données elles-mêmes.

### **b) La coproduction, une force pour les données**

La coproduction est une force pour les données dans la mesure où elle permet de rendre accessible davantage de données, parce qu'elle permet d'améliorer leur exactitude et de les actualiser plus fréquemment, et enfin parce qu'elle est un outil particulièrement efficace d'enrichissement des données.

Grâce à l'association des citoyens à la production de données, la quantité de données disponibles pour tous augmente. Cela s'explique par le fait que les collectivités qui ouvrent leur plateforme de mise à disposition n'ont accès qu'aux données dont elles disposent dans leurs services. Elles n'ont donc pas accès à deux types de données. D'une part, elles n'ont pas accès et n'ont aucun droit sur les données des autres collectivités. Un double cloisonnement peut à ce titre s'observer. Le premier cloisonnement est un cloisonnement territorial : une commune ne peut mettre à disposition les données de la commune voisine ou du reste du département. Le second est un cloisonnement fonctionnel : sur un même territoire, plusieurs collectivités peuvent exercer des compétences

différentes. Pour mieux expliquer ce cloisonnement fonctionnel, on peut imaginer la situation où une commune souhaiterait libérer des données relatives à la gestion des déchets sur son propre territoire. Elle ne le pourrait pas si la gestion des déchets est confiée, par exemple, à un syndicat intercommunal. En effet ce type d'organisme est un établissement public de coopération intercommunale qui dispose de la personnalité morale et d'un certain pouvoir de gestion. La décision de libérer ou non les données de l'établissement relèverait de l'organe délibérant, composé, pour rappel, des délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Pour surmonter ce cloisonnement, tout un travail de négociation et de conviction est nécessaire. Par les jeux d'influence, en raison du fait que certaines personnes publiques dépendent directement de la collectivité qui les finance, ou parce que les élus siègent dans les organes délibérants de plusieurs personnes publiques à la fois, il s'agit d'une sorte d'engrenage à mettre en route.<sup>73</sup> D'autre part, les collectivités n'ont bien sûr pas accès aux données « privées », c'est-à-dire, ici, à des données détenues ou produites par des personnes privées, par exemple, les entreprises situées sur le territoire. Jérémie Valentin, chargé du projet Open Data à la commune de Montpellier explique :

« On s'est rendu compte qu'il y avait certains acteurs extérieurs qui voulaient créer des services mais qui n'avaient pas toutes les données nécessaires pour cela. Par exemple, des gens voulaient créer des services consistant en du calcul d'itinéraire pour les personnes à mobilité réduite. Nous n'avons la connaissance que des établissements publics et du cheminement des trottoirs, mais nous ne connaissons pas du tout l'accessibilité dans les lieux privés ou les lieux qui ne sont pas en notre gestion. C'est à partir de ce moment là que nous nous sommes rapprochés de la communauté OSM parce que eux travaillent quelle que soit la source de l'information (ville, agglo, région,...) : eux ce qui les intéresse c'est un endroit du territoire, ils traitent donc l'information de manière égale. On s'est donc rapprochés d'eux, pour voir de quelles données ils disposaient. Certaines étaient intéressantes. Et on s'est rendu compte que sur l'accessibilité, elles manquaient aussi. C'est à partir de là qu'on a poussé à l'organisation de cartoparties ou *mapping party* dont l'objectif est d'inviter les citoyens à parcourir leur quartier et à récolter de l'information, avec comme thématique ici l'accessibilité. [...]

Ce n'est pas pour court-circuiter ce qu[e les autres administrations publiques] font, mais pour compléter ce qu'ils ne font pas. Ce n'est pas forcément à la ville de connaître l'accessibilité de tous les commerces ou ce genre de choses. Comme ce n'est pas dans leurs compétences, ils ne le font pas, donc l'information n'existe pas. [...] Quand les services de la ville voudront connaître l'accessibilité de certains lieux,

---

73 Le Conseil Général de Loire-Atlantique fait état de ce travail de persuasion auprès d'organismes tels que la Maison départementale des adolescents, le Parc naturel régional de Brière ou encore la société d'économie mixte énergies nouvelles et économies d'énergies. Une convention avec chacun de ces organismes est prévue pour mettre à disposition les données sur le portail départemental. <http://datablog.loire-atlantique.fr/encourager-les-organismes-associes-au-departement-a-ouvrir-leurs-donnees>, dernier accès le 25 mai 2012.

par exemple s'ils travaillent sur une rue, ils vont connaître l'accessibilité du lieu qu'ils ont en gestion mais pour tous les autres lieux ils ne vont pas la connaître. Eh bien s'ils veulent la connaître, ils pourront télécharger l'information.[...]

Mais si on prend par exemple l'accessibilité de l'hôtel du département, si le département n'a pas mis à disposition ses données, là oui, on passera par la communauté. S'il les a mis à disposition, ce n'est pas la peine, il suffit de recouper les bases de données ».

Il est intéressant de noter que Jérémie Valentin est un jeune docteur en géographie qui a réalisé sa thèse sur les enjeux que posent à la discipline la virtualisation des outils géographiques et leur accessibilité au plus grand nombre (grâce au Web 2.0), dessinant les contours d'une « néogéographie ». <sup>74</sup> L'expérience relatée ci-dessus montre l'intérêt d'associer la communauté du Web 2.0 : les internautes qui contribuent à Open Street Map collectent des données en tant que citoyens qui se déplacent et utilisent l'ensemble des services proposés sur un territoire. Ils ne sont pas soumis au cloisonnement entre collectivités locales ni entre espace public et espace privé. A ce propos, il existe une ambiguïté autour du terme d'espace ou de données privé(es). Les données qui présentent un intérêt sont en réalité des données "mixtes", celles qui traduisent la réalité de la partie "publique" d'un espace privé, par exemple l'existence de marches devant un magasin : si les marches empiètent sur le trottoir et empêchent la circulation des piétons, cette donnée sera intéressante pour ceux-ci, même s'ils ne sont pas clients du magasin. Bien entendu, cette donnée sera aussi précieuse pour les clients du magasin. Mais la limite est en ce cas relativement floue. Qu'en est-il des données sur l'accessibilité à l'intérieur du magasin ? Quel pourrait être le statut des données sur l'accessibilité des parties communes d'un immeuble en copropriété ? Qui a le droit de les collecter ? Pour quel usage ? La question de la limite entre le public et le privé, et plus exactement, de la frontière entre donnée publique, donnée entreprise et donnée personnelle, est posée. Elle l'est de plus en plus au fur et à mesure que les différents acteurs prennent conscience de la valeur que les données représentent.

La coproduction permet aussi d'améliorer l'exactitude des données. Sur le même modèle que les encyclopédies coopératives de type wiki, l'une des logiques de la coproduction repose sur le fait que plus le nombre de personnes participantes est grand, plus l'information est exacte. C'est sur ce mode que fonctionne la carte mondiale d'OSM. Dans le cas de la coproduction des données entre la collectivité locale et les citoyens, les cartoparties permettent parfois de corriger des inexactitudes présentes dans les bases de données des services de la collectivité. Ainsi que le raconte Jérémie Valentin :

« Lors de la seconde mapping party le service du génie urbain nous a demandé de vérifier sur place l'exactitude de leur base de données, qui datait de quelques années, de consolider les informations sur quelques rues. Pour la prochaine opération du 31 mars, ils nous ont donné les noms de trois rues se trouvant dans

---

<sup>74</sup> Valentin, Jérémie. *Usages géographiques du cyberspace : nouvelle appropriation de l'espace et l'essor d'une "néogéographie"*. Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Henry Bakis. Montpellier III, 2010.



le quartier que nous allons cartographier en nous demandant de vérifier l'accessibilité du trottoir. Nous la vérifions, nous leur renvoyons l'information, et eux pourront comparer pour savoir [...] si leurs données sont correctes à 80% ou pas, est-ce que leur prestataire a fait du bon travail.[...] S'ils considèrent qu'on a fait du bon travail, peut-être qu'à la prochaine manifestation ils enverront un de leurs agents avec nous pour vérifier cela, profiter de nous ou mettre à jour le protocole de récolte des données, définir le cahier des charges ensemble ».

Plusieurs éléments ressortent de cette expérience. Tout d'abord, en plus de rendre accessibles à tous les données, ici celles concernant l'accessibilité, la coproduction permet aux services de la ville d'avoir une connaissance plus exacte de l'état des équipements en corrigeant leurs bases de données. Ensuite, cette opération de coproduction revient aussi à contrôler l'exécution des missions confiées à un prestataire par l'administration. La coproduction des données devient alors un outil d'amélioration de la performance de l'action contractuelle des administrations, objectif qui n'avait pas été envisagé jusque là par les acteurs de l'Open Data. Toutefois, cette fonction n'est certainement pas la vocation principale de l'Open Data. Enfin, et en lien avec le concept de wiki et de sites collaboratifs, ce témoignage montre l'importance qu'il faut accorder aux processus de récolte des données. Même si le nombre de récoltants fait la force des bases de données et de leur exactitude en principe, une formation des participants à une méthode rigoureuse et, pourquoi pas, une harmonisation méthodologique avec toutes les autres activités de collecte de données en France et même au-delà est nécessaire pour garantir la fiabilité des informations ainsi récoltées. Mais pour le cas de la carte contributive d'OSM, sa fiabilité a d'ores et déjà été reconnue par plusieurs grandes institutions publiques : le cadastre fournit ses plans à OSM, l'Institut Géographique National travaille en association avec le groupement, et certaines entreprises ont même décidé d'abandonner des cartes produites par des entreprises aux moyens considérables en faveur d'OSM.<sup>75</sup> Ici et comme le dit Jean-Marie Bourgogne, la richesse de l'information compense le risque d'erreur.<sup>76</sup>

Un avantage supplémentaire de la coproduction est qu'elle permet une meilleure actualisation des données. L'idée des cartoparties organisées en partenariat avec les collectivités est de fournir aux participants une réelle formation à la récolte et à la saisie des données. Le but est de rendre les personnes capables de récolter elles-mêmes les données qui les intéressent et de les saisir dans des bases de données de manière autonome, afin d'alimenter de façon continue la connaissance

---

75 « Apple using TomTom and OpenStreetMap data in iOS 6 Maps app », Ingraham, Nathan, 11 juin 2012, *The Verge* <http://www.theverge.com/2012/6/11/3078987/apple-tomtom-openstreetmap-ios-6-maps-app> Dernier accès le 12 juin 2012 ; « Apple s'émancipe de Google sur son application de cartographie », Geoffroy Husson, 12 juin 2012, *Le Monde*, [http://www.lemonde.fr/technologies/article/2012/06/12/apple-supprimera-google-maps-d-ios-6\\_1716878\\_651865.html](http://www.lemonde.fr/technologies/article/2012/06/12/apple-supprimera-google-maps-d-ios-6_1716878_651865.html) dernier accès le 12 juin 2012 ; « "OpenStreetMap est un projet de cartographie collaborative comparable à Wikipedia" », Geoffroy Husson, 12 juin 2012, *Le Monde*, [http://www.lemonde.fr/technologies/article/2012/06/12/openstreetmap-est-un-projet-comparable-a-wikipedia\\_1717185\\_651865.html](http://www.lemonde.fr/technologies/article/2012/06/12/openstreetmap-est-un-projet-comparable-a-wikipedia_1717185_651865.html) dernier accès le 12 juin 2012.

76 « Divergence numérique », intervention de Jean-Marie Bourgogne, chef du projet Montpellier Territoire Numérique, *Divergence FM*, émission réalisée par Gilles Gouget et Pascal Rullier, 29 mars 2012.

collective. Ainsi, si un changement intervient sur un lieu qui avait déjà été cartographié auparavant, n'importe quelle personne qui aura reçu une formation de base pourra porter ce changement à la connaissance de tous, sans attendre qu'une cartopartie soit organisée sur les lieux.

Un dernier avantage de la coproduction des données est que la combinaison des données produites par les administrés et celles produites par les services d'une collectivité, et même par plusieurs services différents d'une collectivité engendre la production d'une base d'information particulièrement riche : « Nous avons, sur les POI,<sup>77</sup> deux grosses bases de données : une gérée par le service cartographique et une par le service communication. Ils n'ont pas forcément les mêmes informations : le service cartographique a essentiellement les données concernant la localisation de l'endroit, le type de bâtiment, et le service communication a des informations complémentaires type horaires d'ouverture. Ces deux fichiers ont été téléchargés par les utilisateurs qui les ont fusionnés et les ont enrichis de données provenant d'OSM, ce qui fait une espèce de méga-fichier. Maintenant, certains services de la ville vont piocher dans ce méga-fichier ». Ceci est un exemple de *crowd-sourcing*, de production collaborative, qui a lieu ici entre deux services de la ville et des administrés. Il s'agit tout à fait de ce que Simon Chignard évoque lorsqu'il écrit que l'Open Data exige que l'administration revoie son rôle et sa place, lâche prise. Si les services de la ville utilisent ce méga-fichier, c'est bien qu'ils ont pris conscience que l'innovation pouvait surgir à l'extérieur de leur propre organisation, et qu'elle pouvait même leur être bénéfique. Il y a là une évolution cruciale du point de vue autant pratique que symbolique : *l'administration remet son monopole en question et voit moins l'administré comme un sujet que comme un partenaire.*

A ce stade, il est possible de poser la question suivante : si les données sont coproduites par l'administré et l'administration, peut-on encore parler de « données publiques » au sens strict des données détenues ou produites par les autorités publiques ? En réalité, cette expression prend peu à peu un sens plus large. Elle englobe désormais l'ensemble des données qui présentent un intérêt pour la communauté en général, que cet intérêt soit économique ou démocratique. Est-ce là un nouvel élément qui viendrait s'intégrer, parmi d'autres, à la notion de *collectif* ou de *commun*, c'est-à-dire à mi-chemin entre le public et le privé ?

S'associer aux citoyens pour produire des données est aussi l'occasion pour l'administration de mieux leur faire connaître son rôle.

---

<sup>77</sup> *Point of interest*, point d'intérêt. Il s'agit d'un lieu ou d'un établissement présentant un intérêt particulier pour la collectivité, par exemple, un musée, une antenne de mairie.

### **c) La coproduction, une force de compréhension de l'action administrative par les citoyens**

En prenant part à des activités de coproduction, l'administration se fait connaître auprès de ses usagers, et cela à double titre.

Premièrement, cela permet à une collectivité locale de se distinguer par rapport aux autres collectivités locales, et ainsi de mieux faire comprendre aux citoyens la répartition des rôles entre chaque institution. Comme cela a été développé plus haut, les citoyens qui parcourent les rues afin de collecter des données le font de manière indifférenciée entre les lieux publics, les lieux privés, et entre les différents lieux publics. En organisant des événements de coproduction, les collectivités ont l'opportunité d'expliquer que l'étendue de leurs compétences est limitée, ce qui les empêche de publier toutes les données réclamées par les utilisateurs. *A contrario* elles expliquent quel est le rôle de chaque institution, et quels jeux de données peuvent en découler. En plus d'orienter les personnes qui souhaiteraient accéder à une base de données particulière vers l'institution compétente, la démarche a une dimension pédagogique en termes de connaissance par les citoyens de l'organisation administrative de leur territoire.

Deuxièmement, les activités de coproduction peuvent permettre à une collectivité de se faire connaître auprès de ses usagers, non plus par rapport aux autres collectivités, mais en tant que collectivité territoriale à part entière, active dans différents domaines. D'après les entretiens menés pendant ce travail de recherche, il est ressorti que le département est l'échelon qui est le plus attiré par cette méthode, qui a le plus besoin de se faire connaître auprès des administrés. Claire Gallon raconte ainsi que « oui il y a en effet [...] la coproduction des données, aussi mise en oeuvre par le Conseil Général 44,<sup>78</sup> et les départements sont bien placés là-dessus notamment parce qu'ils ont besoin d'avoir un contact plus proche avec la population qui ignore souvent ce qu'ils font, [...] car les départements sont assez peu proches des citoyens finalement, donc pour eux c'est un bon outil pour se rapprocher et organiser une animation autour de ça ». « Rendre plus lisible l'action de la collectivité et de ses élus » est d'ailleurs l'un des objectifs affichés du Conseil Général de Loire Atlantique sur son blog consacré à l'ouverture des données publiques.<sup>79</sup>

L'apport pédagogique de l'Open Data est un élément qui est peu repris habituellement par les promoteurs de ce phénomène. Toutefois, il est bien présent est entre dans une logique plus générale de rapprochement entre les administrations et les administrés. Là aussi le changement est symbolique puisque l'administration s'efforce de mieux se faire connaître des citoyens. Mais il est susceptible d'être détourné de son objectif réel si les autorités publiques s'en servent comme simple outil de communication sans avancée réelle pour la transparence, la vie démocratique ou les

---

78 Département de la Loire-Atlantique. Sa plateforme Open Data a été ouverte très récemment, le 2 avril 2012.

79 <http://datablog.loire-atlantique.fr/notre-demarche>, dernier accès le 25 mai 2012.

services offerts aux habitants. Enfin il faut remarquer que le genre d'activités de coproduction qui a été évoqué précédemment est davantage utilisé par les collectivités locales. Le rapprochement entre administration et administrés semble plus aisé à réaliser à ce niveau. Mais l'Etat n'est pas tout à fait absent de cette démarche participative, même si cela est fait dans une moindre mesure qu'au niveau local. Une nouvelle version du site de [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) a en effet été mise en ligne le 17 avril 2012. Dans cette nouvelle version, les internautes peuvent désormais trouver un forum pour échanger sur les données, faire connaître des réutilisations innovantes, échanger sur l'ouverture des données publiques, etc. Il existe aussi dorénavant une « boîte à idées » où les internautes peuvent déposer des suggestions de mise à disposition de données, suggérer de nouvelles fonctionnalités à ajouter au site internet, faire connaître des initiatives d'encouragement à la réutilisation, débattre, etc. Autant sur le forum que par la boîte à idées, un échange est possible directement avec les administrations qui ont mis en ligne leurs données, car chacune dispose d'un compte ou « espace producteur » où une alerte est déposée si une question est posée à propos d'un jeu de données qui la concerne. Après les premières semaines d'existence, il semble qu'il y ait assez souvent une certaine prise en compte des retours des usagers. Mais ces retours ne concernent pour la majeure partie que les jeux données eux-mêmes (demandes des résultats électoraux par bureau de vote et non par commune, suggestion d'amélioration de la présentation des données, signalement d'erreurs,...) et non leur sens, ce qu'elles signifient politiquement. Romain Lacombe confirme que le but de ces outils est de créer une « base de connaissances » sur l'Open Data lui-même. Par ailleurs, ces retours sont souvent effectués par un petit nombre de personnes, ce qui signifie que les coordinateurs au sein des administrations centrales n'ont pas encore pris l'habitude de consulter et d'animer leur compte sur le portail [data.gouv](http://data.gouv.fr). Cependant, le système mis en place autour de la plateforme nationale reste intéressant dans la mesure où, comme le souligne Romain Lacombe, « Ce qui est nouveau là c'est qu'on met en contact des opérationnels qui parfois n'avaient pas d'échanges avec le public avec des personnes qui ont des questions sur leurs données. [...] [C]'est un apport qui est intéressant parce qu'on ne connaît pas forcément toujours très bien en tant que citoyen la façon dont l'administration fonctionne, et avoir une meilleure vision de ce qui est fait à travers les données, mais à travers les échanges aussi, c'est quelque chose qui participe à la vie civique, à la connaissance du fonctionnement de l'Etat ». Cependant, vu l'échelle à laquelle on se place, l'échelle nationale, et vu les premiers retours sur le forum et la "boîte à idées" du site, ces considérations risquent de prendre un temps relativement long avant de passer de l'ordre de la théorie à l'ordre de la pratique.

Les efforts de l'Etat en faveur d'une administration collaborative sont à saluer mais il reste encore beaucoup à faire. En revanche, la position adoptée par l'Etat tend à dessiner les contours d'un écosystème actif autour de l'Open Data, écosystème qui se doit d'inclure un public le plus large possible.

## d) La coproduction, un facteur d'implication des citoyens dans l'Open Data

Etant donné que l'objet de l'Open Data est un ensemble de données complètement brutes, peu nombreux sont les citoyens "lambdas" capables d'en tirer une information. Pour illustrer le propos, voici un exemple de ce qu'obtient un internaute qui télécharge un jeu de données classique, ici un budget primitif :

Type	Nomenclature	Dépenses/Recettes	Invest/Fonctionnement	Réel/Ordre	Chapitre	(Code)	Article	Rubrique	fonctionnelle	TVA	Montant
M14	D	F	O	23	23		1	TTC		18	237 601.00
M14	D	F	O	42	6811		1	TTC		34	85 160.00
M14	D	F	R	11	60611		20	TTC			123 000.00
M14	D	F	R	11	60611		414	TTC			148 600.00
M14	D	F	R	11	60611		520	TTC			5 600.00
M14	D	F	R	11	60611		812	TTC			10 000.00
M14	D	F	R	11	60611		813	TTC		1	0 000.00
M14	D	F	R	11	60611		822	TTC			11 000.00
M14	D	F	R	11	60612		20	TTC			605 000.00
M14	D	F	R	11	60612		414	TTC			106 000.00
M14	D	F	R	11	60612		520	TTC			24 500.00
M14	D	F	R	11	60612		811	TTC			55 000.00
M14	D	F	R	11	60612		812	TTC			85 000.00
M14	D	F	R	11	60612		821	TTC			220 000.00
M14	D	F	R	11	60612		822	TTC			425 000.00
M14	D	F	R	11	60613		20	TTC			68 000.00

Il est reconnu que les réutilisateurs de données sont le plus souvent des usagers « avancés ». Jérémie Valentin les définit ainsi : « ceux qui sont au courant du mouvement Open Data, des espèces de geeks<sup>80</sup> ou pas forcément mais qui au moins sont dans le milieu, les gens de la communauté OSM, ce qui se recoupe, et les associations, les militants : les associations de quartier qui militent pour l'amélioration de la vie dans leur quartier, soit les associations de personnes à mobilité réduite dans notre cas puisque là on a axé sur la thématique handicap. [...] L'administré "de base" ou "normal", si vous demandez dans la rue s'il connaît l'Open Data, s'il y en a un sur dix qui dit oui moi je suis heureux ». L'ouverture des données publiques est donc pour le moment exploitée par une frange minoritaire de la population. Or moins un public est large, moins une activité est susceptible de perdurer. Surtout, l'une des vocations de l'Open Data est de rendre les données ouvertes au plus grand nombre. Le public doit s'approprier les données publiques pour que la société bénéficie des retombées économiques et démocratiques promises par l'ouverture des données publiques. C'est ainsi avec raison que Claire Gallon affirme que « l'une des promesses de l'Open Data était de rendre au citoyen une partie du pouvoir de décision en lui permettant d'accéder aux données qui constituent la base des décisions publiques. Or ce pouvoir se trouve de nouveau entre les mains d'intermédiaires ». Le passage par des intermédiaires, en plus de couper les citoyens de l'ouverture des données, relègue ceux-ci au « statut de simple consommateur ».<sup>81</sup> La coproduction vise dans cette optique à faire des citoyens de véritables acteurs de l'Open Data, et,

<sup>80</sup> Passionnés d'informatique.

<sup>81</sup> « Le citoyen a-t-il une place dans l'open data ? », Claire Gallon, 17/02/2012, Libertic. <http://libertic.wordpress.com/2012/02/17/le-citoyen-a-t-il-une-place-dans-lopen-data/> dernier accès le 26 mai 2012.

pourquoi pas, de véritables acteurs de la vie publique.<sup>82</sup>

Il est donc vital pour l'Open Data lui-même que ses utilisateurs soient les plus nombreux et les plus variés. Pour faire vivre l'ouverture des données publiques, il est nécessaire d'entretenir autour de ce phénomène un écosystème. C'est pourquoi l'animation des démarches Open Data par les collectivités est un des facteurs de réussite essentiel. C'est ce dont il est question avec la coproduction des données. Le responsable Open Data de Montpellier l'explique en ces termes : « on ne veut pas s'arrêter à la barrière de l'utilisateur avancé, ou du moins on veut essayer de donner à l'utilisateur qui n'est pas avancé la possibilité de le devenir. C'est pour ça que, concrètement, 40% de mon temps c'est trouver de la donnée et la mettre à disposition, et 60% de mon temps c'est animer, créer un écosystème autour de la mise à disposition des données : parler avec les citoyens, avec des acteurs, avec des gens qui réutilisent, organiser des mapping party, organiser des formations.... [...] [L]e plus dur de notre travail, c'est de faire adhérer un maximum la population à notre démarche ». L'organisation de cartoparties n'est pas, comme le montrent ces propos, le seul moyen d'amener les citoyens à l'Open Data. L'animation d'un projet peut se décliner en de multiples formes. Simon Chignard, dans un chapitre à dimension très pratique s'adressant aux acteurs engagés ou souhaitant s'engager, recense diverses modalités d'action. En premier lieu il relève que l'animation peut être confiée à un organisme autre que la collectivité qui ouvre ses données. Spécialisé dans ce type d'activité, l'organisme tiers peut être un moyen très efficace de promouvoir l'Open Data auprès des citoyens. Le département du Loir-et-Cher recourt par exemple à l'Observatoire de l'Economie et des Territoires de Loir-et-Cher, une association de la loi 1901.<sup>83</sup> Cependant cette proposition suggère des moyens financiers relativement conséquents. Mais la situation pourrait être envisagée où plusieurs collectivités rassembleraient leurs moyens pour financer un tel organisme. Ensuite, l'animation du site internet revêt une importance non négligeable : il faut informer sur la démarche, sur les actualités, sur les dernières données libérées, sur les événements autour de l'Open Data etc. Monsieur Chignard recommande au surplus de prévoir des dispositifs de dialogue sur le site internet (formulaire de contact, forum, et ainsi de suite). L'usage des réseaux sociaux (Facebook, Twitter) est aussi fortement préconisé, puisqu'il ouvre la voie à une forte réactivité. Néanmoins la question du public qui sera touché peut se poser dans la mesure où ces réseaux sociaux supposent que les internautes choisissent volontairement de suivre l'activité de la collectivité locale. La coproduction est donc un des moyens servant à faire de l'ouverture des données publiques une expérience durable. La problématique de la pérennisation de l'Open Data est un thème qui revient régulièrement parmi les acteurs de l'Open Data.<sup>84</sup>

Bouleversement des relations entre administration et administrés, la coproduction est aussi

---

82 Ce thème fera l'objet de la seconde partie.

83 Ce partenariat a donné lieu à la plateforme <http://www.pilote41.fr/> qui met à disposition des données brutes ainsi que des décryptages de ces données en langage compréhensible de tous. La plateforme est, plus qu'une source de données brutes, une mine d'information sur le département (conjoncture économique, population, social, équipements,...).

84 Voir le programme de la semaine de l'Open Data organisée en mai 2012 à Nantes, <http://www.opendataweek.org/> dernier accès le 6 juin 2012.

un élément vital pour l'Open Data. C'est pourquoi les activités de coproduction sont à pérenniser.

## **ii. L'ouverture à la coproduction à pérenniser**

Pour associer le plus possible les citoyens à l'ouverture des données, la coproduction est un outil particulièrement intéressant. Encore faut-il former les administrés à la coproduction des données (a), et faire connaître au plus grand nombre l'organisation d'événements coproductifs (c). Mais les administrations doivent aussi mener une réflexion sur elles-mêmes. C'est pourquoi on peut parler de « formation » des administrations à la coproduction (b).

### **a) La formation des citoyens à la coproduction**

Afin de créer un écosystème autour de l'ouverture des données publiques, certaines collectivités mettent en œuvre une véritable activité de formation auprès des citoyens. C'est particulièrement le cas autour des cartoparties. En amont de ces événements, ouverts à tous, des ateliers de formation à la cartographie contributive sont parfois organisés, à l'image de « l'atelier données » qui a eu lieu à Montpellier avant la toute première cartopartie, ou encore à Plouarzel à l'automne 2009. Ce type de formation cible précisément les citoyens qui ne sont pas des usagers « avancés ». Lors des opérations de récolte de données elles-mêmes, les collectivités mettent à disposition des participants le matériel nécessaire à la récolte des données en complément du matériel que d'autres participants peuvent déjà posséder (par exemple, des cartes papier détaillées, des appareils GPS). La collectivité joue aussi un rôle de formation à l'étape de la saisie des données dans les bases, sur des ordinateurs là aussi mis à disposition. Au-delà des aspects pratiques, il s'agit de donner aux citoyens les moyens de récolter des données de façon complètement autonome, et à leur échelle. Le terme utilisé à cet égard par les acteurs est *l'empowerment*, qui signifie « donner du pouvoir à ». Dans le cas des cartoparties organisées sur le thème de l'accessibilité, il est question, selon Jérémie Valentin « d'inviter les personnes handicapées à se former, car nous on va faire ça sur un an, et le but c'est que la base de données soit mise à jour. Et donc en invitant au maximum ces personnes à mobilité réduite, on leur montre comment on fait, comment on récolte l'information, comment on la rentre dans OSM, comme ça après elles, elles sont tous les jours au quotidien avec leur fauteuil à avoir des difficultés ou non dans la rue. Il y en a certains qui ont déjà le réflexe de noter sur un carnet et d'envoyer à la mairie comme on faisait dans le temps. Maintenant on leur dit : "vous rentrez chez vous, vous le faites avec votre téléphone ou avec votre ordinateur et vous alimentez la base de données" ». <sup>85</sup> De nombreuses cartoparties sont organisées par des associations ou d'autres acteurs privés, mais ce que les partenariats entre les collectivités publiques et les

---

<sup>85</sup> La question de savoir si les remarques des administrés qui constatent, par exemple, un défaut d'entretien de quelque équipement public que ce soit revêt un intérêt particulier qui sera abordé en seconde partie de ce travail.

personnes privées signifient en terme de relation administration-administré est que les collectivités territoriales opèrent un réel effort de rapprochement avec les administrés. De plus, à titre de rappel, les administrations se servent des données ainsi récoltées, ce qui est un gage de confiance remarquable envers les administrés, bien à l'opposé de la culture de méfiance dont il a été fait état plus haut.

La culture de méfiance de l'administration envers ses administrés est loin d'être estompée dans tous les services administratifs. En ce domaine, un apprentissage laborieux prend place : il est nécessaire de procurer aux administrations une « formation » à l'association avec les usagers-citoyens.

### **b) La « formation » des administrations à la coproduction**

Penser les citoyens comme des collaborateurs requiert de la part de l'administration un long apprentissage. Même dans les collectivités engagées dans l'Open Data, tous les services n'ont pas encore intégré cette logique nouvelle. C'est pourquoi l'ouverture des données et l'ouverture à la coproduction des données nécessitent une approche itérative, ou par petits pas, et la moins coercitive possible. Dans le cas de l'utilisateur ayant combiné et enrichi deux bases de données provenant des services de la ville de Montpellier sur les points d'intérêt de la commune, Jérémie Valentin explique : « au début, ces deux univers se regardaient : d'un côté les administrations libèrent des données, d'un autre côté les administrés s'en emparent, on crée des services etc. Au bout d'un moment, certains services nous ont fait part de leur intérêt pour les bases de données complétées par les utilisateurs ». Dans cet exemple, et après une certaine période où « les deux univers se regardaient », l'administration a fait la démarche volontaire de contacter le service Open Data de la ville pour bénéficier des données enrichies par l'utilisateur. Rien n'a été imposé à l'administration, ce qui d'ailleurs aurait sans doute été contre-productif. Cette expérience va dorénavant servir d'exemple de réussite pour d'autres services administratifs. Il en va de même pour le service génie urbain et des cartographies autour de l'accessibilité de la voirie. Au début, ce service a exprimé une certaine indifférence à l'égard de l'événement. Puis, lors de la deuxième récolte collaborative, il a demandé aux participants de vérifier la fraîcheur de sa base de données dans quelques rues en particulier, et ainsi de suite lors de la troisième cartographie. Cette demande peut être interprétée comme un test, certes timide, mais au moins un premier pas vers une collaboration effective et durable entre l'administration et les citoyens-usagers. Jérémie Valentin est à cet égard plutôt optimiste : « peut-être qu'à la prochaine manifestation ils enverront un de leurs agents avec nous pour vérifier cela, profiter de nous ou mettre à jour le protocole de récolte des données, définir le cahier des charges ensemble. Donc il commence à y avoir ce désir ».

La coproduction peut se trouver ailleurs que dans la production des données. Au plan de



l'élaboration du processus d'ouverture des données publiques, les autorités publiques et les administrés s'associent parfois, ce qui est là encore une nouveauté à laquelle les administrations doivent s'adapter. Ainsi, dans le cas de Nantes, Claire Gallon, pour l'association LiberTIC, raconte : « on avait demandé l'ouverture mais aussi la coproduction, c'est-à-dire faire en sorte que le projet se développe en relation avec les réutilisateurs de données et donc ça aussi ça a beaucoup changé, et c'est là la particularité : sur Nantes tous les mois, à chaque étape, il y avait une rencontre entre la ville qui expliquait ses avancées, où ils en étaient, qu'ils comptaient faire comme ça, est-ce que ça convenait aux réutilisateurs et il y avait vraiment des échanges et qui continuent encore aujourd'hui avec des rencontres et qui ont permis une coproduction du développement du projet. [...] y a des relations qui se mettent en place pour répondre à ces attentes, donc il y a un lien, une communication ». Cette démarche de coproduction est remarquable, cependant elle tient à la spécificité nantaise où l'ouverture des données publiques a fait suite à une forte pression de la part de la société civile. Certaines collectivités lancées dans l'Open Data peinent au contraire à rencontrer leur public de réutilisateurs.

Ces exemples sont, à leur échelle, encore modeste, de premières expériences de réussite qui pourraient servir de modèle pour d'autres autorités publiques. Une certaine contagion est déjà en cours puisque la ville de Montpellier est souvent sollicitée par d'autres collectivités pour faire partager son expérience autour de l'Open Data et de la coproduction, et notamment autour de l'organisation de mapping parties. La ville elle-même s'était d'ailleurs inspirée de l'expérience de Toulouse et de Rennes. Il y a donc bien une volonté qui commence à naître et à s'étendre parmi les collectivités territoriales françaises.

Les administrations ne doivent pas seulement faire l'apprentissage de la coproduction avec les administrés, elles doivent aussi apprendre à collaborer entre leurs différentes composantes. L'ouverture des données publiques permet une transversalité entre les services : à travers OSM qui fond ensemble les données fournies par différentes collectivités et par différents services administratifs au sein d'une même collectivité, tous les services peuvent "voir" ce que font les autres. Une certaine émulation (concurrence?) peut naître de cette mise en commun. La transversalité s'observe par ailleurs entre les bases de données des différents services, qui sont traditionnellement cloisonnées et non standardisées techniquement. Comme les exemples précédents en font l'illustration, la confrontation des différentes bases de données permet de découvrir des erreurs et de les corriger, donne l'occasion aux services de travailler sur des bases enrichies et de travailler en même temps sur leurs propres bases de données et sur celles d'autres services.<sup>86</sup> L'efficacité de l'action publique ne peut en être que renforcée, mais cela représente un changement de méthode de travail qui nécessite une fois encore un long travail d'adaptation.

---

<sup>86</sup> Pour un exemple supplémentaire de base de données qui a été libérée par une collectivité et qui a suscité l'enthousiasme d'autres collectivités qui pouvait dès lors profiter de cette mine de données, voir l'entretien avec Jérémie Valentin et Jean-Marie Bourgogne, annexe 3. Était en jeu la « base de données adresses », très coûteuse à produire, mais qui a été mise à disposition de tous gratuitement par la ville de Montpellier.

Au niveau de l'Etat, la mission Etalab a elle aussi souhaité initier une démarche participative et ouverte dès le début. Forte de la jeunesse et du dynamisme de ses membres, elle a décidé de travailler selon une méthode intégrant à la fois les personnels des administrations et les réutilisateurs potentiels :

« [Sur] le fonctionnement d'Etalab lui-même[,] dès le début on a décidé de mettre en place une gouvernance ouverte, parce que ça n'a pas de sens de travailler sur la gouvernance de l'Etat sans le faire pour soi-même. Donc on a organisé dès le début des ateliers de travail à Matignon même qui regroupaient à la fois un certain nombre de coordinateurs qui venaient d'être nommés, de personnes aux ministères et les associations comme Regards Citoyens, LiberTIC, et des associations sur l'open content, sur l'open data, et on a eu des échanges très riches qui nous ont notamment permis de concevoir la plateforme data.gouv.fr, qui a donc été co-construite avec l'ensemble de la communauté. [...] [On essaye de] faire en sorte [...] que les producteurs de données puissent rencontrer les réutilisateurs. On est aussi présents sur Facebook, sur Twitter, sur un blog, enfin on essaye de communiquer avec la communauté notamment parce qu'il faut [...] pouvoir faire remonter les idées, des initiatives, [...] on ne peut pas construire ça tout seul, le but c'est vraiment de s'appuyer sur la société civile ».

A la lumière de ces propos un double constat est possible. Tout d'abord, Etalab, cherche à se faire rencontrer les administrations et les administrés, afin de les accoutumer, en quelque sorte, à travailler ensemble. Elle le fait sur un mode plutôt incitatif tout en utilisant à dessein le pouvoir hiérarchique. En outre, la mission interministérielle applique à elle-même cette façon de travailler, et cherche ainsi à montrer l'exemple aux autres membres de l'administration. A charge pour elle de convaincre les administrations de l'Etat qu'il est possible et même souhaitable de « s'appuyer sur la société civile », c'est-à-dire de savoir travailler avec un corps extérieur à l'administration.

Pour garantir la pérennisation des activités de coproduction, et donc la pérennisation de l'ouverture des données publiques, il faut assurer une formation à un public le plus large possible, et réussir à transformer les pré-supposés sur lesquels l'administration se fonde pour travailler. A côté de cela, il faut de surcroît assurer une plus grande visibilité aux activités de coproduction.

### c) Le renforcement de la visibilité des activités de coproduction

Renforcer la visibilité des activités de coproduction signifie faire connaître ces dernières, et notamment utiliser les relais médiatiques. Pour rappel, l'objet de cet étape est, au final, d'associer le plus possible les citoyens à l'Open Data, afin que celui-ci ne devienne pas le monopole des entrepreneurs et des usagers avancés. Comme l'ouverture des données publiques passe nécessairement par Internet, sa médiatisation se cantonne, pour le moment, à ce réseau immatériel : animation des plateformes d'ouverture, blogs, sites collaboratifs,... Les opérations de coproduction sont largement promues par ce média.

Des actions de communication alternatives à Internet sont possibles. Par exemple, la voie de l'affichage public est envisageable. A Montpellier, « ce sont des choses qui sont prévues à terme ». Les médias locaux, autant papier que radio, sont aussi un moyen que les collectivités ne négligent pas d'exploiter.<sup>87</sup> Enfin, les activités de coproduction elles-mêmes sont l'occasion de faire connaître l'Open Data aux citoyens qui n'appartiennent pas à la catégorie dite des « usagers avancés ». Les rues sont en effet le meilleur moyen d'aller à la rencontre des usagers-citoyens, comme le note Jean-Marie Bourgogne, chef du projet Montpellier Territoire Numérique : « quand on fait des cartoparties on essaye d'aller plus loin que simplement récolter des données : on voit des gens dans la rue qui nous demandent ce qu'on fait, à quoi ça sert, comment je pourrais le faire par moi-même etc ». Selon Jérémie Valentin, « c'est à travers ce genre de manifestations qu'on essaye de se faire connaître ». Le but de ces événements ouverts à un large public est de donner envie, de créer un engouement autour de l'ouverture des données publiques. Mis à part l'aspect récolte de données, ces événements sont aussi des catalyseurs pour le lien social particulièrement intéressants pour les collectivités territoriales. Elles sont aussi l'occasion de sensibiliser le public non seulement à la récolte des données, aux enjeux locaux<sup>88</sup> mais aussi, le cas échéant, aux thèmes des cartoparties (handicap, biodiversité développement durable,...). Dans le cas où l'animation du processus d'ouverture des données publiques est confiée à un tiers, celui-ci peut avoir dans ses missions la médiatisation des activités.

Parce qu'elle est un prétexte pour faire travailler ensemble administration et administrés, la coproduction est un facteur fortement engageant de rapprochement entre ces deux pôles, et, plus important, de la remise en question du rapport d'assujettissement qui les unit traditionnellement. En raison du bouleversement qu'elle implique, la coproduction des données doit être confirmée et pérennisée.

---

<sup>87</sup> « Divergence numérique », intervention de Jean-Marie Bourgogne, chef du projet Montpellier Territoire Numérique, *Divergence FM*, émission réalisée par Gilles Gouget et Pascal Rullier, 29 mars 2012.

<sup>88</sup> Voir seconde partie.

Dans cette première partie il a été question de démontrer que l'Open Data peut être un facteur de rapprochement entre les administrations et les administrés. Ce rapprochement a lieu à deux niveaux. Le premier niveau est la mise à disposition spontanée de données par les autorités publiques qui n'y sont pas clairement obligées par l'état actuel du droit. Le deuxième niveau de rapprochement est la coproduction. Celle-ci peut intervenir dans la conception et la vie du projet Open Data lui-même, ainsi que lors de la production de données. La coproduction constitue un facteur de bouleversement de la façon qu'a l'administration d'envisager ses usagers. L'administré comme *associé* ou *partenaire* de l'administration semble émerger comme nouvelle figure. Ce bouleversement a-t-il aussi lieu lorsqu'il est question d'associer les citoyens à la prise de décision publique ? L'Open Data est-il une façon de rendre aux usagers-citoyens une part du pouvoir détenu par l'administration ?

## **II. Des données coproduites à l'action publique coproduite ?**

Par sa logique même, l'ouverture des données publiques a par nature vocation à être un outil de coproduction de l'action publique (A). Cependant, en raison de résistances de plusieurs ordres, elle reste un outil de coproduction de l'action publique encore sous-exploité (B).

### **A. L'Open Data, un outil de coproduction de l'action publique par nature**

Parce qu'il donne accès à des données sur lesquelles l'administration disposait auparavant d'un monopole, l'ouverture des données publiques apporte indéniablement à la théorie de la démocratie administrative (i). Cet apport ne se cantonne pas à la théorie, l'Open Data faisant l'objet de progrès concrets en matière de démocratie administrative (ii).

#### **i. L'apport indéniable de l'Open Data à la théorie de la démocratie administrative**

L'objet de ce développement est de démontrer que l'ouverture des données publiques est un outil extrêmement prometteur en matière d'association des citoyens à la prise de décision publique, que cette prise de décision soit le fait de représentants élus ou d'agents administratifs.<sup>89</sup> L'Open Data a tout le potentiel pour réaliser cet objectif de coproduction parce que la mise à disposition d'un grand nombre de données est nécessaire tant à l'élaboration de l'action publique elle-même (a) qu'à son évaluation (b), sous réserve que soient libérées les données utiles à cette évaluation ou à ce contrôle. En dernier lieu, il conviendra évaluer la pertinence de l'argument selon lequel une libération massive de données permettrait de responsabiliser les citoyens, et ainsi de produire un débat démocratique raisonnable et réellement porteur de sens (c).

#### **a) L'ouverture des données nécessaire(s) à l'élaboration de l'action publique**

Nombreux sont les travaux qui mènent une réflexion sur les carences de la démocratie représentative. A ce titre peuvent être mentionnés Habermas, Rivero, Rosanvallon, Blondiaux, etc.

---

<sup>89</sup> Car comme le montre Jean-Bernard Auby dans son article « Droit administratif et démocratie », l'administration est bien dotée d'un réel pouvoir qui échappe au schéma traditionnel de la démocratie représentative. Auby, Jean-Bernard. « Droit administratif et démocratie ». *RDA*, no. 2. Etude 3 (2006): 6-10.

Ces travaux ont donné naissance à des notions diverses : démocratie administrative, démocratie participative, démocratie délibérative, administration délibérative, gouvernance, démocratie ouverte,... Mais toutes recourent les mêmes idées selon lesquelles le concept de représentation à lui seul serait trop éloigné de la réalité contemporaine. Cette dernière rime avec multiplicité des niveaux d'action et d'acteurs, multipolarisation de l'action publique, diversité des acteurs et des situations entre le local, le national, le régional et le global, pluralisme, meilleure éducation de la société, circulation de l'information, densification du tissu associatif, de la société civile et des divers groupes d'intérêt... Autant d'éléments qui sont niés quand l'intérêt général n'est défini que par un nombre restreint de représentants, ayant majoritairement le même profil social, élus périodiquement. Pierre Mendès France traduisait l'idée en ces termes : « La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une urne, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus, puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire, pendant cinq, sept ans. Elle est action continue du citoyen, non seulement sur les affaires de l'Etat, mais sur celles de la région, de la commune, de la coopérative, de l'association, de la profession... La démocratie n'est efficace que si elle existe partout en tout temps ».<sup>90</sup> Même le Conseil d'Etat, dans un rapport dont la relative modernité doit être saluée, admet que « l'administration gagnerait à prendre en compte cet objectif de dialogue interactif, maîtrisé et transparent dans ses processus d'action et de gestion ».<sup>91</sup> Jean-Bernard Auby synthétise la problématique en ces termes :

« Comme la polarisation sur le seul lieu du Parlement, la polarisation sur le temps de l'élection, ou celui de l'adoption de la loi, n'offre à la démocratie qu'une garantie bien rudimentaire. Du moins doit-on l'admettre si l'on veut bien consentir au fait que la vérité politique ne sort pas toute armée des programmes électoraux, mais se construit dans le débat, la discussion, pluraliste à nouveau. Comme nous l'enseigne Habermas, la démocratie est une affaire procédurale. Une autre façon de dire les choses est de plaider qu'elle doit nécessairement être continue. C'est dans le tissu continu des processus de production des décisions publiques qu'elle doit se nicher, pas dans les seules pièces de l'élection et des procédures parlementaires ».<sup>92</sup>

Définir l'intérêt général dans la société contemporaine, concluent les auteurs, implique l'entretien d'un dialogue permanent entre des acteurs variés.

La coproduction est un des processus qui participent du renouvellement de la démocratie, et, finalement, du renouveau de la légitimité de l'action publique. Quel rôle l'Open Data peut-il jouer dans tout cela ? La réponse se trouve peut-être dans les propos d'un démographe français du XX<sup>ème</sup> siècle : « Bien informés, les hommes sont des citoyens ; mal informés ils deviennent des sujets ».<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> *La République moderne 1955-62*, (1988), cité par Pascal, Joséphe, Muret, Jean-Pierre, et Mauroy, Pierre. *L'information : communiquer avec les citoyens dans la commune*. Guide du citoyen et de l'élu. Syros, 1983, page 26.

<sup>91</sup> Conseil d'Etat. *Consulter autrement, participer effectivement*. Rapport public 2011, 230 pages.

<sup>92</sup> Auby, Jean-Bernard. « Droit administratif et démocratie ». *RDA*, no. 2. Etude 3 (2006): 6-10, page 5.

<sup>93</sup> Cité par « L'"open data", un outil pour la transparence des administrations », Léchenet, Alexandre, 17 novembre 2011, *Le Monde.fr* <http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/11/17/l-open-data-un-outil-pour-la-transparence->

Les autorités publiques forment leurs décisions sur la base de données qu'elles ont elles-mêmes produites ou qu'elles détiennent déjà. Il est dans la logique d'une action publique coproduite de donner accès à ces données aux citoyens-usagers qui souhaitent participer à l'élaboration de l'action publique. Ces bases sont dénommées « bases métier ». Jérémie Valentin explique la logique de leur libération : « Les bases métier contiennent des données utilisées par des gens dans le cadre de leur métier. L'Open Data [...] c'est mettre à disposition des données publiques, et ces données publiques elles existent depuis des dizaines d'années sous forme de disque dur, elles sont utilisées par des "logiciels métier" [. C]e sont elles qui sont restées en vase clos pendant des dizaines d'années. L'Open Data consiste à libérer ces données là ». L'information est une forme de pouvoir dont l'administration se réservait le monopole. La libérer, c'est déjà accepter de libérer une certaine frange de ce pouvoir. Mieux informés, les citoyens sont mieux outillés pour faire des propositions concrètes et réalistes de politique publique. Les données deviennent un appui pour leur argumentation. La libération des données revient ainsi à donner une meilleure effectivité aux mécanismes de consultation et de participation. Ces outils existent déjà et ils sont nombreux : procédure d'enquête publique, référendum décisionnaire ou non, commissions d'usagers, conseils consultatifs de secteurs,... Mais ils demeurent encore largement sous-utilisés. Mettre à disposition les outils qui concourent à l'élaboration d'une politique publique peut contribuer à augmenter leur efficacité (autant sur le plan du taux de participation citoyenne que du caractère concret et réaliste des propositions pouvant en ressortir), et à « favoriser entre [les élus et les électeurs] l'émergence d'une authentique communication démocratique », plutôt qu'à « simplement abaisser artificiellement, l'espace d'une réunion, les barrières symboliques et physiques qui [les] éloignent ». <sup>94</sup>

L'ouverture des données publiques est nécessaire. Encore faut-il que soient libérées des données nécessaires à l'élaboration de l'action publique. Autrement dit, les données libérées doivent être des données utiles à une participation citoyenne à l'élaboration de l'action publique. Les données libérées doivent porter sur des sujets qui portent à décision, faute de quoi les ouvertures de données demeureront au stade des déclarations d'intention. A cet égard et en l'état actuel du droit, il revient aux politiques de faire que l'ouverture des données publiques ne remplisse pas un objectif purement esthétique mais permette une participation effective des citoyens. <sup>95</sup>

Mise à part la seule libération des données, la formation d'un nombre croissant de citoyens à la coproduction de données peut aussi conduire théoriquement à une coproduction de l'action publique. Pour revenir au cas de l'accessibilité, les personnes à mobilité réduite sont les mieux à même de repérer une situation gênante. En le signalant sur les bases de données contributives, ils portent cette information à la connaissance des services compétents qui peuvent de cette façon agir

---

des-administrations\_1604390\_823448.html dernier accès le 28 mai 2011.

94 Blondiaux, Loïc. « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège ». *Mouvements*, 18, no. 5 (2001): 44, page 45.

95 Les obstacles à l'utilisation de l'Open Data comme outil de coproduction de l'action publique seront développés en seconde sous-partie.

plus efficacement : « Bien sûr [les services de la voirie] ne promettent rien aux personnes, ils ne promettent pas qu'ils vont tout régler et qu'ils vont faire les travaux, mais au moins ils auront l'information, la plus à jour possible », d'après Jérémie Valentin.

La formation à la cartographie contributive comporte un autre intérêt, qui est celui d'affiner la connaissance qu'ont les citoyens de leur propre territoire. Cela rejoint l'argument présenté précédemment selon lequel mieux informés, les citoyens sont à même de participer plus efficacement à l'élaboration de l'action publique. Néanmoins, il ne faut pas négliger le fait que, pour le moment, les personnes impliquées dans la cartographie contributive ne sont qu'une partie très minoritaire de la population. Les actions de médiatisation menées autour des événements de coproduction ont donc une importance cruciale pour élargir ce public. Le risque d'avoir un nombre restreint de participants est de perpétuer les mêmes défauts que pour les mécanismes de démocratie participative, à savoir le confinement de la participation à un nombre restreint de citoyens très actifs.<sup>96</sup>

L'ouverture est nécessaire pour rendre effective la co-élaboration des politiques publiques. Mais elle l'est aussi pour leur co-évaluation.

### **b) L'ouverture des données nécessaire(s) à l'évaluation de l'action publique**

Cela n'a rien d'innovant de rappeler que la démocratie implique pour les pouvoirs publics de devoir rendre des comptes. En revanche, il peut être soutenu que l'ouverture des données publiques constitue un moyen nouveau pour favoriser une telle responsabilité (le terme anglais, *accountability*, est à cet égard plus porteur de sens). Comme Romain Lacombe le pense, cela est la vocation première de l'ouverture des données publiques : « Je crois que c'est surtout une question de rendre des comptes, c'est une question de transparence sur la manière [...] dont les administrations fonctionnent, ce qui est la première brique, la première étape requise pour la participation. [...] [C'est] une question sur la manière dont les politiques sont menées et la façon dont l'Etat fonctionne, [...] c'est vraiment cette question de transparence vis-à-vis des citoyens ». Ainsi le mouvement d'ouverture des données publiques devrait, en principe, traduire un mouvement plus général d'ouverture de la machine administrative aux citoyens.<sup>97</sup> Pour ajouter à cette considération démocratique, il est d'autant plus normal que les citoyens revendiquent un droit de regard sur les politiques publiques que les domaines d'intervention publique se sont démultipliés au fil du temps.

---

<sup>96</sup> « Ce sont en priorité les populations les mieux intégrées socialement et les mieux formées intellectuellement qui font vivre ce type de dispositif, y investissent leur énergie et y exercent leur compétence. [...] Ce sont [...] les populations les plus fragiles, les plus exposées aux conséquences d'éventuelles décisions des conseils, qui ont dans les faits les chances les plus faibles d'y être représentées ». Blondiaux, Loïc. « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège ». *Mouvements*, 18, no. 5 (2001): 44, pages 47 et 48.

<sup>97</sup> La question sera évoquée plus loin de savoir pourquoi cela reste, sauf quelques cas, un principe et non la pratique.

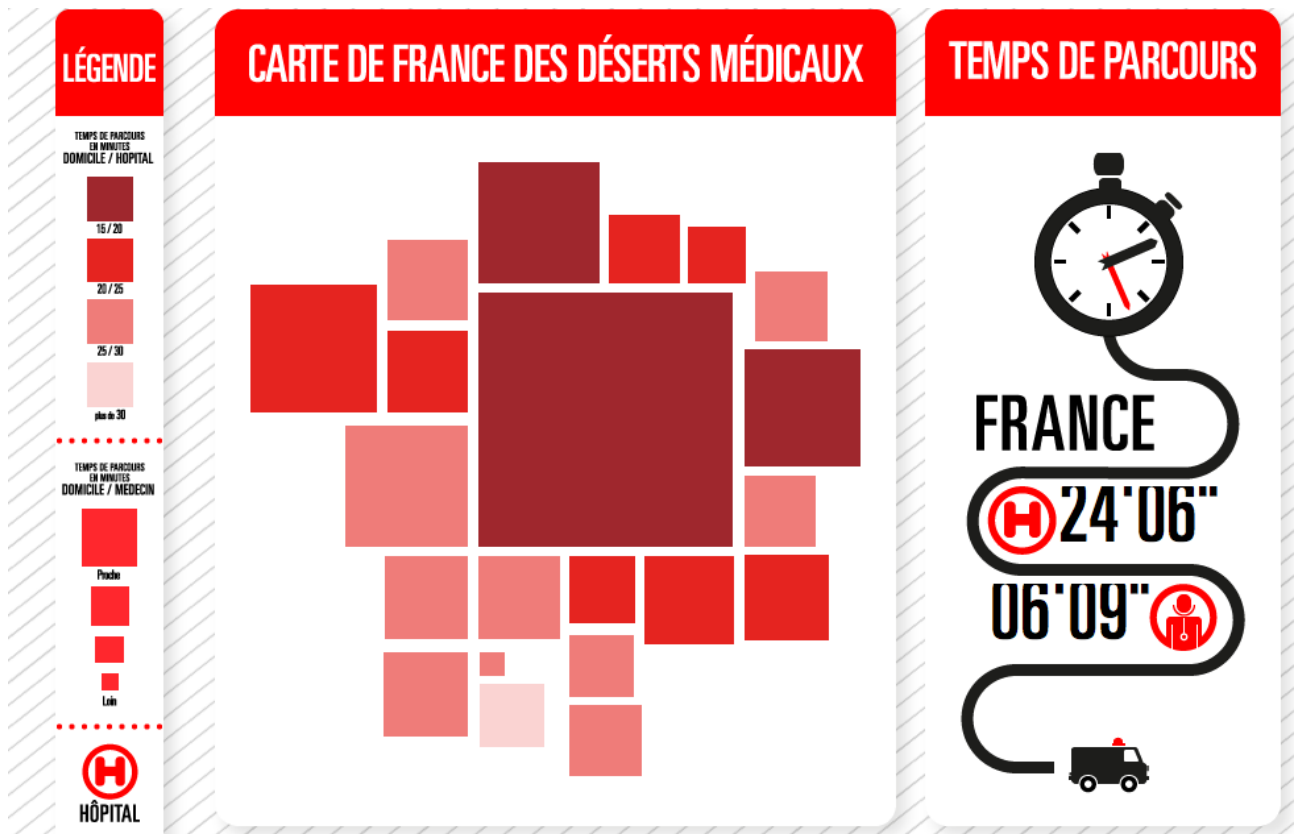


Enfin, donner la possibilité aux citoyens de contrôler l'action publique est un moyen d'augmenter la confiance que ceux-ci portent aux gouvernants. C'est cette dimension que défend notamment l'association LiberTIC : « [Q]uand on faisait la promotion de ce sujet là, on parlait justement de la confiance dans le service public, dans sa légitimité etc. [Il y a une] étude canadienne qui disait que les citoyens qui vivaient dans une collectivité qui avait ouvert ses données étaient trois fois plus satisfaits de leur administration ».

L'Open Data pourrait aussi constituer un nouvel outil de mesure et d'amélioration de l'activité des services publics : la donnée est parfois un indicateur de performance. Ce n'est pas un hasard si, au niveau de l'Etat, l'ouverture des données publiques a en premier lieu été promue par le Conseil de modernisation des politiques publiques. Disposer de données pertinentes permet d'évaluer plus finement les situations où une action est requise, et celles qui nécessitent un réexamen des moyens qui n'ont peut-être plus lieu d'être, d'évacuer les sur-financements et les doublons, en un mot, d'ajuster l'action publique de manière sensible. Soumettre au regard de tous cette performance est un outil pour convaincre les pouvoirs publics et leurs agents de faire mieux. C'est notamment par cela que passe la « modernisation » de l'administration. Il en va de même de la coproduction des données publiques : pour un usager, mettre à la disposition de tous l'information selon laquelle tel quartier connaît un besoin criant en accessibilité, pour reprendre un exemple connu, est là aussi un moyen de mettre les internautes en mesure de juger de l'action ou de l'inaction de l'administration. Bien sûr, le danger de cela est l'accentuation de la culture du chiffre, déjà présente au sein de certaines administrations comme la police. L'Open Data ne doit pas devenir moyen de pression utilisé abusivement à l'encontre du personnel public, et le chiffre contenu dans une donnée ne saurait remplacer des indicateurs qualitatifs. En outre, la question peut se poser de la pertinence de l'évaluation par les citoyens en lieu et place de professionnels qui sont au fait de ce que vivent les agents au quotidien. Pour contre-balancer ces craintes, il est possible d'avancer l'argument selon lequel parmi les données libérables, il en existe qui sont de nature à éclairer les obstacles auxquels se heurte l'action publique, qui la ralentissent ou nuisent à sa performance. Cet argument sera développé en peu plus loin mais il permet d'ores et déjà de mettre en avant le fait que l'idée de "donnée responsabilisante" modère les craintes d'instillation encore plus forte de la culture du chiffre dans le système administratif. En tout état de cause, la donnée comme facteur de performance de l'action publique est l'une des arguments phares de la famille libérale.

Un dernier élément qui permet d'affirmer que l'ouverture des données publiques peut contribuer à faciliter la co-évaluation de l'action publique est un usage qui n'a pas fait de développement jusque là. A côté des développeurs de services innovants et des citoyens, les réutilisateurs potentiels de données sont les journalistes. La donnée constitue par définition une source potentiellement très riche pour ces derniers. Un néologisme est même apparu pour désigner les enquêtes qui se fondent principalement sur les données : le datajournalisme. Aux Etats-Unis et en Angleterre, certains professionnels se sont déjà spécialisés dans ce domaine. Toutefois, il n'est pas nécessaire de faire des données une spécialité. Les données peuvent venir alimenter une analyse

complétée par les autres sources traditionnelles. En tout état de cause, les données brutes étant un matériau nouveau, les journalistes ont besoin d'être formés à leur exploitation, à leur interprétation et à leur intégration dans des articles de presse. C'est pourquoi les étudiants des métiers du journalisme et leurs écoles sont particulièrement dynamiques et proposent de nombreuses expérimentations.



Les médias traditionnels pratiquent déjà sans le savoir le data-journalisme, par exemple en se servant des données du Ministère de l'Intérieur pour créer des infographies interactives des résultats des élections, mais cela n'est pas comparable avec l'usage quotidien qui en est fait notamment par le très sérieux quotidien britannique The Guardian. Internet est la plateforme idéale pour présenter des données mises en forme sous forme d'infographies ou de datavisualisations, puisqu'il permet l'interactivité, mais il est tout à fait possible d'envisager des articles de fond qui s'appuient sur des données, ou encore des articles de fond de ce type incluant en plus des datavisualisations. Posséder ce savoir permet aux journalistes d'étayer leurs enquêtes par des faits concrets, fiables et vérifiables, puisque issus de bases de données publiques accessibles à tous. L'ouverture des données contribue ainsi à améliorer une forme de contrôle de l'action publique qui existait déjà auparavant sous une forme plus traditionnelle. Les rédacteurs des articles 11, 14 et 15<sup>98</sup> de la Déclaration des Droits de

98 « Article 11 - La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme.  
Article 14 - Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

l'Homme et du Citoyen avaient-ils entrevu un tel renouvellement de la presse ? En tout état de cause, le quatrième pouvoir sort largement renforcé par la technique du journalisme de données.

Comme pour la co-élaboration de l'action publique, l'ouverture des données paraît nécessaire à l'évaluation de l'action publique, mais encore faut-il que soit libérées les données permettant cette évaluation. Claire Gallon regrette par exemple que dans bien des initiatives d'ouverture en France, les données susceptibles d'être réexploitées à des fins d'innovation, de création de services, d'amélioration de la vie quotidienne des habitants etc., soient privilégiées au détriment des données dites sensibles, comme des données budgétaires ou relatives à la vie économique ou à la criminalité du territoire en question.<sup>99</sup> Pour obtenir ce type de données, les personnes intéressées doivent solliciter les décideurs. Par exemple, à Nantes, explique Claire Gallon, « le cercle de presse [...] a rédigé une lettre ouverte pour l'Open Data en expliquant qu'ils avaient besoin d'une vingtaine ou une trentaine de jeux de données, et ils définissaient tous les jeux de données dont ils avaient besoin en tant que journalistes. Donc c'était beaucoup sur les données budgétaires, financières ».

L'ouverture des données publiques constitue par nature un outil intéressant pour coproduire l'action publique, qu'il s'agisse de l'élaborer ou de l'évaluer. Un argument en faveur d'une plus grande ouverture et contre les craintes d'une coproduction administration-administrés qui soit stérile consiste à affirmer que mettre à disposition un large éventail de données permettrait de responsabiliser les citoyens, ou de les former, si l'on peut dire, aux réalités de l'action publique. Il importe maintenant d'explicitier et d'évaluer la pertinence de cet argument.

### **c) La question de la donnée "responsabilisante"**

Selon Jean-Bernard Auby, mettre à disposition des citoyens les données intéressant la chose publique aurait pour effet de responsabiliser ceux-ci. Ils seraient responsabilisés puisqu'ils pourraient constater par eux-mêmes, grâce aux données, les difficultés auxquelles l'administration est confrontée dans son action. Les citoyens-usagers diminueraient leurs revendications et montreraient une certaine tolérance vis-à-vis des imperfections de l'action publique.<sup>100</sup> Dès 1987, des argumentations similaires sont relayées.<sup>101</sup> Pour donner un exemple concret, il est question de créer, à partir des bases de données ouvertes de la SNCF, une application qui permettrait de visualiser, sur un téléphone intelligent ou un ordinateur, le trafic ferroviaire en temps réel. Parmi

---

Article 15 - La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

99 « Le citoyen a-t-il une place dans l'open data ? », Claire Gallon, 17 février 2012, *Libertic*. <http://libertic.wordpress.com/2012/02/17/le-citoyen-a-t-il-une-place-dans-lopen-data/> dernier accès le 26 mai 2012.

100 Auby, Jean-Bernard. « Remarques préliminaires sur la démocratie administrative ». *RFAP* n.º1, n.º137-138, (2011):13-19, page 18.

101 Lasserre, Bruno, Lenoir, Noëlle et Stirn, Bernard. *La Transparence administrative*. Politique d'aujourd'hui. Presses universitaires de France, 1987, page 4.

d'autres utilités, cette application permettraient aux citoyens-usagers de réaliser la densité du trafic et de mesurer la difficulté qu'il y a à gérer ce dernier, et, peut-être, de devenir plus tolérants vis-à-vis des retards des trains. Un responsable de la SNCF Transilien, qui a récemment organisé un concours d'applications à partir de données ouvertes, confiait ainsi récemment au journal *Le Monde* : « des passagers mieux informés sont moins revendicatifs ».<sup>102</sup> Sur le plan de la théorie, cet argument est plutôt séduisant. Il importe néanmoins de tester son caractère réaliste.

D'une part, cet argument suppose que les citoyens prennent connaissance de la donnée. Cela exige de la part du citoyen une démarche volontaire. Par ailleurs celle-ci coûte du temps. Ensuite, même si un citoyen fait la démarche de chercher et de trouver la donnée, encore faut-il qu'il l'analyse correctement, et, le cas échéant, qu'il procède à des recoupements qui faciliteront la compréhension et la contextualisation. Le Conseil Général de Saône-et-Loire a pris en considération ce risque et avertit l'utilisateur sur une page dédiée de son site internet. Cette page donne deux exemples d'interprétation erronée de données :

« En matière de subventions, les données financières sont agrégées en fonction du siège social des bénéficiaires. Ainsi, même si une subvention couvre une manifestation se déroulant sur plusieurs communes, seule la commune où se trouve le siège de l'association organisatrice sera indiquée comme lieu de versement des fonds, bien que plusieurs communes en aient réellement été bénéficiaires.

En matière de travaux, les montants qui apparaissent au regard d'une opération sur une commune donnée ne représentent pas forcément le coût total de cette opération. Celle-ci peut en effet se dérouler sur plusieurs années et faire l'objet de paiements pluriannuels ».<sup>103</sup>

Ce type de mise en garde est intéressant mais combien d'internautes consulteront cette page ? Et donner deux exemples de confusion est-il suffisant ? En l'absence d'un minimum de formation des citoyens à l'interprétation des données publiques, leur accès sera restreint et subordonné à l'intervention d'intermédiaires mieux au fait des subtilités de l'analyse de données. Le citoyen dans ce cas reste à sa place d'utilisateur et de consommateur puisqu'il dépend de l'intervention de tiers mieux informés. La question de l'accessibilité sera développée plus loin mais il est possible de conclure que si elle n'est pas accessible au sens intellectuel, la donnée ne peut pas être responsabilisante. Le contre-argument qui vient d'être présenté ne revient pas, en réalité, à nier que les données peuvent être responsabilisantes. Il vise plutôt à démontrer que le mécanisme de la donnée responsabilisante ne peut bénéficier qu'à un petit nombre de personnes. L'argument d'Auby reste alors toujours valable, mais sa portée est limitée par les exigences pratiques.

D'autre part, cet argument présuppose la bonne volonté et la bonne foi de la personne qui se

---

<sup>102</sup>« Opération "Open Data" à la SNCF », Razemon, Olivier, 12 juin 2012, *Le Monde*. [http://www.lemonde.fr/vous/article/2012/06/12/operation-open-data-a-la-sncf\\_1717083\\_3238.html](http://www.lemonde.fr/vous/article/2012/06/12/operation-open-data-a-la-sncf_1717083_3238.html) dernier accès le 13 juin 2012.

<sup>103</sup><http://www.opendata71.fr/en-savoir-plus/> consulté le 30 mai 2012.

sert des données pour intervenir dans les choix publics. Malheureusement la politique n'est pas toujours le domaine où l'honnêteté intellectuelle et la rationalité gouvernent. Les données pourront toujours être utilisées dans un objectif douteux. Jérémie Valentin confirme : « Oui [à l'argument de la donnée responsabilisante] sur le papier. Mais cela induit que le citoyen ait une réflexion sur ça. Or ce n'est pas le cas tout le temps. Je ne dénigre pas le citoyen, je dis que il va voir quelque chose, il va vouloir qu'il y ait un aménagement et à partir de là il va se battre, prêcher pour sa paroisse. Même s'il connaît pertinemment [les contraintes], ça demande un travail de recoupement d'informations, certains le feront, d'autres ne le feront pas. Donc oui sur le papier. Dans la réalité je suis plus perplexe. Mais je n'ai pas de cas concret ici ». Cependant, il en va ainsi de n'importe quel outil : n'importe quel outil peut être détourné à des fins non contraires à l'intérêt public, tout comme cela est le cas pour les avancées techniques ou scientifiques. Ne peut-on alors pas considérer qu'ouvrir les données publiques c'est accepter de s'exposer à ce risque de détournement, pour autant que le but final de l'ouverture est une amélioration générale du débat démocratique ? Au final, l'argument reste convainquant sur le plan de la théorie. Mais il perd quelque peu en effectivité lorsqu'il est confronté avec les réalités concrètes : tant qu'un travail de (in)formation du grand public ne sera pas mené par les autorités publiques, la responsabilisation n'opèrera que sur un nombre marginal de personnes possédant le savoir-faire. Et ouvrir le plus de données possibles n'empêchera pas le détournement de celles-ci par quelques-uns, mais cela ne doit pas être un prétexte pour priver la société d'une chance d'améliorer la qualité de son débat démocratique.

L'apport de l'Open Data à la théorie de la démocratie administrative est indéniable puisqu'il permet une implication plus effective des citoyens dans l'élaboration et dans l'évaluation de l'action publique, et puisqu'il donne ses chances au débat démocratique d'être plus raisonnable et, finalement, fertile, notamment grâce au mécanisme de la donnée responsabilisante. Mais l'apport de l'Open Data n'est pas que théorique. Celui-ci fait en effet l'objet de réalisations concrètes en faveur de la démocratie administrative.

## **ii. L'Open Data objet de rares progrès concrets en faveur de la démocratie administrative**

Il existe à l'heure actuelle en France de rares cas de questionnement de la relation administration-administré. La ville de Montpellier, à travers le programme Montpellier Territoire Numérique, expérimente un tel questionnement (a). Le sujet de l'Open Data en tant qu'outil de participation des administrés à la production de l'action publique fait aussi l'objet de projets qui sont encore aujourd'hui à l'état de réflexion (b).

### **a) Le cas de Montpellier Territoire Numérique**

L'ouverture des données publiques à Montpellier s'inscrit dans un projet de plus grande envergure, intitulé « Montpellier Territoire Numérique » (MTN).<sup>104</sup> Ce projet est pertinent à évoquer puisqu'il permet de mettre en lumière le cadre théorique dans lequel s'inscrit l'ouverture des données publiques sur le territoire montpellierain. Ce projet a été initié par volonté politique. Il a été voté pour 4 ans avec un budget, relativement conséquent, qui s'élève à 250 000€ par an. Jean-Marie Bourgogne, ancien secrétaire de la Fing et toujours membre de la fondation, est chargé de sa direction.

L'objectif de ce projet est de renouveler la vie locale grâce au numérique. La présentation officielle du projet parle d'« innovation sociale ». L'un des buts clairement affichés est de « proposer de nouveaux modèles de croissance et d'implication des citoyens ». A travers notamment l'implication des citoyens, c'est toute la conception de la ville que le projet entend questionner. Jean-Marie Bourgogne parle de « ville organique, humaine, souple, légère comme disent les arts graphiques », en un mot, « douce ». L'idée est donc de favoriser la création de nouveaux services qui permettent d'améliorer la vie quotidienne des usagers et de faire de Montpellier une commune « accueillante, efficace et innovante ». La volonté est bien présente d'associer les citoyens-usagers à la création de ces nouveaux services. On parle de « coproduction ascendante, participative ». Des appels à projets auprès du public<sup>105</sup> sont régulièrement lancés pour encourager la création des nouvelles applications numériques. Pour donner un exemple d'application créée grâce à la fois aux données Open Data de la ville et d'OSM, une association a mis au point une application, dénommée Boussole, permettant de calculer des itinéraires multimodaux, c'est-à-dire incluant des moyens de transport variés, y compris le piéton et les transports en commun. Aussi surprenant que cela puisse paraître, les grands sites commerciaux qui proposent du calcul d'itinéraire se cantonnent très souvent au mode de transport automobile, ce qui entraîne que les modes de transport doux sont pour

---

<sup>104</sup><http://montpellier.territoirenumerique.org/>

<sup>105</sup>Bien sûr, le public qui sera le plus réceptif à ces appels sont les usagers « avancés », notion qui a déjà été développée précédemment.

une large part complètement ignorés. Par ailleurs, l'application lancée par l'association est dédiée au territoire montpelliérain. Cela permet d'exploiter une connaissance beaucoup plus fine du territoire. Ainsi, lorsqu'un utilisateur souhaite calculer un itinéraire qu'il parcourra à pied ou en vélo, l'application associative prend en compte toutes les places, rues piétonnes ou parcs qui se trouvent sur le chemin avec précision, au contraire des grands calculateurs commerciaux d'itinéraires puisque leurs itinéraires sont prévus en priorité pour les voitures.<sup>106</sup> Cette application, parce qu'elle propose un service innovant, facilitant l'usage des modes de transport non polluants et dédié au territoire montpelliérain, a été sélectionnée par la mairie pour être intégrée dans des « écrans interactifs », dans le cadre d'un autre projet de MTN, intitulé « la Cité des Ecrans ». Ce projet consiste à implanter des écrans interactifs publics dans les lieux de passage et de rencontre de la ville. Il s'agit d'écrans tactiles qui peuvent être utilisés par plusieurs personnes à la fois. On y trouve toute l'actualité de la ville et de ses quartiers (le «Kiosque») grâce à des flux RSS<sup>107</sup> provenant du site internet de la ville ou de blogs. Un QR code<sup>108</sup> peut être généré sur demande, permettant à l'utilisateur de retrouver une rubrique qui l'intéresse sur son téléphone mobile intelligent ou une tablette.



*Illustration 4:  
exemple de QR  
code. Source :  
qrcode.fr*

Les écrans interactifs publics se distinguent des écrans publics classiques dans la mesure où leur contenu n'est pas seulement la production de l'institution publique mais le fruit d'un travail collaboratif impliquant des acteurs très divers. Comme le souligne la page internet de MTN consacrée à la Cité des Ecrans,<sup>109</sup> le «sens de circulation» n'est plus seulement descendant (de l'opérateur public vers l'utilisateur) mais aussi ascendant. De plus ils ne sont pas figés dans le temps puisqu'ils sont connectés à Internet en permanence et que les contributions sont encouragées. La logique est ici tout à fait dynamique et non statique. Ils se distinguent aussi des modes

---

106 <http://boussole.mandarine34.fr/> L'association a pour projet de se transformer en entreprise. Pour l'instant, cette application est en version bêta (il s'agit d'une version en test, non encore aboutie) et gratuite.

107 *Really Simple Syndication*. « Un fil RSS est un fichier contenant le titre de l'information, une courte description et un lien vers une page décrivant plus en détail l'information. Cela permet à un site web de diffuser largement ses actualités tout en récupérant un grand nombre de visiteurs grâce au lien hypertexte permettant au lecteur de lire la suite de l'actualité en ligne ». Source : [Comment ça marche.net](http://www.commentcamarche.net/contents/www/rss.php3) <http://www.commentcamarche.net/contents/www/rss.php3>, 31 mai 2012.

108 « Le QR Code est un code barre à deux dimensions qui permet de stocker des informations numériques (textes, adresses de site web, etc.). Il peut-être déchiffré à partir d'un téléphone mobile équipé d'un appareil photo et du lecteur approprié. Imprimé sur un support ou placé dans l'environnement urbain, il permet de relier l'espace physique et l'espace numérique ». Source : [qrcode.fr](http://qrcode.fr), 31 mai 2012.

109 « Montpellier Territoire Numérique : Projet Cité des Écrans », <http://montpellier.territoirenumerique.org/cite-des-ecrans/>. Consulté le 31 mai 2012.

d'informations purement privatifs (ordinateur personnel, téléphones mobiles, tablettes etc) par leur caractère collaboratif dans l'utilisation du média, puisque les écrans peuvent être utilisés par plusieurs personnes à la fois, qu'elles agissent de concert ou de manière indépendante.

En somme, le projet de la Cité des Ecrans témoigne d'un mouvement de remise en question de la place des uns et des autres dans la vie de la Cité : administrations, entreprises, associations, citoyens, voient la distance qui les sépare les uns des autres se réduire dans un mouvement qui tend à l'élaboration de rapports plus horizontaux que verticaux. Mais chaque acteur ne voit pas pour autant son rôle bouleversé : elle exige que les administrations consentent à l'ouverture de leurs données. Les citoyens exercent toujours un rôle passif de consommateurs de services même si la possibilité leur est donnée de devenir pleinement acteurs en alimentant les flux d'actualité ou en créant des applications. Les entreprises conservent leur rôle de production de services et d'innovation, même si, dans le cas politiquement marqué de Montpellier, le lien social doit jouer un rôle d'aiguilleur de leur action si elles veulent intégrer le projet. Les associations conservent quant à elles leur rôle d'animation de la vie municipale et de mise en avant d'enjeux publics. Au fond, si les acteurs voient leur place évoluer dans le schéma relationnel tout en gardant le rôle qui leur est propre, il serait peut-être plus approprié de parler d'une évolution circulaire du schéma relationnel plutôt que d'un passage radical de la verticalité à l'horizontalité. Dans cette optique, les écrans publics interactifs constitueraient l'un des instruments se trouvant au centre de ce cercle relationnel. A ce titre, les écrans publics interactifs portent particulièrement bien leur nom de média puisqu'ils sont en quelque sorte le point de contact entre tous les acteurs de la vie publique.

Le projet MTN et ses composantes témoignent d'une volonté de rapprocher les divers acteurs de la vie locale. Malgré cela, la coproduction et l'implication des citoyens tournent en réalité autour de la création de services ayant vocation à améliorer la vie quotidienne des habitants et le rapport qu'ils entretiennent avec leur territoire. Leurs rapport avec l'administration, les institutions, les lieux de décision ne sont pas tout à fait au cœur du projet. Cela peut se constater lorsque l'on observe la nature des données libérées dans le cadre du projet Open Data : les données « transparence » sont encore peu présentes. Néanmoins il faut souligner que des progrès sont progressivement réalisés en faveur de l'association des citoyens à la vie démocratique : les données sur l'attribution des subventions ont été mises en ligne le 22 mai 2012. Celles relatives au budget primitif 2012, au budget exécuté de 2005 à 2010 et, aux périmètres d'études<sup>110</sup> l'ont été début mars 2012 et janvier 2012.

Pour conclure sur le projet MTN, il y a une remise en question très intéressante de la place des différents acteurs locaux (citoyens, associations, entreprises, autorités publiques,...). Ceux-ci sont associés pour la création de services qui relèvent de l'innovation sociale, c'est-à-dire qui participent d'une ville plus agréable à vivre au quotidien (« fluide, légère, douce »). Mais cette

---

110 « Cette donnée renseigne les périmètres d'étude de la commune de Montpellier, c'est-à-dire les zones concernées par un futur aménagement ou encore des travaux d'envergure ». <http://opendata.montpelliernumerique.fr/Perimetres-d-etude> Dernier accès le 31 mai 2012.



association ne se réalise pas (encore) au bénéfice d'une participation des citoyens à la vie démocratique du territoire.

Après avoir analysé le cas de Montpellier Territoire Numérique, voyons maintenant les autres projets en cours de réflexion..

## **b) Les autres projets en cours de réflexion**

Plusieurs acteurs ont pris conscience du potentiel démocratique de l'ouverture des données publiques et mènent actuellement une réflexion bouillonnante sur les mécanismes à mettre en place pour exploiter ce potentiel. La Fing joue un rôle majeur sur ce terrain.

La Fing a actuellement comme projet l'institution d' « Infolabs ». Les Infolabs seraient la transposition dans le monde du numérique d'un concept apparu dans les années 90 aux Etats-Unis, les « Fab Labs ». Ce terme est la synthèse de l'expression « *Fabrication Laboratory* » (laboratoire de fabrication). Il s'agit d'ateliers plus ou moins ouverts qui ont pour vocation de rassembler les compétences autour d'un ou plusieurs projets d'objets innovants, afin d'en accélérer le prototypage. Originellement prévu pour la création d'objets physiques, la Fing propose de transposer ce modèle à l'innovation sociale et numérique. Plus précisément, il s'agirait de créer des ateliers où se rassembleraient des acteurs aussi divers que les entreprises, les citoyens et les autorités publiques, tous ceux-ci pouvant assumer le rôle autant de réutilisateurs que de producteurs de données. L'intérêt d'ateliers de ce type serait de pouvoir co-construire des méthodes et des usages pour favoriser la coproduction d'action publique. Il s'agirait de se faire rencontrer les acteurs susceptibles de pouvoir coproduire, ceci pour répondre à un besoin : « La libération des données publiques est un processus où rendre la donnée librement réutilisable n'est qu'une étape vers un but autrement plus important : engager une nouvelle relation autour des données avec les utilisateurs. Or, il n'existe pas de structures pour porter cette relation ».<sup>111</sup> Lors d'une rencontre d'un groupe de travail sur l'Open Data, un participant demandait, pour donner un exemple encore plus concret : « quand on a analysé par les chiffres que les réseaux d'eau étaient de meilleure qualité dans tel quartier riche plutôt que tel autre plus pauvre, comment faut-il s'y prendre pour agir en tant que citoyen ? ».<sup>112</sup> Cette question se pose autant pour les citoyens (« Comment agir ? ») que pour les administrations (« Comment prendre en compte cette action ? »).

Le projet est encourageant. L'explosion du nombre de données et d'informations disponibles entraîne des bouleversements : les différents acteurs ont besoin d'être formés à leur usage et de

111 « Avons-nous besoin d'InfoLabs ? », Guillaud, Hubert, 15 mai 2012, Internet Actu. <http://www.internetactu.net/2012/05/15/avons-nous-besoin-dinfo-labs/> dernier accès le 15 juin 2012.

112 « L'appropriation par le plus grand monde - Rencontre Citélabo OpenData du 30 Novembre 2011 », Albarede, Marine, 19 décembre 2011, Réseau Fing. <http://www.reseaufing.org/pg/blog/marinea/read/79052/lappropriation-par-le-plus-grand-monde-rencontre-citlabo-opendata-du-30-novembre-2011> dernier accès le 15 juin 2012.

prendre conscience des multiples réutilisations possibles. Actuellement, les développeurs sont peu nombreux et ne communiquent pas nécessairement entre eux, et communiquent encore moins avec les autorités publiques. Des lieux sont nécessaires pour mettre en commun les savoirs et les idées pour développer de nouveaux modes de réutilisation. De leur côté, les administrations se trouvent souvent démunies face à un processus, l'ouverture des données, qu'elles ont pourtant elles-mêmes initié : elles ont besoin de prendre elles-mêmes conscience des usages possibles des données en terme de participation des administrés à la prise de décision, besoin d'apprendre à animer et à faire croître le réseau des réutilisateurs et besoin de méthode pour associer les administrés à la prise de décision. Administrés-réutilisateurs et administration devraient pouvoir travailler ensemble pour définir des méthodes de coproduction de l'action publique. Cela irait contre l'idée du "gouvernement ouvert" de demander à l'administration de mettre au point elle-même et seule des méthodes pour associer les administrés la prise de décision, précisément car elle n'a pas le même ressenti et les mêmes idées que les administrés. Il importe donc de mettre en commun les ressentis et les idées pour dessiner collectivement des méthodes de coproduction. C'est l'une des idées portées par la Fing à travers les projets d'Info Labs. A ce jour, des espaces de travail collaboratif (parfois appelés *coworking space*) existent déjà en France. Il est intéressant de noter que les collectivités les mieux avancées en matière d'Open Data disposent d'espaces de travail de ce genre : Montpellier, Nantes, Paris,... Mais, excepté les moments où les autorités publiques s'associent aux citoyens pour coproduire des données et former les administrés à la saisie de donnée dans des bases, ces espaces ne sont pas encore des lieux de rencontre régulière entre réutilisateurs, les détenteurs de données et les décideurs publics, bien que des nuances puissent être observées selon les cas. Les espaces de travail collaboratif déjà existants sont soit indépendants, soit membres de réseaux, comme le réseau des Cantines.<sup>113</sup> Les InfoLabs proposés par la Fing pourraient aussi venir compléter des événements, rassemblant les acteurs en question, mais qui ne sont que ponctuels. Il en existe plusieurs variétés : les *barcamps* sont des non-conférences où il n'y a pas un orateur-savant mais où chaque individu est appelé à participer et à proposer ses propres contributions. Les *hackatons* sont des moments où plusieurs équipes de personnes au profil et aux compétences différentes et complémentaires travaillent en même temps chacune sur un projet en particulier.<sup>114</sup> En résumé, l'objectif de tous ces événements et lieux de travail collaboratifs est de faire se rencontrer et mutualiser les compétences pour faire émerger des idées nouvelles et riches. Avec les InfoLabs, il s'agirait d'orienter spécifiquement ces rencontres sur la recherche de méthodes pour coproduire l'action publique à partir de l'Open Data, et, par la suite, d'expérimenter ces méthodes sur un sujet particulier. Une expérimentation pourrait être envisagée par exemple lors de la réflexion sur l'implantation et le fonctionnement d'un nouvel établissement public sur un territoire. Un doute peut tout de même subsister quant à la participation des représentants des autorités publiques à ce genre d'ateliers. En effet, d'après Claire Gallon, il n'y a pas encore eu jusque là de rencontre administration-réutilisateurs, en raison du fait qu'il n'y a pas encore eu une telle demande, que ce soit d'un côté ou

---

113 <http://lacantine.org/blog/un-lieu-collaboratif> dernier accès le 16 juin 2012.

114 Voir entretiens avec Jérémie Valentin et Claire Gallon, annexes 3 et 4 respectivement.

de l'autre des protagonistes. Comment alors rallier les autorités publiques, et en particulier les services de démocratie locale, à ces initiatives de manière durable ? Comment réagiraient-elles face à une configuration où les différents acteurs se trouveraient à égalité, en rupture avec la traditionnelle relation d'autorité ?

Un autre acteur susceptible de proposer des actions en faveur de l'utilisation de l'Open Data comme outil démocratique est la 27<sup>ème</sup> Région. Avant tout, il faut préciser que cet organisme, avant de devenir un association de la loi de 1901 en mars 2012, a connu trois ans de gestation au sein... de la Fing. Depuis, les deux organismes travaillent toujours en étroite collaboration. Par exemple, Daniel Kaplan, le directeur de la Fing, est le secrétaire du bureau de la 27<sup>ème</sup> Région. Les deux associations partagent par ailleurs les mêmes locaux. La 27<sup>ème</sup> Région est un *do-tank* en ce qu'elle travaille sur des « recherches-actions » : à partir d'une réflexion sur le renouvellement de l'institution « région », elle expérimente des projets sur le terrain. L'organisme a été initié par l'association des régions de France et est financée par la Caisse des dépôts et des consignations, l'Union Européenne, et les régions participantes, ce qui montre que ce sont bien des acteurs publics qui ont fait preuve de volonté d'engager une réflexion sur le fonctionnement des institutions publiques, ici, les régions. Les missions de la 27<sup>ème</sup> Région sont précisément d'imaginer le renouvellement de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques au niveau régional, en intégrant les nouvelles technologies. Sa vision est que les acteurs publics doivent exploiter les nouvelles technologies pour renouveler leur façon d'agir, favoriser l'innovation, cultiver le lien social. De surcroît, elle postule que l'innovation sociale, c'est-à-dire « l'innovation "par les gens pour les gens" », doit jouer son rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et que cela doit pousser les autorités publiques à repenser leur façon d'envisager les administrés. Enfin, elle propose aux institutions des idées pour repenser leur propre mode de fonctionnement interne, par une remise en cause du nouveau management public, qui arrive, selon elle, « en fin de cycle » et « n'a pas produit les résultats escomptés ». <sup>115</sup> Aucune région n'a pour l'instant proposé à l'association de mener une recherche-action sur le sujet de l'Open Data. Néanmoins, cette thématique n'est pas pour autant écartée des réflexions : lors d'une rencontre préliminaire au Congrès des régions de novembre 2011, plusieurs dizaines d'élus, designers, responsables associatifs, consultants etc. se sont réunis pour travailler par groupes sur des thématiques tournant autour du thème de la « Région ingénieuse ». L'un de ces groupes, qui devait travailler sur la question « Quelle organisation ingénieuse au sein des conseils régionaux ? », a proposé deux idées, dont l'une était la création d'un « mur des projets ». Il s'agit d'une interface collaborative où chacun (élus, entrepreneurs, citoyens, experts etc.) pourrait agréger des données relatives à un projet en cours, et à partir de celles-ci, proposer des idées ou des prospectives à propos du projet en lui-même ou du territoire en général. Il pourrait tout à fait être imaginé que les données de la région concernant le projet et le territoire régional constituent la matière première de départ, à charge pour

---

115 <http://la27eregion.fr/-A-propos-> Dernier accès le 14 juin 2012.

ceux qui le souhaitent de les enrichir et de les mettre en perspective pour imaginer des solutions.<sup>116</sup> Ce mur, servant à la fois d'« outil d'aide à la décision, [de] fresque panoramique et vivante des projets du territoire, [voire d'] œuvre d'art » est intéressant du point de vue du renouvellement de la relation administration-administré : sorte de « moteur à co-conception », ce mur servirait, de façon comparable aux écrans interactifs de la ville de Montpellier, d'intermédiaire, ou de média, entre les deux pôles. La différence avec les écrans de Montpellier est de taille puisque ceux-ci auraient vocation à aiguiller la décision publique. Toutefois le « mur des projets » reste pour l'instant à l'état de réflexion.

Il résulte de ces développements qu'il existe une réflexion bouillonnante sur l'Open Data et la place de l'administré dans la production de l'action publique. Même si ces réflexions n'ont pas donné naissance à des réalisations concrètes, cette concrétisation ne saurait tarder. Ces réflexions ont aussi le mérite d'exister et les efforts des parties prenantes, en particulier des acteurs publics, est à souligner et à encourager.

A la fois sur le plan théorique et sur le plan pratique, l'ouverture des données publiques a naturellement un fort potentiel pour associer les administrés à la prise de décision, et modifier ainsi leur statut, les faisant passer de celui d'assujettis passifs à celui de coproducteurs. Cependant cet outil reste encore sous-exploité, et ce pour plusieurs raisons.

## **B. L'Open Data, un outil de coproduction de l'action publique encore sous-exploité**

Les raisons de la sous-exploitation du potentiel démocratique de l'Open Data tiennent d'une part à l'administration (a), et d'autre part aux citoyens (b).

### **i. La sous-exploitation du fait de l'administration**

Trois raisons principales tendent à démontrer que l'administration sous exploite le potentiel démocratique de l'ouverture des données publiques. Tout d'abord, parmi les différents apports de l'Open Data, elle privilégie souvent l'apport économique (a). Ensuite, utiliser l'Open Data comme outil démocratique suppose pour l'administration d'être réellement à l'écoute des citoyens et de prendre en compte leur expérience, ce qui est rarement le cas pour l'instant (b). Enfin, même si l'administration réalise l'importance de la prise en compte de la parole du citoyen, des difficultés se posent à elle lorsqu'il est question d'équilibrer cette parole avec celle des experts (c).

---

<sup>116</sup> « A la recherche des Régions Ingénieuses (2/2) », Vincent, Stéphane, 23 décembre 2011, *la 27ème Région*, <http://www.la27eregion.fr/A-la-recherche-des-Regions,270> dernier accès le 17 juin 2012. Merci à Stéphane Vincent pour les informations apportées par courriel.

## a) La restriction à la fonction économique de l'Open Data

Comme cela a été expliqué en introduction, l'Open Data, à côté des bénéfices démocratiques, est prometteur du point de vue économique. Or les collectivités mènent souvent une politique d'ouverture des données qui tend à privilégier ce potentiel économique au détriment du potentiel démocratique. Privilégier le potentiel économique signifie que la collectivité va vouloir encourager, à travers la mise à disposition de données, la création ou l'amélioration de services ou d'applications commerciaux, ou de permettre aux acteurs privés d'exercer leur activité de manière plus efficace. L'objectif implicite est de rendre possible la création de richesse par le secteur privé, et ce dans un objectif de croissance économique.

On voit qu'une collectivité privilégie l'approche économique de l'Open Data à travers l'étude de la nature des données qu'elle libère, des actions d'animation qu'elle mène et des acteurs auxquels elle s'adresse principalement. Les données qui intéressent les développeurs d'applications nouvelles répondent à un besoin particulier. Par exemple, de très nombreuses initiatives d'ouverture comprennent des données en rapport avec le transport. En règle générale, les données « transparence », de type budgétaires, financières, à l'instar des subventions distribuées ou des données sur les marchés publics sont encore peu libérées. C'est ce que regrette Claire Gallon dans l'article « Quelle place pour le citoyen dans l'Open Data ? » sur le site internet de Libertic :

« La démarche du Conseil Général de Saône et Loire est la seule ouverture dont la communication se base sur une tentative de transparence de l'action publique. Mais de manière générale, force est de constater que les administrations engagées dans l'open data en France priorisent la mise à disposition de données facilitant le développement de services et applications mobiles, au détriment des données axées citoyenneté et vie publique ou toute donnée pouvant susciter débats. Le manque de volonté politique et la carence en données disponibles limitent la participation citoyenne tout en contribuant à cloisonner l'open data à un cercle d'initiés ».<sup>117</sup>

Le « cercle d'initiés » mentionné ici est la petite communauté des personnes capables de développer des applications sur la base de données brutes. On voit que les collectivités s'adressent particulièrement à elle dans l'animation qu'elles font autour de leurs plateformes d'ouverture. Les appels d'offre à la création d'applications innovantes sont les plus nombreuses. Il ne peut pas être reproché aux collectivités de faire vivre et d'élargir la communauté Open Data. La création d'application innovantes n'est pas non plus nécessairement un obstacle à l'objectif démocratique de l'ouverture des données publiques, puisque des applications à objet démocratique peuvent tout à fait être imaginées. La critique qui peut néanmoins être apportée est double : d'une part, s'adresser aux

---

<sup>117</sup> « Le citoyen a-t-il une place dans l'open data ? », Claire Gallon, 17/02/2012, *Libertic*. <http://libertic.wordpress.com/2012/02/17/le-citoyen-a-t-il-une-place-dans-lopen-data/> dernier accès le 26 mai 2012.

développeurs ne permet pas de viser un large public. D'autre part, alors que des applications de type démocratiques sont imaginables, les données libérées sont, cela a déjà été dit, rarement en rapport avec un quelconque contrôle démocratique.

Il convient de nuancer le propos sur la restriction à la fonction économique de l'Open Data. Pour qu'une entreprise puisse subsister avec comme unique objectif social la mise au point et la commercialisation d'applications innovantes, il faut qu'elle ait accès d'une part, à une quantité de données importante, et, d'autre part, à un large marché de consommateurs. Ces conditions limitent de fait l'utilité économique de l'Open Data aux grandes collectivités. En effet, même si une petite collectivité, comme une commune, peut libérer un grand nombre de données, le nombre de personnes susceptibles d'acheter une application n'est pas assez grand pour que l'application soit rentable, surtout quand on sait que "seuls" 40 % des citoyens disposent d'un téléphone mobile intelligent.<sup>118</sup> C'est pourquoi l'ouverture des données opérée par l'Etat est plus marquée par la recherche de retombées économiques que celle des collectivités territoriales. Jérémie Valentin l'explique en ces termes :

« Oui [Etalab] voit la libération des données comme un levier de croissance, comme un levier économique, comme l'Europe le voit, et comme nous on le voit un peu aussi. Mais en réalité quelqu'un qui va faire une application pour la ville de Montpellier, pour que son *business model* soit viable il faut qu'il [le] fasse pour 15 villes. C'est pas les 10 000 téléchargements qu'il aura ici qui le feront vivre. Au niveau national c'est différent. Donc oui ils ont cette logique qui est disons un peu plus commerciale mais je ne peux pas leur en vouloir, c'est normal. Moi l'argument [selon lequel] il faut libérer les données pour créer la croissance et faire des leviers économiques, [...] j'accepte, mais ça prend plus d'ampleur au niveau national ».

De fait les collectivités territoriales se tournent davantage vers les services et applications innovantes qui permettront d'améliorer la vie quotidienne des habitants et le rapport qu'ils entretiennent avec leur territoire, comme le cas de Montpellier le montre. Mais comme cela a aussi été expliqué, développer un nouveau modèle de territoire, une « Ville 2.0 », n'implique pas forcément d'associer les citoyens à la prise de décision, voire relègue ceux-ci au rang de consommateurs de services.

Enfin, afin de faire naître un débat démocratique enrichi grâce à l'Open Data, les collectivités doivent faire des choix parmi les données qu'elles mettent à disposition. Pour encourager le débat, elles doivent mettre à disposition des données sur des thèmes qui intéressent le public, « des données pertinentes qui répondent à une question, à un besoin des habitants », explique Claire Gallon. La collectivité doit donc mener toute une réflexion stratégique sur les données qu'elle souhaite libérer, ce qui nécessite un travail en amont, puis un travail de médiatisation et de

---

118 « 40 % des personnes vivant en ville ont un smartphone », Cécile Prudhomme, 14 mai 2012, *Gardez la monnaie !*, <http://consommation.blog.lemonde.fr/2012/05/14/40-des-personnes-vivant-en-ville-ont-un-smartphone/> dernier accès le 1<sup>er</sup> juin 2012.

pédagogie auprès du public. L'absence d'une telle réflexion et une libération massive et irréfléchie engendreraient un "trop-plein" dont le public ne saurait pas quoi faire. L'espoir est de faire naître chez les citoyens intéressés un "réflexe Open Data", qui donnerait par la suite du sens à une libération de données plus automatique de la part des autorités publiques.

Les administrations utilisent majoritairement l'ouverture des données publiques comme un levier de croissance ou comme un moyen d'améliorer la vie quotidienne des habitants d'un territoire. Toutefois, même si elles avaient la volonté d'utiliser l'Open Data comme un moyen de co-construire l'action publique en libérant des données qui portent sur des sujets susceptibles de prise de décision, encore faut-il qu'elles soient prêtes à entendre les retours des usagers et à les prendre en compte.

### **b) L'absence de culture du dialogue entre les administrations et les administrés**

La coproduction peut certes améliorer la connaissance des rouages administratifs par le citoyen, et l'ouverture des données publiques peut certes amener celui-ci à avoir des revendications plus précises et réalisables. Mais à quoi cela sert-il si l'administration n'est pas prête à entendre les retours des usagers-citoyens ?

Les dispositifs de démocratie locale ne fonctionnent pas de manière satisfaisante. L'une des raisons expliquant cela est que ceux-ci ne sont pas conçus pour avoir une réelle influence *in fine* sur la décision : « [La décision] est très rarement mise en jeu, sur le fond. A la discussion sont laissés l'accessoire, l'accompagnement, et très rarement l'essentiel », comme l'écrit Loïc Blondiaux. Cette carence est liée à l'absence d'articulation pensée entre démocratie représentative et démocratie participative. En effet, la décision revient toujours aux élus puisque ceux-ci ont reçu une délégation pour exercer le pouvoir. Ce fait ne pose pas problème en soi, il existe bien une légitimité de la représentation. La question est plutôt celle de la coexistence de la légitimité de représentation et de la légitimité de participation.<sup>119</sup>

Même quand il n'est pas question de concurrence entre légitimité de représentation et légitimité de participation, autrement dit, quand sont en question les services publics, l'association des citoyens à la prise de décision pose aussi problème. Quelques progrès ont été opérés ces toutes dernières années en faveur de la prise en compte de l'avis des citoyens. La direction générale de la modernisation de l'Etat a par exemple lancé en septembre 2009 le site internet *Ensemble simplifions*<sup>120</sup> qui permet de recueillir les propositions des usagers sur la simplification des démarches administratives. D'après ce site, 100 mesures de simplification ont été engagées, dont un

---

119 Pour davantage d'explications sur le sujet consulter les travaux de Loïc Blondiaux, notamment « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout ». *Mouvements* 50, no. 2 (2007): 118, d'où est extraite la citation.

120 [www.ensemble-simplifions.fr](http://www.ensemble-simplifions.fr), dernier accès le 3 juin 2012.

quart grâce aux suggestions des usagers. Ce type d'initiative est encourageant, néanmoins, il serait intéressant de questionner le public pour savoir combien de personnes ont connaissance de ce site.

L'absence de culture administrative du dialogue est souvent constatée. Jean-Marie Bourgogne, de MTN, explique que :

« Les collectivités ont un choix : est-ce que je continue comme avant, ce qui est un peu la tentation, [ou] est-ce que je vais plutôt vers les citoyens, je collabore avec eux, je leur demande leur avis, je leur demande de m'aider à produire de la donnée, des services, ou bien est-ce que je fais plutôt avec les grandes entreprises, ce qui a un côté rassurant ? [...] Les collectivités ne sont pas trop dans l'innovation, elles sont beaucoup dans le *process*, parce que les agents vieillissent, ils n'ont pas la pression, les gens sont pas contents mais ça empêche pas de vivre, etc., [ils] voient les citoyens comme des emmerdeurs ».

Claire Gallon témoigne de même :

« Il y a beaucoup de mal à reléguer une forme de pouvoir [...], c'est sûr que c'est un peu plus difficile en France. Et il y a aussi encore beaucoup, je le constate, d'incompréhension du numérique, de son fonctionnement, de la communication en ligne, et en fait l'Open Data c'est un peu ça : c'est aussi intégrer la philosophie du Web 2.0 c'est-à-dire être ouvert, être dans la participation, l'interaction, alors qu'en France, 80% des collectivités qui sont en ligne ne font que de la diffusion d'information, pas du tout d'interaction, elles ne répondent pas aux questions, elles l'utilisent comme un outil 1.0 [...]. Donc on voit bien que c'est difficile pour eux encore d'intégrer cette culture là ».

De nombreuses propositions et appels visent à faire évoluer cet état de fait. Ainsi, concernant les services publics, Françoise Waintrop, chef de la mission « Méthodes » du service « Innovation » de la direction générale de la modernisation de l'Etat appelle l'administration à innover pour écouter ses usagers-citoyens : mise en place de panels, d'enquêtes qualitatives et quantitatives, facilitation du dépôt de réclamation, sites web collaboratifs, valorisation du *front office*, ou en d'autres termes, le mode d'accueil des usagers-citoyens, mais aussi prise en compte des suggestions des agents eux-mêmes, en bref, elle prône une administration *ournée vers l'extérieur*.<sup>121</sup> Du côté des dispositifs de démocratie participative, l'association loi 1901 « Décider ensemble » milite pour la modernisation de la démocratie, et fait, dans cette optique, plusieurs propositions<sup>122</sup> : instaurer des débats publics d'initiative citoyenne, généraliser le dialogue autour de l'élaboration des lois sur le modèle du

121 Waintrop, Françoise. « Écouter les usagers : de la simplification à l'innovation ». *RFAP* n°137-138, no. 1 (2011): 209-215.

122 *Décider ensemble, Concertation et décision, dix propositions pour moderniser notre démocratie, présidentielles 2012*, mars 2012, 55 pages. Les adhérents de l'association sont notamment Orange, Electricité de France, Réseaux ferrés de France, l'Association des maires de France, les Parcs naturels régionaux de France, et ses partenaires sont notamment la Caisse des dépôts, la délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR), le groupe La Poste,...



« Grenelle », donner un rôle plus important à la Commission nationale du débat public, créer une agence indépendante chargée de centraliser les informations relatives aux débats en cours et aux décisions prises à l'issue de ces derniers, et au sein de cette agence, créer un observatoire de la concertation locale chargé d'améliorer les règles de la concertation locale sur les grands projets d'aménagement tout en conservant les spécificités locales... Au niveau local justement, la création d'offices de consultation publique dans les territoires est préconisée. Ces offices auraient pour rôle de favoriser le débat public au niveau local. La décision finale ressortirait toujours de l'exécutif, mais celui-ci devra justifier de sa prise en compte du débat public. Les offices pourraient être saisis par les citoyens eux-mêmes. L'association conseille aussi de mieux encadrer une pratique déjà existante, le lobbying. Elle recommande enfin de mieux reconnaître et d'assurer une meilleure représentativité de la société civile.

Un exemple d'initiative en terme de participation des citoyens à la vie démocratique est le projet « Parlement et Citoyens », expérimenté actuellement au Parlement avant une éventuelle généralisation à toutes les autorités publiques françaises, y compris les collectivités territoriales. « Totalelement paramétrable, cette plateforme permet aux élus de collaborer avec les parties prenantes selon les modalités (consultation, concertation, coproduction, codécision...) adaptées à leur contexte et besoins », affirme le collectif à l'origine de ce projet.<sup>123</sup> Cette plateforme interactive permet aux élus d'échanger avec les citoyens intéressés par un sujet particulier grâce aux contributions de ceux-ci. Les sources d'information du représentant sont par ce biais diversifiées et enrichies. Cela permet aussi à l'élu de mieux expliquer sa position sur tel ou tel dossier. Enfin cela lui permet d'obtenir le soutien de la société civile lors du dépôt d'une proposition de loi au Parlement.

Plus proche de l'ouverture des données publiques, Claire Gallon donne un exemple canadien de coproduction de l'action publique à partir de données ouvertes et d'un peu d'innovation publique : « au Canada, la plateforme <http://budgetplateau.com/> d'un quartier de Montréal s'appuie sur les données budgétaires locales pour proposer un outil ludique permettant aux citoyens de proposer de nouvelles répartitions budgétaires sur la ville. La donnée devient prétexte à intégration des retours et coproduction des territoires entre administrations et citoyens ». <sup>124</sup> Madame Gallon, conseille aussi de transformer les plateformes Open Data en forums, en agora, ou en tous cas d'en faire des espaces où une discussion pourrait se former sur le fond des données, sur ce qu'elles montrent de tel ou tel aspect de l'action publique. A cet égard, l'initiative d'Etalab, qui a été présentée plus haut, de mettre en place sur le portail national un forum et une boîte à idées interactifs va dans le bon sens. Il existe même des entreprises spécialisées qui proposent des solutions de Web collaboratif à destination des organismes prêts à mettre en place des espaces de débat public et de démocratie participative sur internet.<sup>125</sup> Il reste à généraliser l'idée de dialogue, et à faire naître chez les administrations une

123 <http://parlement-et-citoyens.fr/parlement-et-citoyens>, dernier accès le 3 juin 2012.

124 « Le citoyen a-t-il une place dans l'open data ? », Claire Gallon, 17/02/2012, *Libertic*. <http://libertic.wordpress.com/2012/02/17/le-citoyen-a-t-il-une-place-dans-lopen-data/> dernier accès le 26 mai 2012.

125 <http://www.sopinspace.com> dernier accès le 14 juin 2012.

habitude de prise en compte des retours, et chez les citoyens un désir de participer.<sup>126</sup>

Les dispositifs de dialogue entre l'administration et l'administré, ou d'interaction continue entre ces deux acteurs, pour utiliser le terme de Pierre Rosanvallon, sont encore trop peu présents. Surtout, il n'est pas encore possible à l'heure actuelle de parler de culture du dialogue entre les deux acteurs, faute de volonté politique et d'une habitude ancrée en France de rapport d'assujettissement entre administration et administrés. Mais de nombreux projets et idées montrent qu'un changement est possible, et que l'ouverture des données peut être un prétexte à davantage de collaboration et à un nouvelle méthode d'élaboration des politiques publiques.<sup>127</sup>

La sous-exploitation du potentiel démocratique par les administrations est aussi liée au fait que, la parole citoyenne étant un facteur nouveau dans la pratique administrative, il faut faire entrer celle-ci dans le schéma relationnel auquel l'administration est habituée. Or, une catégorie d'acteurs prend déjà une place toute particulière dans ce schéma relationnel : l'expert. L'Open data en tant qu'outil démocratique pose une question nouvelle, celle de l'équilibre à trouver entre parole citoyenne et parole experte.

### **c) Le délicat équilibre entre parole citoyenne et parole experte**

L'implication grandissante des citoyens dans l'élaboration et l'évaluation de l'action publique bouleverse le schéma relationnel auquel est accoutumée l'administration car celle-ci doit dorénavant s'accommoder à ce que des personnes non reconnues pour leur savoir puissent exprimer leur opinion sur tel ou tel sujet. Voyons tout d'abord les problèmes qu'a posé la confrontation entre parole citoyenne et parole experte pour ensuite envisager les remèdes applicables.

En 2008, dans un contexte où les dispositifs de démocratie participative s'étaient déjà multipliés, Joëlle Kivits et Françoise Jabot font une découverte qui en dit long sur les problèmes posés par les dispositifs de démocratie locale lorsqu'est en débat une question qui nécessite un certain savoir. Elles ont analysé le déroulement d'un débat public organisé en 2006 par la société française de santé publique. Ce débat était relatif à l'abandon de la vaccination obligatoire par le BCG. Leur enquête démontre que parmi les participants au débat, seuls les « avertis » pouvaient faire entendre leur voix. Ces participants avertis étaient des praticiens du milieu médical qui s'appuyaient sur leur expérience professionnelle pour apporter leurs témoignages et avis, qui ont par la suite été repris lors de l'étape de la prise de décision. L'expérience de ces praticiens émergerait comme une nouvelle forme d'expertise. Néanmoins, les chercheuses montrent que ce n'est pas n'importe quelle expérience qui est prise en compte *in fine* : pour pouvoir prétendre à une certaine légitimité, les témoignages doivent être le fait de personnes appartenant à un corps d'activité ou à un

---

126 La question de la supposée inertie des citoyens est problématique et sera traitée plus loin.

127 La 27<sup>ème</sup> Région (collectif). *Design des Politiques Publiques*. La Documentation Française, 2010, 164 pages.

champ de savoir bien identifié et reconnu. La preuve et la conséquence de cela est que « le vécu de la vaccination de la part des parents d'enfants, profanes au regard de la science médicale, ne suffit pas pour s'intégrer au débat ». De cette façon, ce qui permettrait de participer à la décision serait une expertise de l'expérience couplée avec la reconnaissance d'une appartenance. Mais, si « le savoir revendiqué, pour être pris en considération, doit faire l'objet d'une validation par les experts reconnus », n'y a-t-il pas là création d'une nouvelle catégorie d'experts ? En tout état de cause, l'expérience et l'opinion du reste des citoyens, les « profanes », sont passées sous silence. Comme le concluent les auteures : « Le pôle des sujets est caractérisé par sa non spécialité, sa non participation aux recommandations et sa faible relation au décideur. Sans les praticiens, les sujets-citoyens sont simples témoins : ils assistent aux échanges entre les représentants des trois autres pôles avant de redevenir de « bénéficiaires », destinataires de la décision finale ». Pour le dire autrement, les citoyens sont encore une fois relégués au rang d'usager passif, et non de citoyen co-décideur, car alors qu'ils avaient exprimé des idées, ils n'ont pas été estimés assez savants pour pouvoir avoir un impact dans la prise de décision.<sup>128</sup>

Mis à part les problèmes d'indépendance soulevés à de nombreuses reprises et y compris récemment (conflits d'intérêt dans les dossier de la grippe aviaire, ou encore du Médiateur), l'expertise interroge sur le rôle du décideur. Dans quelle mesure ce dernier doit-il s'en remettre aux conseils avisés de l'expert ? Jean-Michel Belorgey appelle à une certaine retenue en la matière, et à davantage de pluralisme chez les experts eux-mêmes.<sup>129</sup> L'association Décider ensemble va plus loin en prônant une expertise ouverte à la société civile. C'est un des remèdes envisageables qu'il convient maintenant d'étudier.

Des remèdes à la domination des experts par rapport aux citoyens dans le schéma relationnel de l'administration sont nécessaires parce que, comme cela a été démontré avec le cas d'étude de Kivits et Jabot, la parole citoyenne est insuffisamment prise en compte, et ce même dans les instances de débat public. Les conséquences de cette insuffisance de prise en compte des non experts est que les mécanismes de débat publics deviennent contre-productifs. En effet, selon Yannick Barthe, ils génèrent de la frustration chez ceux qui ne sont pas écoutés. Au final, l'instance qui était censée résoudre une question crée davantage de tension et de conflits que si aucun débat n'avait été mené.<sup>130</sup> Il y a donc un problème dans la façon dont le débat est tenu et la parole citoyenne prise en compte.

La substance de l'ensemble des propositions pour parvenir à l'équilibre entre parole citoyenne et parole experte se résume en un mot : l'inclusion. Les citoyens disposent de leur propre expertise, celle de l'expérience. « Experts de l'usage », selon les mots de Jean-Pierre Piechaud,<sup>131</sup> ils

---

128 Kivits, Joëlle, et Jabot, Françoise. « Du débat à la décision : discours croisés d'experts, de praticiens, de citoyens ». *Santé Publique* 20, no. 4 (2008): 371-385.

129 Belorgey, Jean-Michel. « Elus, citoyens et experts: distribution des rôles ». *Projet* 295, no. 6 (2006): 51-56.

130 Barthe, Yannick. « Discuter des choix techniques ». *Projet* 284, no. 1 (2005): 80-84.

131 Cité par Waintrop, Françoise. « Écouter les usagers : de la simplification à l'innovation ». *RFAP* n°137-138, no. 1 (2011): 209-215, page 211.

sont à même de faire des propositions concrètes pour améliorer un service puisque ce sont eux qui l'utilisent tous les jours. Jérémie Valentin distingue bien l'apport spécifique des citoyens-usagers :

« [d'un côté il y a le] citoyen bien informé, qui coûte moins cher que l'expert, puisque l'expert monétise sa connaissance, son savoir, alors que le citoyen pas forcément, il veut juste qu'on améliore son quotidien. [De l'autre côté], l'expert travaille avec des méthodologies, le citoyen n'en a pas forcément mais il vit l'espace qu'il commente, donc il a une connaissance plus accrue que l'expert qui, lui, va envoyer quelqu'un sur le terrain, qui va travailler selon une certaine méthode mais qui ne vit pas forcément dans cet espace là. On est plus dans une relation de commande, de prestation, il y a moins d'affect qui joue. Donc ça dépend, si on veut une donnée sans affect il faut faire appel au citoyen, si on veut travailler sur l'affect, il faut faire appel au citoyen. Mais je pense qu'on peut faire appel aux deux, qu'il faut mélanger ».

Même au-delà de la figure de l'utilisateur, du consommateur de l'administration et de ses services, les citoyens sont à même de proposer des idées sur des grands sujets de débat, même s'ils ne peuvent être considérés comme des experts dans un domaine. Par exemple, aux Etats-Unis, raconte Claire Gallon, « le data.gov<sup>132</sup> [...] a mis au point un portail avec des entrées par thématiques, par exemple la marine, l'environnement, l'éducation,... et quand on rentre par ce biais là, on se retrouve avec une communauté de personnes qui sont intéressées par ces sujets précis, donc ça peut être des universitaires, des étudiants, des professionnels etc. qui vont aller fouiller les données, creuser, tirer des analyses de tout ça et remonter des suggestions ». L'on en revient à ce que note Simon Chignard, à savoir que l'Open Data et sa logique impliquent d'accepter que l'innovation puisse venir de l'extérieur. Et l'on mesure alors la portée d'une initiative telle que le projet « Parlement et Citoyens ». Ainsi il n'est évidemment pas question de remplacer un monopole (celui des experts) par un autre (celui des citoyens). Il s'agit de combiner les deux, d'enrichir le schéma relationnel de l'administration. Dans cet esprit, l'association Décider ensemble, dans son manifeste sur la modernisation de la démocratie, réclame à la fois une ouverture de l'expertise aux sciences sociales, afin d'équilibrer la tendance technicienne qui domine dans les lieux de décision,<sup>133</sup> et une ouverture de l'expertise à la société civile : « plusieurs grands instituts ont pris conscience de [la nécessité de développer les échanges entre les experts scientifiques et la société civile dans les instances de gouvernance des agences d'expertise] et ont cosigné une Charte de l'ouverture de l'expertise à la société. Tous les organes d'expertise de l'Etat doivent adopter la même démarche. Ils doivent intégrer dans leurs organes décisionnels des représentants d'associations de protection de l'environnement agréées, des représentants de consommateurs et usagers ainsi que des représentants syndicaux ».<sup>134</sup> Finalement et comme le conclut Yannick Barthe, il s'agit de ne plus penser les

---

132 [www.data.gov](http://www.data.gov) est la plateforme Open Data du gouvernement des Etats Unis d'Amérique.

133 Jean-Pierre Piechaud parle des acteurs administratifs comme des « mécaniciens ». Cité par Waintrop, Françoise. « Écouter les usagers : de la simplification à l'innovation ». *RFAP* n°137-138, no. 1 (2011): 209-215, page 211.

134 Décider ensemble, *Concertation et décision, dix propositions pour moderniser notre démocratie, présidentielles 2012*, mars 2012, page 23.

différentes instances de débat public comme des outils pédagogiques dont le but ne serait que de diffuser et de faire admettre la connaissance d'un petit nombre, mais de les penser comme un outil de débat, d'inclusion de tous les acteurs. Pour intégrer la parole citoyenne dans le schéma relationnel de l'administration, il faut d'abord réaliser que les citoyens, même profanes, ne sont pas uniquement des usager passifs mais peuvent constituer une force de proposition.<sup>135</sup>

Pour que les citoyens puissent se constituer en force de proposition, plusieurs conditions ont besoin d'être remplies. Or cela est encore assez loin d'être le cas, du fait des citoyens eux-mêmes.

## **ii. La sous-exploitation du fait des citoyens**

Comme des acteurs dans un mauvais théâtre, les citoyens font de l'Open Data une pièce décevante. En effet, ceux-ci ne connaissent pas encore les accessoires scéniques, c'est-à-dire les données (a). La plupart d'entre eux ne connaît pas non plus le décor, autrement dit, ils connaissent encore mal les enjeux politiques qui portent à décision (b). Enfin, ils n'ont pas conscience de leur rôle, en ce qu'ils méconnaissent les pouvoirs dont ils disposent pour influencer l'action publique (c).

### **a) Des acteurs mal informés sur les accessoires scéniques : le problème de l'accessibilité intellectuelle des données**

Les données mises à disposition dans le cadre de l'ouverture des données publiques sont des données brutes, non mises en forme. Elles peuvent consister en des chiffres, des coordonnées GPS, des montants, etc. Pour les visualiser, il faut passer par un tableur qui, pour être manipulé, nécessite des connaissances de base (cf illustration 2). La plupart des données ainsi libérées peuvent n'avoir aucun sens pour un public lambda. Pour reprendre la distinction du professeur Bruguière, l'accès matériel, que permet l'Open Data, n'est pas forcément synonyme d'accès intellectuel. En l'absence d'une accessibilité intellectuelle des données, comment envisager que les citoyens puissent s'emparer du potentiel démocratique de l'Open Data ?

L'accessibilité intellectuelle des données pose manifestement un problème auquel il est indispensable d'apporter des remèdes. Les remèdes possibles sont soit de rendre les données plus lisibles, par le biais de la datavisualisation, soit de former les citoyens à leur exploitation.

La datavisualisation consiste à mettre les données en forme de façon à faire ressortir leur sens. Concrètement, il s'agit de créer à partir des données brutes des graphiques, des schémas, des

---

<sup>135</sup> Sur la « démocratie technique », voir notamment Callon, Michel, Lascoumes, Pierre et Barthe, Yannick. *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*. Seuil, 2001, 358 pages.

histogrammes, etc., selon la forme qui est la plus adaptée aux besoins. La ville de Montpellier commence à utiliser cette méthode :

« Si c'est une donnée géographique, on va créer un aperçu cartographique directement sur Google Maps, pour que les gens voient la donnée. Ils peuvent ensuite télécharger le fichier puis le visualiser dans Google Earth ou Google Maps, qui sont massivement utilisés.<sup>136</sup>

D'autres données sont plus complexes. Par exemple les budgets. C'est énormément de chiffres, c'est souvent codé d'une certaine façon,... [Pour l'instant] nous utilisons une solution de recherche et développement d'IBM, Many Eyes. Pour le budget primitif par exemple, on commence par donner la définition la plus complète possible de ce qu'est un budget primitif. D'habitude la description des données est plutôt succincte, là on essaye de la rendre plus complète. Ensuite je prend la donnée, je la mets sur Many Eyes en testant plusieurs visualisations, je choisis la plus pertinente ou la plus belle visuellement, et je l'*embed*<sup>137</sup> sur notre page internet . Ce programme d'IBM est gratuit mais est en développement donc parfois il peut planter, il y a des avantages et des inconvénients. »

Ici, avant l'étape de la mise en visualisation, Jérémie Valentin fait état d'une étape supplémentaire, celle de l'explication de la donnée. Alors que pour des jeux de données moins complexes, les explications (que l'on appelle métadonnées) sur la donnée sont courtes et vont à l'essentiel, les données plus difficiles à appréhender comme le budget font l'objet d'une explication textuelle, compréhensible par tous, plus complète.

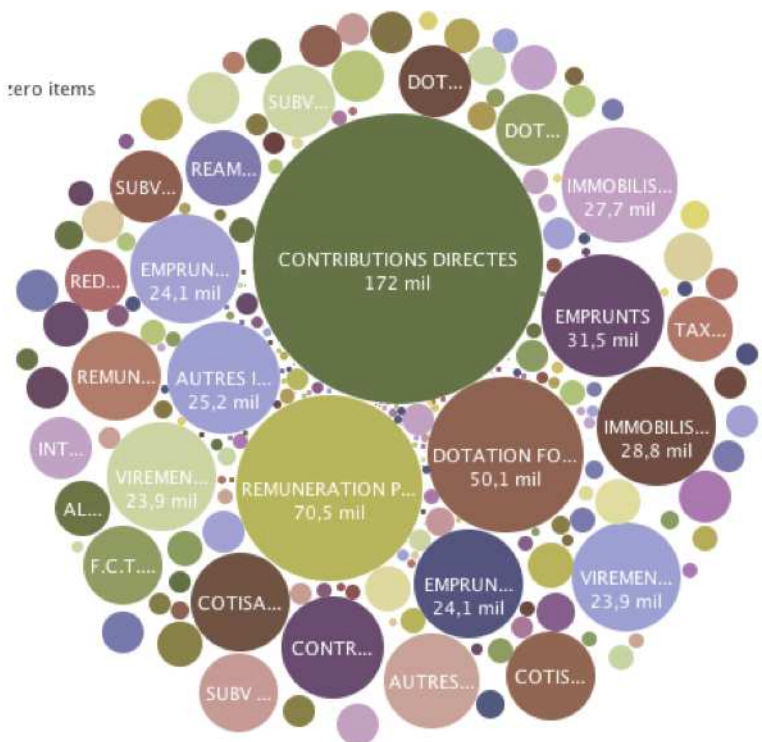
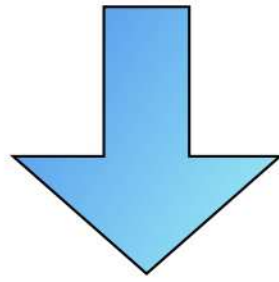
Le résultat de la mise en forme des données du budget primitif par Many Eyes est reproduit dans l'illustration ci-dessous. Cette visualisation est dorénavant visible directement sur la plateforme Open data de Montpellier elle-même par tous les internautes.

---

136 Jérémie Valentin explique ensuite que passer par des outils tels que Google Maps est un paradoxe puisque les données présentes sur cette application le sont en format propriétaire. Le format propriétaire signifie que les données sont encodées de manière à ce qu'elles ne peuvent être utilisées que par ce seul logiciel. Le format propriétaire est l'inverse du format libre, qu'on trouve par exemple sur OSM, et qui permet que le fichier soit lu par n'importe quel logiciel. On parle de paradoxe car l'esprit de l'Open Data est celui de la libre réutilisation par le plus grand nombre, ce qui suppose l'usage de formats libres. Ce paradoxe s'explique par le fait que la communauté OSM et la communauté du logiciel libre en général disposent de moyens techniques limités par les contributions des volontaires. Ces moyens ne permettent pas, à l'heure actuelle, de développer des outils de visualisation suffisamment performants. Pour davantage d'informations sur les formats libres et propriétaires : <http://www.openformats.org/fr> dernière consultation le 5 juin 2012.

137 Terme anglais qui signifie incruster un élément extérieur sur une page internet.

Exercice	I	F	D	R	Nature	Sous-fonction	Montant	Libellé	nature	Libellé
2012	F		1		23		23943003	VIREMENT	A	LA
2012	F		1	6042		20	340200	ACHATS	DE	PRESTATIONS
2012	F		1	6042		211	51500	ACHATS	DE	PRESTATIONS
2012	F		1	6042		212	151470	ACHATS	DE	PRESTATIONS
2012	F		1	6042		40	512040	ACHATS	DE	PRESTATIONS
2012	F		1	6042		421	229241	ACHATS	DE	PRESTATIONS
2012	F		1	6042		422	73000	ACHATS	DE	PRESTATIONS
2012	F		1	6042		64	2096550	ACHATS	DE	PRESTATIONS
2012	F		1	60611		20	859650	EAU	ET	ASSAINISSEMENT
2012	F		1	60611		26	18050	EAU	ET	ASSAINISSEMENT
2012	F		1	60611		412	18620	EAU	ET	ASSAINISSEMENT
2012	F		1	60611		813	110000	EAU	ET	ASSAINISSEMENT
2012	F		1	60611		816	170000	EAU	ET	ASSAINISSEMENT
2012	F		1	60611		823	551000	EAU	ET	ASSAINISSEMENT
2012	F		1	60612		20	830300	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		24	12833	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		26	8300	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		211	1066100	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		251	105700	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		30	103500	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		412	509400	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		422	376500	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		64	181600	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		814	1997000	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		816	500	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		821	210000	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		822	4000	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		823	167900	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60612		91	82600	ENERGIE	ET	ELECTRICITE
2012	F		1	60613		20	9000	CHAUFFAGE	URBAIN	ADMINISTRATION
2012	F		1	60613		211	8700	CHAUFFAGE	URBAIN	ECOLES



La visualisation est aussi interactive : l'utilisateur peut cliquer sur un poste représenté par un cercle pour avoir plus de détails. Il peut aussi, à condition de se rendre sur la page en anglais de Many Eyes, sélectionner plusieurs postes à la fois et jouer avec la visualisation.

Cette façon de procéder prend du temps (environ une demi-journée pour un jeu de données tel qu'un budget) et exige l'intervention du personnel chargé de la plateforme Open Data. C'est pourquoi le portail du Conseil général de la Saône et Loire a développé un outil extrêmement intéressant pour rendre les données accessibles au plus grand nombre. Une interface de datavisualisation a été directement intégrée à la plateforme, ce qui autorise les internautes à procéder eux-mêmes à la mise en forme de données, en choisissant la présentation qui les intéresse le plus, dans des graphiques (courbe, diagramme en bâtons ou "camembert") ou sur des cartes. L'outil ne requiert aucune connaissance technique particulière : il suffit de cliquer sur le jeu de données souhaité et de le déposer sur le bouton qui représente la mise en forme attendue.



Ce type d'outil, facile d'accès, est très prometteur pour l'appropriation par le plus grand nombre de l'utilité démocratique de l'Open Data. Des progrès restent à faire et sont en cours, notamment en ce qui concerne la quantité de données qui peuvent être exploitées via l'interface, et en ce qui concerne la fraîcheur des données. Dans l'illustration ci-dessus, les données ne concernent qu'une période étroite, à savoir les années 2006 à 2010.



Un autre moyen de faciliter l'accès intellectuel du plus grand nombre aux données est la formation des citoyens à l'exploitation des données : extraction, visualisation, traitement,... C'est un peu ce dont il est question lors des ateliers de saisie de données organisés à l'issue des cartoparties, notamment à Montpellier. Lors d'un entretien, Claire Gallon mentionne dans la même veine la *School of Data* (Ecole de la donnée). Ce projet est emmené par l'Open Knowledge Foundation, une fondation britannique qui milite pour la culture libre, et the Peer to Peer University, une université collaborative en ligne. Il consiste à proposer des formations en ligne pour apprendre à trouver, extraire, nettoyer, manipuler, analyser et représenter des données brutes.<sup>138</sup> Le projet est en cours de lancement,<sup>139</sup> mais il fait partie des idées à développer et à encourager pour "démocratiser" l'Open Data, et peut-être au final, promouvoir une culture de la donnée.

Le problème de l'accessibilité intellectuelle a été posé, et des remèdes ont été proposés. A présent, il convient d'apporter une nuance aux attentes que ces remèdes peuvent susciter. Cette nuance, Simon Chignard l'apporte dans un article au titre provocateur : « En finir avec le mythe de la donnée brute ».<sup>140</sup> Tout d'abord, l'auteur démontre qu'une donnée brute n'est pas à prendre pour une description exacte de « la » vérité. Chaque organisme a sa propre méthode de collecte de données et les collecte dans un but qui lui est propre. C'est pourquoi des données qui semblent porter sur le même objet mais qui proviennent d'organismes différents peuvent varier. L'auteur donne l'exemple parlant du nombre de décès sur les routes : « On pourrait pourtant penser qu'un décès c'est tout de même un fait brut par excellence : soit tu es mort, soit tu es vivant point barre (troisième possibilité : tu es dans un vieux clip du défunt roi de la pop). Et pourtant les services ne le comptabilisent pas de manière identique : certains recensent les personnes décédées sur le lieu-même de l'accident, d'autres prennent en compte les décès intervenus dans les 3 jours suivants. Pour la DDE (direction départementale de l'équipement) ou pour le SAMU, être mort ne veut pas tout à fait dire la même chose ! ». Ce qui explique la différence dans la façon de récolter les données est que chaque organisme les collecte dans un but qui lui est propre. Par conséquent, avant d'exploiter une donnée, il faut prendre la précaution de se poser la question de savoir pourquoi cette donnée a été collectée. Ceci éclairera sur le sens qu'il est possible d'attribuer à la donnée et sur ce qui reviendrait à la faire mentir. L'auteur insiste donc sur l'importance d'une documentation fournie autour de la donnée, de l'explication de ses origines. En outre, l'auteur montre qu'il faut savoir déchiffrer ce qu'une donnée ne dit pas : connaître le montant des subventions accordées à des associations par une autorité publique autorise le réutilisateur à opérer des déductions sur l'engagement financier de la collectivité (car à l'origine cette donnée sert aux élus pour voter le budget), mais ne lui montre pas *dans quelle mesure chacune* de ces associations est subventionnée (l'association dépend-elle entièrement de subventions de cette collectivité ? Ou bien cette

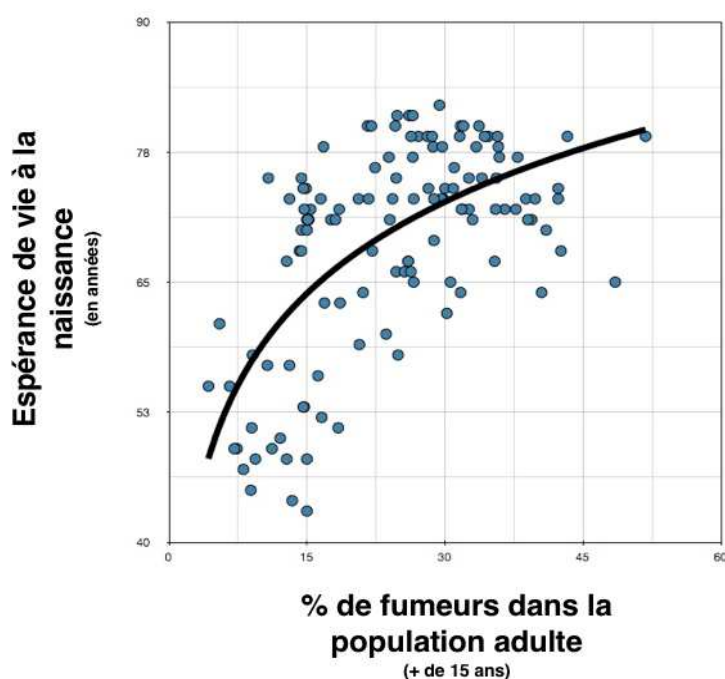
---

138 « Kick-starting the School of Data! », Newman, Laura, Open Knowledge Foundation, 21 mai 2012 (en anglais). <http://blog.okfn.org/2012/05/21/kick-starting-the-school-of-data/#comment-4422> Dernier accès le 5 juin 2012.

139 <http://schoolofdata.org/> (en anglais) dernier accès le 5 juin 2012. LiberTIC travaille sur un projet comparable sur Nantes actuellement.

140 « En finir avec le mythe de la donnée brute », Chignard, Simon, Données ouvertes, 1<sup>er</sup> juin 2012. <http://donneesouvertes.info/2012/06/01/en-finir-avec-le-mythe-de-la-donnee-brute/> Dernier accès le 5 juin 2012.

collectivité représente-t-elle une part négligeable dans le budget de l'association?) L'auteur lance aussi un avertissement sur les effets de la divulgation d'une donnée : des données de type classement d'établissements par la performance aura tendance à pousser le public à se diriger vers les établissements en tête du classement, et à délaisser les autres, creusant ainsi l'écart entre les derniers et les premiers (Monsieur Chignard donne l'exemple des classements des lycées ou des hôpitaux publiés par la presse). La donnée a ici un effet "boule de neige" qu'il convient de prendre en compte. Enfin, l'auteur avertit sur les datavisualisations, plus précisément, sur la manière de les interpréter : en croisant les données de l'Organisation Mondiale de la Santé sur l'espérance de vie et sur la part des fumeurs dans la population mondiale, il obtient le schéma suivant :



Une personne lambda conclurait de ce schéma que fumer augmente l'espérance de vie ! C'est là que, l'auteur le relève, la science de la statistique (donc la connaissance) doit intervenir : corrélation ne signifie pas causalité. Une explication possible à la corrélation présentée ci-dessus est que, dans les pays où l'espérance de vie est plus élevée, davantage d'habitants ont le pouvoir d'achat qui leur permet de se procurer des cigarettes et autres produits. Les leçons à tirer de ce dernier enseignement sont qu'il faut donc se garder des conclusions hâtives et utiliser la datavisualisation avec précautions. Surtout, l'ensemble de cet -brillant- article démontre le caractère indispensable d'une formation de base à l'exploitation des données. Mais il pose aussi une question qui dérange : l'Open Data est-il un outil à a portée de tous ?<sup>141</sup>

141 A côté de l'accès intellectuel aux données, l'accès matériel pose aussi problème : équipement des ménages en outils informatiques, réduction de la fracture numérique, insertion numérique etc. sont des facteurs à ne pas négliger.

La sous-exploitation du potentiel démocratique de l'ouverture des données publiques par les citoyens est donc tout d'abord liée à un problème d'accessibilité intellectuelle des données. Cela ne constitue pour autant pas l'unique obstacle. Il semble en effet que les citoyens ne soient pas toujours bien au fait des enjeux portant à débat.

### **b) Des acteurs mal informés sur le décor : la méconnaissance des enjeux locaux**

La culture du débat n'est pas seulement absente au niveau des administrations. Il semble qu'elle le soit aussi au niveau des citoyens. Cela est peut-être dû au fait que les citoyens ont une connaissance assez limitée des enjeux qui portent à débat.

Dans un numéro spécial de la revue *Espace géographique* sur l'information localisée et le débat public en tant que nouveaux enjeux pour les géographes,<sup>142</sup> des chercheurs s'interrogent sur l'impact de la multiplication et de la relative démocratisation des outils d'information de type géographique sur la gouvernance territoriale et le débat public. Il ressort de ces travaux que les citoyens sont, de manière générale, peu informés sur les enjeux auxquels doit faire face leur territoire. Arnaud Brennetot montre cela tout au long de son article.<sup>143</sup> Paradoxalement, en France, le débat public est centralisé. Il s'agit d'un paradoxe puisque les collectivités locales devraient être par nature dans un rapport de proximité avec la population. Mais grâce à des travaux de Ballarini sur la presse locale<sup>144</sup> et à ses propres travaux de thèse,<sup>145</sup> l'auteur réussit à démontrer que, au contraire des médias nationaux qui apportent un véritable commentaire critique aux enjeux et politiques d'aménagement nationaux, et parmi lesquels plusieurs courants idéologiques se dégagent, la presse locale, « souvent en situation de monopole sur [son] territoire », n'effectue aucun travail d'évaluation et se cantonne à une « représentation événementielle » de l'actualité régionale, qui n'est pas de nature à faire connaître les enjeux locaux en matière d'aménagement du territoire aux habitants.<sup>146</sup> Jean-Marie Bourgogne fait aussi ce constat, et c'est en partie pour cela que le projet Montpellier Territoire Numérique a été élaboré : mieux informer les citoyens sur les enjeux locaux, et même « les former sur l'urbanisme, sur les problèmes de la vile » est une prémisses indispensable avant de mieux les impliquer dans la vie publique locale.

Les auteurs sont conscients du problème de la méconnaissance des enjeux locaux dans le

---

Cependant l'objet de cette partie était de démontrer que les données brutes, objet de l'Open Data, sont un matériau spécifique qui nécessite un minimum de savoir.

142 *L'Espace géographique* 2011/2 (Tome 40). 96 pages.

143 Brennetot, Arnaud. « Des bases de données et du débat public dans les régions ». *L'Espace géographique* 40, no. 2 (2011): 133-137.

144 Ballarini, Loïc, « Presse locale, un média de diversion ». *Réseaux* vol. 148-149, n°2 (2008) : 405-426.

145 Brennetot, Arnaud. *Géoéthique du territoire. Le débat public territorial à travers la presse magazine d'opinion en France*. Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Michel Bussi, Université de Rouen, 2009, 1009 pages.

146 *Idem* note 107, page 136.

domaine de l'aménagement du territoire. Ils proposent donc des solutions. Ils font tout d'abord remarquer que les données peuvent être un outil pour faire connaître les enjeux de débat aux citoyens : « les outils de l'analyse spatiale [...] sont envisagés comme des outils d'action à double sens, permettant non seulement de mieux faire comprendre les enjeux spatiaux aux populations concernées, mais aussi de faire connaître les préoccupations et les aspirations de ces mêmes populations aux experts du territoire, parmi lesquels les géographes ».<sup>147</sup> Le retournement de situation est intéressant : la solution pour remédier à la sous-exploitation des données publiques est de passer par ces données elles-mêmes pour faire connaître les enjeux et ainsi créer un désir chez les citoyens d'exploiter davantage l'Open Data. Les auteurs prennent aussi conscience du rôle qu'ils ont, eux, dans l'information du public : il ne peuvent plus seulement les informer sur un projet d'aménagement, ils doivent aussi apporter leur éclairage sur les conséquences et les impacts de ce projet : « aujourd'hui les géographes prennent part au processus de géo-gouvernance de deux façons : soit ils se contentent d'informer le public sur les projets d'aménagement avec des outils avancés et des techniques qui rendent le projet quasiment plus vrai que nature (3D), ou bien, à partir du même projet, ils expliquent ce qui est spatialement en jeu [...] et deviennent les formateurs des citoyens et même des élus, le but étant non pas d'obtenir un consensus, mais par dessus tout de faire prendre conscience aux personnes des conséquences spatiales à plus ou moins long terme des décisions qui sont prises aujourd'hui. Dans ce cas, la géo-gouvernance a pour résultante la formation des acteurs, franchissant ainsi les obstacles actuels du processus de gouvernance ».<sup>148</sup> La *géo-gouvernance* dont parle l'auteur ici consiste donc à rendre le géographe, qui joue le rôle de savant, acteur du débat public. Yves Guermond parle de responsabilité. Ses propos sont retranscrits ici dans leur longueur parce qu'ils décrivent ce dont il est question de manière particulièrement claire :

« Faut-il réserver l'analyse géographique et la réflexion sur l'organisation de l'espace aux spécialistes patentés, géographes universitaires, chercheurs, chargés d'études des organismes administratifs, en lien avec les élus politiques ? C'est ici que se situe l'enjeu pour une géographie responsable, susceptible de « réhabiliter la dimension socio-politique dans toute décision sur le développement d'un territoire » (D'Aquino, 2002). Il ne s'agit pas de se limiter à rassembler de nouvelles données, fussent-elles de mieux en mieux localisées, dans le cadre d'une problématique non soumise à la discussion. Les géographes ont peut-être trop tardé à « faire entrer la géographie dans le débat public », car il se pourrait que ce soit bientôt le public qui entre de lui-même dans le débat géographique, et c'est un bien ».

En mettant en garde sur les outils que propose Internet, l'auteur continue : « L'une des tâches qui

---

147 Masson-Vincent, Michelle *et al.* « Information géographique, analyse spatiale et géogouvernance ». *L'Espace géographique* Tome 40, no. 2 (2011): 127-132.

148 Masson-Vincent Michelle. « Governance and geography. Explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space ». *Boletín de la A.G.E. [Bulletin de l'Association des géographes espagnols]* no 46, (2008) : 77-95. Traduit de l'anglais par C.Morio.

attend sans doute les géographes sur Internet dans les années à venir est une transmission des travaux sur les territoires qui, en faisant naître les thèmes de réflexion, en les dégageant de la masse multiforme des données, permette en permanence de les discuter et de les mettre à jour ».<sup>149</sup> La question de la formation des acteurs aux enjeux spatiaux a même fait l'objet d'une thèse de doctorat en 2007.<sup>150</sup> La formation aux enjeux passe principalement par l'interactivité, selon Yves Guermond :

« Il est maintenant possible de mettre à profit des outils de simulation interactifs, pour construire des modélisations prospectives, avec lesquelles divers scénarios peuvent être expérimentés et soumis à une discussion citoyenne. On peut dépasser les simples animations cartographiques et leur intégrer une mise en contexte multi-échelles, permettant de réfléchir sur les implications d'un projet aux différents niveaux économiques et environnementaux ».

Une large réflexion a donc lieu parmi les chercheurs en sciences de la géographie sur le besoin de formation des citoyens aux enjeux locaux pour faciliter à ceux-ci l'accès au débat public. Néanmoins, les éléments de réflexion présentés s'appliquent aux enjeux spatiaux uniquement. Cela est déjà un grand pas, mais qu'en va-t-il de la connaissance par les citoyens du fonctionnement des institutions publiques locales, des règles en matière de finances locales, etc. ? Les juristes, les politistes, ont sans doute là un rôle pédagogique à jouer et à développer.

A la question de savoir si la méconnaissance des enjeux locaux par les citoyens n'est pas volontaire, ou, pour le dire autrement, si ceux-ci ne sont pas plutôt complètement désintéressés des enjeux locaux, la réponse suivante peut être apportée : on ne peut pas parler de désintérêt complet pour la vie politique locale puisque celle-ci est tout à fait comparable, par les ingrédients qui la composent, à la vie politique nationale qui, elle, jouit d'une audience relativement importante et constante. Par "ingrédients" qui se trouvent autant dans la vie politique nationale que locale on entend les questions d'usage des deniers publics, la rationalité des décisions, en bref, la légitimité de la décision. Le moindre intérêt qui caractérise ce qu'éprouvent les citoyens envers la vie politique locale, car il serait injuste et inexact de parler d'absence complète d'intérêt, peut s'expliquer par la tradition centralisatrice française. Mais la tendance peut être renversée. Elle peut l'être notamment par l'action des professionnels et des chercheurs qui travaillent sur la vie politique locale, mais aussi par une presse locale vivante, indépendante et variée. Il ne sera bien sûr jamais question de susciter un engouement généralisé de la population pour la vie politique locale, mais au moins de donner les moyens à ceux que cela pourrait intéresser de pouvoir s'impliquer.

Même si les citoyens ont conscience des enjeux politiques auxquels est confrontée leur

---

149 Guermond, Yves. « Les banques de données géographiques régionales: de la révolution du libre accès? la participation citoyenne ». *L'Espace géographique* 40, no. 2 (2011): 97-102, page 101.

150 Piot, Jean-Yves. *Propositions pour une formation des acteurs à la compréhension des enjeux spatiaux*. Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Michelle Masson-Vincent, Université de Provence Aix-Marseille 1, 2007, 322 pages.

société, ceux-ci n'agiront pas s'il n'ont pas conscience du pouvoir d'influence sur les décisions dont ils disposent en réalité.

### **c) Des acteurs mal informés sur leur rôle : la faible conscience des pouvoirs des citoyens**

Jean-Marie Bourgogne considère que lorsqu'il est question de l'implication dans la vie locale, il est possible de distinguer trois "catégories" de citoyens. La première est celle des rétrogrades, réticents à tout changement et qui adoptent quasiment systématiquement une attitude de type « *not in my backyard* », autrement dit, de rejet. La deuxième est celle des citoyens très engagés, prêts à changer, à expérimenter, et qui s'entraident, ce qui démultiplie leurs compétences. Afin de défendre l'intérêt général ou un intérêt de type communautaire (comme une association de quartier), ils revendiquent du pouvoir. La troisième catégorie est celle qui se trouve entre les deux. Ceux qui la composent sont les plus nombreux : pas particulièrement impliqués pour une cause, mais pas totalement insensibles aux enjeux de la vie publique, ils forment une espèce de « masse » qui peut être difficile à mobiliser. C'est cette dernière catégorie qui a besoin de savoir qu'elle a la possibilité d'intervenir dans la vie publique. Monsieur Bourgogne explique le raisonnement qui a été suivi pour élaborer le programme MTN : pour réussir à impliquer les citoyens dans l'innovation urbaine l'équipe s'est demandé :

« concrètement, comment on va faire pour que les citoyens s'impliquent mieux dans la vie de la société ? On s'est dit "on va les initier aux technologies de l'information et de la communication (TIC), on va les former, pas qu'aux TIC mais à l'urbanisme, aux problèmes de la ville etc. Il y avait un point qui était de renforcer la conscience des citoyens des enjeux locaux sur lesquels ils peuvent agir, leur montrer que la pollution, l'insécurité urbaine, l'absence de lien social, l'exclusion, le stress, etc. ce ne sont pas des fatalités, qu'ils peuvent agir dessus beaucoup plus que ce qu'ils ne croient. On ne dit pas qu'ils feront tout mais qu'ils peuvent agir [...]. Donc c'est ça, il y en a qui sont "aware" mais il y en a à qui il faut dire "vous pouvez agir". Par exemple quand on fait des cartoparties on essaye d'aller plus loin que simplement récolter des données : on voit des gens dans la rue qui nous demandent ce qu'on fait, à quoi ça sert, comment je pourrais le faire par moi-même etc, alors il y a un vrai travail d'*empowerement* ».

*Empowerement*, qui pourrait être traduit par "rendre une personne capable", est bien ce dont il s'agit. Plus exactement, d'après les propos de Monsieur Bourgogne, il s'agit ici de rendre les citoyens *conscients qu'ils sont capables*. Certains auteurs montrent en effet que la plupart des citoyens ne se sentent pas légitimes à intervenir dans le débat public. Patrick Peretti Watel fait par exemple état d'un sondage réalisé en 2006 qui montre que, dans le cadre de projets publics d'aménagements à

risque, où le débat est marqué par la technicité, moins de quatre français sur dix considèrent que les experts scientifiques doivent prendre en compte l'avis de la population avant de rendre leur avis.<sup>151</sup> Cela est-il à interpréter comme un complexe d'infériorité ou bien comme une confiance sans limite dans les décisions des institutions publiques ? Pour Jean-Bernard Auby, la seconde explication est à retenir : « la traditionnelle fétichisation de l'Etat qui caractérise le modèle politique français a pour conséquence que la société civile est particulièrement en retard en matière de culture et de pratiques participatives ». Et d'en conclure que les marges de développement pour la démocratie participative sont « certainement importantes ». En définitive, il y aurait une spécificité française qui expliquerait la relative inertie d'une majeure partie de la population. Celle-ci, bien qu'elle ne soit pas irréversible, constitue pour le moment un des obstacles majeurs à l'appropriation par les citoyens de l'Open Data comme outil d'implication dans la vie publique.

Pour résumer, la sous-exploitation du potentiel démocratique de l'ouverture des données publiques est liée tout d'abord à l'administration. Celle-ci qui privilégie le potentiel économique de l'ouverture des données publiques par rapport à son potentiel démocratique, n'intègre pas encore une culture du débat en son sein et a du mal à équilibrer le crédit accordé à la parole experte et à la parole citoyenne. Mais l'administration n'est pas la seule en cause. Du côté des administrés, il y a des problèmes d'accessibilité intellectuelle aux données, de méconnaissance des enjeux locaux et de faible conscience (ou parfois, faible volonté) du pouvoir qu'ils ont d'intervenir dans la prise de décision qui les regarde pourtant naturellement.

---

151 Peretti-Watel, Patrick. *La société du risque*. Repères. La Découverte, 2010, page 62.

## Conclusion

A la question de savoir si l'Open Data permet de rapprocher administrés et administration, il est tout d'abord possible de répondre que le passage d'une logique de réponse à une logique d'offre spontanée par la mise en place de plateformes d'ouverture de données témoigne d'un effort certain, chez un nombre croissant de collectivités, de s'ouvrir aux administrés.

Ensuite, les activités de coproduction de données sont un indéniable vecteur de rapprochement. Elles constituent même un bouleversement de la façon, pour les administrations, d'envisager leurs administrés : ceux-ci ne sont plus seulement consommateurs de données ou de services, ils sont producteurs, et capables d'innovation. Du point de vue de l'administration, il s'agit d'une petite révolution dans la mesure où celle-ci commence à réaliser, petit à petit, que les citoyens peuvent ne pas être uniquement des assujettis, mais aussi de véritables partenaires.

Enfin, il en va autrement quand il est question de déléguer du pouvoir aux citoyens. Manque de volonté politique, dépendance de l'habitude dans les pratiques administratives et faible culture du dialogue en France de manière générale, sont les principales raisons qui expliquent la faible exploitation du potentiel démocratique de l'Open Data. Pourtant, celui-ci constitue un instrument extrêmement porteur et nécessaire pour enrichir le débat public, car ce dernier ne peut exister sans que les parties prenantes aient accès à l'information.

Pour synthétiser le résultat de ce travail de recherches, il est possible de s'associer aux propos d'Armel Le Coz, dans un article sur le gouvernement ouvert : l'Open Data est *un moyen nécessaire mais pas suffisant* pour réussir le gouvernement ouvert.<sup>152</sup> Le processus d'ouverture des données publiques n'en est cependant qu'à ces débuts. Ce constat amène deux conséquences, l'une négative et l'autre positive. La conséquence négative de cette jeunesse est que les différents acteurs ne se sont pas encore approprié cet outil comme un instrument pour enrichir et élargir le débat public. La conséquence positive est que le sujet est riche de promesses et qu'il est l'objet d'un développement rapide et très dynamique. Ce dynamisme est rendu possible par des acteurs extrêmement (ré)actifs, comme l'association LiberTIC ou la Fing. Il est par ailleurs facilité par un support, Internet, particulièrement propre à l'interactivité, à la mise en réseau et à l'innovation.

Bien que les collectivités aient compris l'intérêt de l'Open Data pour renouveler les rapports entre les citoyens et leur territoire par l'encouragement à la création de services innovants, des défis les attendent : faire adhérer un large public à l'usage des données, le former, animer une communauté,... L'ouverture pose aussi des questions d'égalité : tout le monde peut-il avoir un accès à la fois matériel (insertion numérique) et intellectuel (formation, datavisualisation) aux données ? Comment ne pas laisser les territoires ruraux à la marge de l'Open Data ?

---

152 « Enjeux de l'OpenData pour l'OpenGov », Armel Le Coz, Démocratie Ouverte, 1<sup>er</sup> juin 2012. <http://democratieouverte.org/open-blog/opendata-opengov> Dernier accès le 8 juin 2012. Voir schéma en annexe 1.



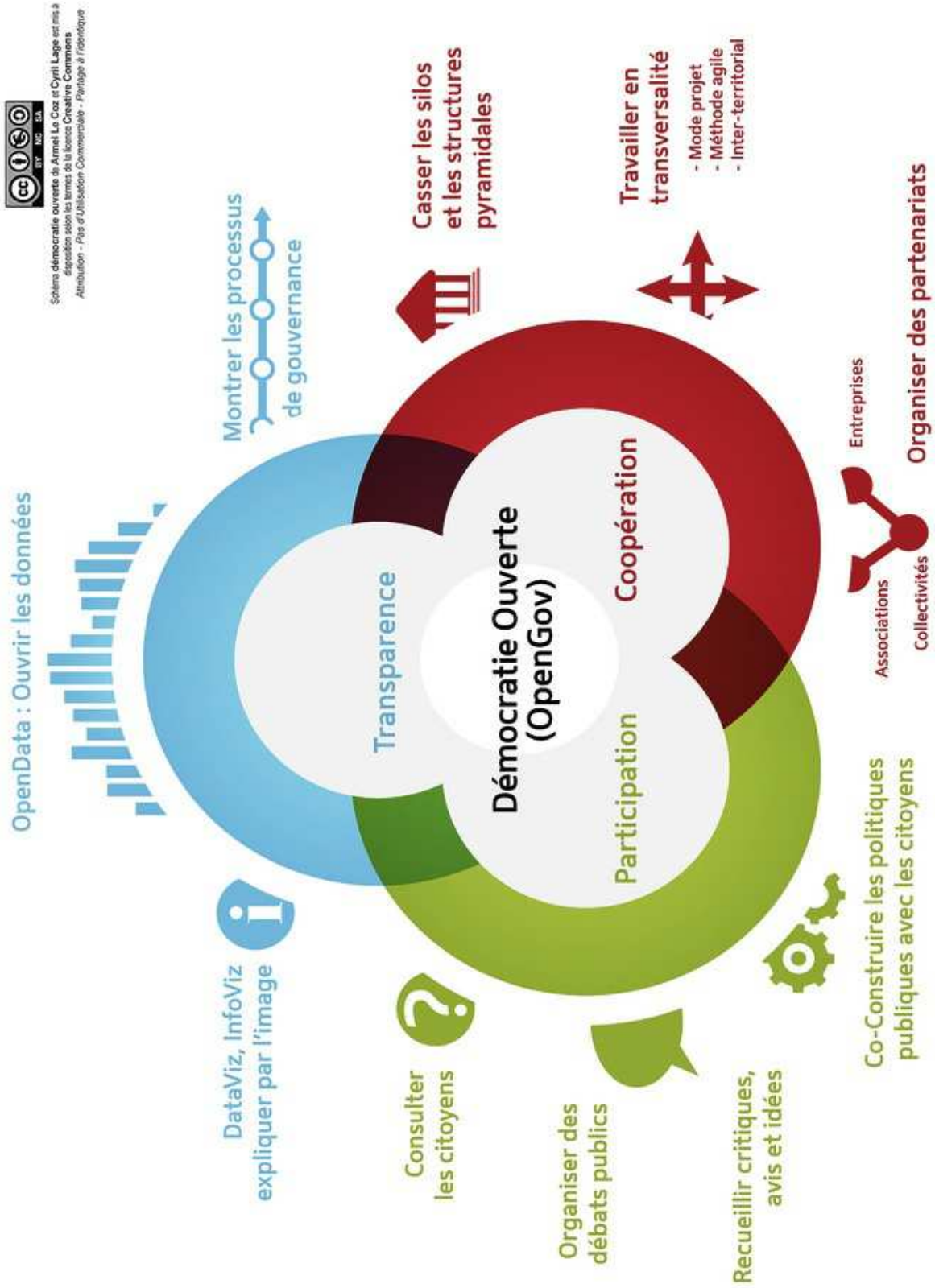
Ce travail a aussi essayé de démontrer les bénéfices de l'Open Data en termes d'optimisation de l'action publique. L'ouverture, c'est aussi la possibilité d'une mise en commun des données. Le partage des données entraîne les services administratifs à travailler de manière moins cloisonnée, ou plus transversale. En comparant à la fois les données dont ils disposent sur un problème public et les solutions qu'ils sont susceptibles d'apporter, les différents échelons administratifs ont les moyens de mener des politiques plus cohérentes et plus efficaces. Cette efficacité peut même encore être augmentée par la contribution des citoyens, à condition, encore une fois, pour l'administration, d'accepter de s'ouvrir à eux et de prendre en compte leurs retours.

Transparence, débat, interaction, coproduction, efficacité de l'action publique sont les éléments clés qui font que l'Open Data a parfaitement sa place dans le schéma d'une démocratie renouvelée. Tout au long de ce travail il a été question de démontrer que l'Open Data peut, dans une certaine mesure, contribuer au renouvellement de la démocratie et surtout, à réaffirmer les enjeux sous-jacents de celle-ci, à savoir la légitimité et la confiance dans les pouvoirs publics.<sup>153</sup>

---

153 Sur le futur de l'Open Data il faut signaler le récent avis du CNN : *Avis n°12 du Conseil national du numérique relatif à l'ouverture des données publiques ("Open Data")*, 5 juin 2012, 23 pages.

# Annexe 1 : schéma de la « démocratie ouverte »



## **Annexe 2 : entretien avec Jean-Michel Bruguière**

*Entretien réalisé le 27 janvier 2012 à la faculté de droit de Grenoble.*

**On a entendu dire le premier ministre britannique que l'ouverture des données publiques permet la réalisation de trois objectifs :« réformer les services publics, favoriser l'innovation, et remettre le pouvoir entre les mains des citoyens. » Quelle est la place de ce dernier objectif parmi tout cela ? Pensez-vous que ce soit l'objectif primordial de l'ouverture des données publiques ?**

C'est en tous cas l'explication qu'on va donner pour légitimer l'accès à cette information à des fins de connaissance. Je connais moins bien la politique d'ouverture des données publiques en Angleterre qu'en France mais il m'a semblé que l'Open Data c'était certes donner une meilleure lisibilité sociale à l'administré, mais que la véritable raison est de permettre à des opérateurs du commerce électronique de pouvoir exploiter une ressource qui est la donnée publique, aussi pure que possible pour pouvoir ensuite lui ajouter un certain nombre de valeur ajoutée par la suite. C'est toujours l'ambivalence de l'accès aux données publiques, on ne sait pas si on parle de l'accès des administrés à l'administration (sorte de «maison de verre») ou est-ce que on parle de commerce électronique ? J'ai toujours dénoncé une certaine hypocrisie dans le discours, du moins en France puisqu'en Angleterre je connais moins le système même si ce sont eux qui ont innové sur ce qu'on appelle le «click and use» qui consistait à inventer des licences type pour pouvoir accéder aux données de manière très pratique et très facile, donc je suis réservé quant aux vertus démocratiques de l'Open Data.

**En quoi pensez-vous que l'open data pourrait permettre une meilleure transparence ?**

Dans cette perspective là, si on prend l'exemple de données de type juridique, il est évident que cela permet tout de même de connaître plus facilement que dans l'univers papier certaines informations par exemple juridiques. C'est facile aujourd'hui depuis son ordinateur d'accéder à Légifrance, d'avoir une meilleure connaissance, à supposer que l'accès à l'information suffise à la connaissance. Mais tout dépend de ce qu'on entend par accès : si c'est un accès matériel, il est simple, si c'est un accès intellectuel c'est différent : il ne suffit pas de donner accès à toute la jurisprudence de la Cour de Cassation pour comprendre cette jurisprudence. Il y a tout un accompagnement pour comprendre l'environnement d'une décision, je ne sais pas si c'est jouable d'aller au-delà mais on ne parle que d'accessibilité matérielle, me semble-t-il.

**Donc on aura toujours besoin d'experts en aval pour apporter une analyse, davantage d'explications ?**

Il me semble oui.

**L'ouverture des données traduit-elle une volonté de la part des administrations de s'ouvrir au dialogue avec les administrés voire à la critique ?**

Non je pense que cela ne va pas aussi loin. S'ouvrir aux administrés oui, mais critique non. Il faut d'abord savoir de quel type de données il s'agit, mais il ne faut quand même pas négliger, même dans le domaine numérique, la tendance d'une administration à conserver une certaine maîtrise sur les données qu'elle va considérer sensibles. Elle va donner à voir ce qu'elle a envie qu'on voie. Je ne crois pas à cette histoire de maison de verre de dialogue etc., je pense qu'il y a eu des évolutions sensibles, qu'on a favorisé l'accès à l'information, c'est indéniable, mais est-ce que ça traduit une évolution dans le fonctionnement administratif, l'Open Data, non. Je pense qu'on est plutôt sur l'accès aux documents administratifs, les années 70-80 là je vous aurais dit oui, mais aujourd'hui on est dans une autre perspective.

**Comment l'Open Data et le droit d'accès aux documents administratifs peuvent-ils s'articuler ?**

J'ai toujours dénoncé cette ambivalence. On voit cette ambivalence dans l'ordonnance française qui a transposé cette question dans la loi d'accès aux documents administratifs. C'est une grosse erreur à mon avis. J'ai toujours dit que la partie «démocratique», accessibilité à l'information dans la logique de la CADA et de l'accès aux documents administratifs, aurait pu être placée en partie dans la CADA et que principalement la question de l'ouverture des données publiques aux opérateurs privés aurait du être réglée dans la loi sur la confiance dans l'économie numérique. C'est-à-dire que l'information publique ici est un matériau qui va servir à nourrir des services d'information, c'est du commerce. Donc on règle une question commerciale dans une loi qui concerne l'accès aux documents administratifs, et cela me paraît un peu pervers. Car tous les administrativistes que j'ai rencontré n'ont jamais véritablement envisagé autre chose car ils ont peur du droit de la concurrence et que cette donnée leur échappe. Personnellement il me paraîtrait beaucoup plus sain que la partie commerciale soit régulée par l'autorité de la concurrence plutôt que par la CADA.

**Le fait que l'Open Data ait une vocation principalement économique empêche le développement d'applications qui permettrait de mieux connaître le territoire, l'administration ?**

Non effectivement on peut se poser la question : est-ce que au final cela ne va pas servir un besoin qui est présent dans la loi d'accès aux documents administratifs ? Prenons un exemple. Lors d'une consultation pour le ministère des transports, se posait la question de l'exploitation des données routières c'est-à-dire les concessionnaires d'autoroute souhaitaient exploiter les informations qui étaient recueillies dans le cadre de besoins de sécurité, par exemple savoir qu'un automobiliste

rentre sur l'autoroute à Marseille à telle heure pour sortir à Lyon à telle heure pour en conclure qu'il n'y a pas d'encombrement, quelles sont les conditions météo etc., tout cela sont des données qui sont collectées grâce à des capteurs situés sur l'autoroute. Ces données, les concessionnaires d'autoroute voulaient les exploiter pour y apporter des plus-values pour ensuite les redistribuer aux automobilistes c'est-à-dire qu'effectivement celui qui part de Marseille pour aller à Lyon pouvait savoir que c'était encombré, qu'il y avait un accident, etc. Se posait le problème de savoir quel était le statut de cette information collectée dans le cadre des contrats de concession de service public : appartenait-elle à l'Etat ou aux concessionnaires ? Il ne se sont pas orienté vers l'idée que les concessionnaires puissent faire un libre usage de ces données au nom de l'idée de police administrative. Si on admettait un libre accès, une libre utilisation, ils auraient préparé un produit qu'ils auraient ensuite redistribué à l'automobiliste et on peut dire effectivement que cet automobiliste aurait bénéficié d'un produit intéressant. On peut imaginer que l'information soit enrichie, corrélée avec d'autres éléments, sous réserve bien sûr de payer le coût de cette information mais il l'aurait eu, de manière enrichie. Mais cela passe par une utilisation commerciale.

### **Voyez-vous une dimension supplémentaire aux trois dimensions évoquées au début de cet entretien ?**

La liberté du commerce et de l'industrie : la possibilité de donner à des opérateurs la possibilité de travailler sur des matériaux qu'ils vont pouvoir enrichir, pour proposer ensuite des services d'information à valeur ajoutée. Cette information va nourrir un besoin de lisibilité sociale et une activité commerciale, les deux ne sont pas incompatibles. Tout dépend du type d'accès que vous allez ménager, quelle information que vous allez évoquer. Il faut bien faire attention parce qu'il y a des informations qui intéressent tout le monde, d'autres qui intéressent peu de monde, c'est-à-dire que chaque information a sa propre spécificité. C'est un peu un des reproches qui peut être adressé à l'Open Data, c'est qu'on raisonne sur des ensembles d'informations sans raisonner au cas par cas : statistiques, données météorologiques dans ces données statistiques, celles qui sont anonymisées, celles qui ne le sont pas,... Il y a vraiment une étude assez fine de toutes les données publiques à faire avant de les soumettre à un régime juridique général.

### **Aucun texte n'oblige les collectivités à publier des jeux de données, elles font elles-même la démarche et choisissent les données qu'elles veulent publier...**

L'ordonnance de 2005 pose un principe de libre réutilisation des données publiques, ce qui suppose un accès. Il y a aussi les exceptions de l'ordonnance de 2005 à prendre en compte mais il m'a semblé qu'il y avait quand-même un principe : le principe européen qui a été transposé dans différents pays c'est de dire que dans toute la mesure du possible, ce qui est détenu par une entité publique doit être mis à disposition des citoyens dans une optique démocratique et peut-être, au-

delà, des commerçants dans une optique commerciale. Il y a quand-même un point important à souligner, pour revenir sur l'ambivalence, que j'avais développée dans le cadre de ma thèse consacrée à la commercialisation des données publiques. Pour moi il y a une distinction fondamentale à faire entre les hypothèses où l'information est l'objet de l'activité du service public et celles où les données sont le moyen de son action. Lorsqu'on parle de données publiques il faut savoir de quoi on parle. Si on parle des bases de données de l'INSEE, de Météo France ou d'un autre opérateur public, qui pour moi est un service public d'information, c'est-à-dire dont l'objet de l'activité est précisément de produire de l'information, je suis un peu gêné pour poser un principe de libre accès puisque finalement on a confié à un opérateur public une mission de service public d'information et il n'y a pas de raison de déposséder cet opérateur public de son infrastructure informationnelle. Si par contre on parle d'une information dont une administration se sert pour réaliser son action, et qui accessoirement va la mettre à la libre disposition du citoyen, c'est différent. On est pas du tout dans la même problématique. Si on est dans le cadre du service public d'information, on est vraiment dans une situation où les opérateurs privés vont peut-être faire concurrence à cet opérateur public (avec le problème de l'écroulage commercial), bref on est vraiment sur une perspective de concurrence/service public. Si par contre la faculté de droit doit mettre à disposition les dossiers, les courriers internes qui ont été adoptés pour mettre en place tel ou tel master pour que l'étudiant ou le syndicat d'étudiant puisse savoir ce qui s'est décidé, ce n'est pas la même information. Cette information là ne va pas intéresser grand monde sur le marché. Donc oui pour les vertus démocratiques pour l'information qui est le moyen de l'action, et pour celle qui est l'objet de l'activité on peut lui donner d'autres vertus et là on se trouve dans une autre problématique.

### **Annexe 3 : entretien avec Jérémie Valentin et Jean-Marie Bourgogne (mairie de Montpellier)**

*Entretien réalisé le 29 mars 2012 à la mairie de Montpellier. La durée de l'entretien étant relativement importante, les extraits les moins pertinents ont été retirés.*

#### **Quand on vous parle de l'impact de l'ouverture des données publiques sur la relation administration-administrés, à quoi pensez-vous ?**

**Jérémie Valentin (JV) :** Sur la relation administration-administrés, nous à la base c'est une volonté politique de faire de l'Open Data, contrairement à certaines villes de France où ce sont des citoyens qui ont poussé, comme à Toulouse, Nantes, où les citoyens ont formé des collectifs et sont allés voir les élus pour promouvoir l'Open Data. Ici c'est venu des élus, c'est une commande politique. D'où les moyens importants, d'où le soutien. Donc la démarche est venue plus du côté administration que du côté administrés.

J'ai d'abord eu des relations avec l'administration : je vais voir tous les services, je sais quelles compétences ils ont et je leur dit : "je sais que vous travaillez sur tels sujets, que vous avez telles données", on discute, ils me disent quelles données ils ont, quelles sont celles qu'ils peuvent me donner, quelles sont celles qui ne peuvent pas me donner, m'envoient celles qui peuvent me donner, je regarde à quoi ça ressemble : s'il faut anonymiser, j'anonymise, si les données sont correctes je les mets sur le site Open Data.

Voilà la démarche, c'est l'administration qui met à disposition.

Au bout d'un moment on s'est rendu compte qu'il y avait certains acteurs extérieurs qui voulaient créer des services mais qui n'avaient pas toutes les données nécessaires pour cela. Par exemple des gens voulaient créer des services consistant en du calcul d'itinéraire pour les personnes à mobilité réduite. Nous n'avons la connaissance que des établissements publics et le cheminement des trottoirs, mais nous ne connaissons pas du tout l'accessibilité dans les lieux privés ou les lieux qui ne sont pas en notre gestion. C'est à partir de ce moment là que nous nous sommes rapprochés de la communauté OSM parce que eux travaillent quelle que soit la source de l'information (ville, aggro, région,...) : eux ce qui les intéresse c'est un endroit du territoire, ils traitent donc l'information de manière égale. On s'est donc rapprochés d'eux, pour voir de quelles données ils disposaient. Certaines étaient intéressantes. Et on s'est rendu compte que sur l'accessibilité, elles manquaient aussi. C'est à partir de là qu'on a poussé à l'organisation de cartoparties ou mapping party dont l'objectif est d'inviter citoyens à parcourir leur quartier et à récolter de l'information, avec comme thématique ici l'accessibilité. On forme des petits groupes qui vont dans les rues, notent ce qui concerne l'accessibilité. A la fin on saisit tout ça, ça va dans les bases d'OSM dans un premier

temps. On a fait un quartier en janvier. Samedi on va en faire trois d'un coup dans la même zone. On espère à la fin de l'année avoir fait les principaux quartiers de la ville.

### **Passer par cette communauté sert à contourner l'inertie des administrations qui ne sont pas lancées dans le mouvement ?**

Ce n'est pas pour court-circuiter ce qu'ils font, mais pour compléter ce qu'ils ne font pas. Ce n'est pas forcément à la ville de connaître l'accessibilité de tous les commerces ou ce genre de choses. Comme ce n'est pas dans leurs compétences, ils ne le font pas, donc l'information n'existe pas. Mais si on prend par exemple l'accessibilité de l'hôtel du département, si le département n'a pas mis à disposition ses données, là oui, on passera par la communauté. S'il les a mis à disposition, ce n'est pas la peine, il suffit de recouper les bases de données.

Si on va sur le site allemand [wheelmap.org](http://wheelmap.org) qui contient des cartes signalant les lieux accessibles aux personnes à mobilité réduite, on voit que les trois quarts de la ville de Montpellier ne sont pas renseignés (les logos sont en gris). Le quart qui est renseigné (logos rouges, orange ou verts) se trouve au Nord de la ville, là où a eu lieu la cartopartie de janvier. C'est le résultat de notre travail : tout ce quartier, on sait si c'est accessible ou pas. Certains lieux isolés sont renseignés par des contributeurs qui renseignent eux-mêmes, en-dehors des cartoparties. Voilà la visualisation concrète de ce qu'on peut faire.

Donc l'objectif pour nous est multiple : c'est déjà de faire de l'animation autour de l'Open Data de la libération des données, de la donnée libre, de la cartographie libre, et c'est d'inviter les personnes handicapées à se former, car nous on va faire ça sur un an, et le but c'est que la base de données soit mise à jour. Et donc en invitant au maximum ces personnes à mobilité réduite, on leur montre comment on fait, comment on récolte l'information, comment on la rentre dans OSM, comme ça après elles elles sont tous les jours au quotidien avec leur fauteuil à avoir des difficultés ou non dans la rue. Il y en a certains qui ont déjà le réflexe de noter sur un carnet et d'envoyer à la mairie comme on faisait dans le temps. Maintenant on leur dit : "vous rentrez chez vous, vous le faites avec votre téléphone ou avec votre ordinateur et vous alimentez la base de données." Donc là nous directement sur l'Open Data on n'a pas encore mis ces informations mais dès qu'on aura les informations sur tous les quartiers de la ville on les mettra sur l'Open Data, car on ne peut pas faire quartier par quartier c'est soit on a tout soit on a rien. Quand les services de la ville voudront connaître l'accessibilité de certains lieux, par exemple s'ils travaillent sur une rue, ils vont connaître l'accessibilité du lieu qu'ils ont en gestion mais pour tous les autres lieux ils ne vont pas la connaître. Eh bien s'ils veulent la connaître, ils pourront télécharger l'information. Voilà pour la théorie concernant la relation administration-administrés.

On a des exemples un peu plus concrets : au début ces deux univers se regardaient : d'un côté les



administrations libèrent des données, d'un autre côté les administrés s'en emparent, on crée des services etc. Au bout d'un moment, certains services nous ont fait part de leur intérêt pour les bases de données complétées par les utilisateurs. Donc par exemple nous avons, sur les POI, deux grosses bases de données : une gérée par le service cartographique et une par le service communication. Ils n'ont pas forcément les mêmes informations : le service cartographique a essentiellement les données concernant la localisation de l'endroit, le type de bâtiment, et le service communication a des informations complémentaires type horaires d'ouverture. Ces deux fichiers ont été téléchargés par les utilisateurs qui les ont fusionnés et les ont enrichis de données provenant d'OSM, ce qui fait une espèce de méga-fichier. Maintenant, certains services de la ville vont piocher dans ce méga-fichier. On peut parler de crowd-sourcing, de récolte collaborative, entre deux services de la ville et des administrés.

Pour donner deux autres exemples, le service du génie urbain qui s'occupe de la voirie, quand on fait des manifestations type mapping party on les tient au courant. A la première ils nous ont dit "ok c'est bien mais on a pas grand chose à y dire". Cette première mapping party ne concernait que l'accessibilité des lieux : est-ce que je peux rentrer dans un lieu en fauteuil roulant, oui, non. La ville a connaissance de l'accessibilité des trottoirs : y a-t-il un bateau, quelle est sa largeur minimale, y a-t-il un poteau au milieu etc. Eh bien lors de la seconde mapping party le service du génie urbain nous a demandé de vérifier sur place l'exactitude de leur base de données, qui datait de quelques années, de consolider les informations sur quelques rues. Pour la prochaine opération du 31 mars, ils nous ont donné les noms de trois rues se trouvant dans le quartier que nous allons cartographier en nous demandant de vérifier l'accessibilité du trottoir. Nous la vérifions, nous leur renvoyons l'information, et eux pourront comparer pour savoir à quel degré si leurs données sont correctes à 80% ou pas, est-ce que leur prestataire a fait du bon travail. S'ils considèrent qu'on a fait du bon travail, peut-être qu'à la prochaine manifestation ils enverront un de leurs agents avec nous pour vérifier cela, profiter de nous ou mettre à jour le protocole de récolte des données, définir le cahier des charges ensemble. Donc il commence à y avoir ce désir.

Même exemple concernant le génie urbain : les lieux référant à la voirie, on a rencontré [le responsable], on lui a expliqué notre démarche et il nous a dit "vous êtes dans la rue donc profitez-en pour noter tous les écueils liés au handicap : des fois le trottoir théoriquement est accessible mais il y a toujours des poubelles au milieu, il y a eu des travaux, la plaque égouts a été mal installée, un cafetier s'est approprié la place, etc. Comme ça on profitera de votre "balade" dans les rues." Bien sûr ils ne promettent rien aux personnes, ils ne promettent pas qu'ils vont tout régler et qu'ils vont faire les travaux, mais au moins ils auront l'information, la plus à jour possible. Donc là pareil on a un désir naissant. Ce sont des petits exemples, j'organise pas des grandes réunions entre citoyens et chefs de service, ce n'est pas non plus le pays des merveilles, mais c'est des petites choses qui commencent à naître.

**C'est donc un mouvement circulaire entre les administrations et les administrés, ce n'est pas seulement l'administré qui demande et l'administration qui ouvre ses données...**

Voilà. Et ce n'est pas tous les administrés non plus. Nous c'est le plus dur de notre travail, c'est de faire adhérer un maximum la population à notre démarche.

### **Qui sont les administrés en question ?**

Ce sont ce qu'on appelle les usagers avancés : ceux qui sont au courant du mouvement Open Data, des espèces de geeks ou pas forcément mais qui au moins sont dans le milieu, les gens de la communauté OSM, ce qui se recoupe, et les associations, les militants : les associations de quartier qui militent pour l'amélioration de la vie dans leur quartier, soit les associations de personnes à mobilité réduite dans notre cas puisque là on a axé sur la thématique handicap. On développe aussi une autre thématique sur la biodiversité, on devrait faire une cartopartie en mai lors de la semaine de la biodiversité sur la biodiversité urbaine sur l'esplanade du centre-ville, pour regarder quelles types de plantes sont présentes en milieu urbain, quels types de bestiaux...

Donc on est sûr de l'administré avancé. L'administré "de base" ou "normal", si vous demandez dans la rue s'ils connaissent l'Open Data, si il y en a un sur dix qui dit oui moi je suis heureux. Après on a pas non plus encore fait une énorme communication : on a eu qu'une page dans le journal de la ville par exemple. On n'a pas eu d'affiches dans la rue par exemple, mais ce sont des choses qui sont prévues à terme. C'est pour cela que le public ne nous connaît pas vraiment. Donc c'est à travers ce genre de manifestations [les mapping party] qu'on essaye de se faire connaître. Il y a un autre type d'administré avancé, ce sont les gens qui développent. Nous avons lancé récemment un appel à projets pour créer des applications à partir des données Open Data. Donc le microcosme nous connaît, même au niveau national car on est reconnu comme une ville assez active sur le sujet.

[...]

Autre exemple, on a mis à disposition des informations à propos du filaire des voies : toutes les rues sont en tronçon, elles ont un numéro, un code, une longueur, sont géocalisées bien sûr etc. et contient la géolocalisation de tous les passages piétons (environ 3000). Il y a des gens qui ont pris ces deux données, les ont croisées, puisque ce sont les mêmes codes puisque ce sont des bases métier.

### **Des bases métier ?**

Toutes les données que je vais chercher je les trouve dans des bases métier. Les bases métier contiennent des données utilisées par des gens dans le cadre de leur métier. L'Open Data c'est ça c'est mettre à disposition des données publiques, et ces données publiques elles existent depuis des dizaines d'années sous forme de disque dur, elles sont utilisées par des "logiciels métier", ce sont

elles qui sont restées en vase clos pendant des dizaines d'années. L'Open Data consiste à libérer ces données là.

Ces usagers ont donc pris ces deux données, ont fait des recoupements et ont calculé la distance à laquelle se trouve le passage piéton de la rue à laquelle il est attribué. Et se sont rendu compte qu'il y avait des erreurs : certains se trouvaient à deux kilomètres de là où ils devaient être, ou ils sont à 500 mètres. Je leur ai donc demandé de m'envoyer leurs données, j'en ai parlé à la personne qui s'occupe de ça à la ville, il m'a dit qu'il était intéressé alors je les lui ait envoyées. Donc on a là un administré, avancé encore une fois, puisque ce sont des gens qui développent des applications assez poussées, qui ont en faisant des recoupements tout bêtes pour lui mais que nous ne connaissons pas interne, trouvé des erreurs dont il m'a fait part, et moi je fais le lien avec [la mairie]. Le lien entre l'administration et l'administré se fait à travers moi pour la démarche Open Data. Parce que quand les gens envoient un mail pour ce genre d'information ou qu'ils recherchent directement un contact, ils m'appellent moi. Les services ne sont pas directement en contact avec eux. Parce que il y a des services où on ne peut pas : ça leur fait une surcharge de travail or ce n'est pas notre objectif : s'ils nous voient comme une surcharge de travail, ils ne nous donnent pas de données, et ça leur fait une petite protection.

### **Vous devez demander aux services s'ils acceptent de vous faire passer leurs données ?**

Voilà. Je vais voir le service. Je sais quelles sont leurs compétences. Des fois je consulte leurs données avant, puisque étant à la direction des systèmes d'information, j'ai accès à toutes leurs données puisque ce sont les gens de ce service direction des systèmes d'information qui ont construit ces bases de données. Donc parfois je regarde avant, je sais à peu près ce qui leur appartient. Je vais les voir, je discute avec eux, ils me disent ce qu'ils ont, je leur dit que je sais qu'ils ont telle information, que telles informations m'intéressent, et eux me disent s'ils veulent bien libérer telle ou telle information. Des fois on discute : soit on tombe d'accord soit on n'arrive pas à tomber d'accord, soit ce sont des données considérées comme sensibles et le chef service ou de la direction ne se sent pas entre guillemets compétent pour prendre la décision et dans ce cas on fait appel à l'élu pour trancher. Ça a été le cas concernant l'accidentologie : il y a un service à la ville qui a les données concernant les lieux où il y a eu les accidents, petits accidents, accidents mortels. Moi je trouve que c'est une donnée intéressante. C'est une donnée qui a été libérée en Angleterre, il y a eu des applications assez intéressantes qui ont été faites. Là le chef de service m'a dit : "je ne peux pas prendre cette décision", alors on a demandé à l'élu et l'élu a dit non. Donc on en reste là pour le moment. Mais dans six mois j'y retournerai. Car il y des services qui ne sont pas du tout réticents, qui poussent, qui nous envoient des données, qui nous appellent etc, et des services à qui j'envoie trente mails et ils ne me répondent pas. Après, je suis la dernière de leurs priorités : il y a des chefs de service qui reçoivent cent mails par jour, le mien il est tout en bas. Même s'il y a une volonté politique et les directeurs de services qui encouragent les services à me recevoir et à me donner des

données, des fois ils n'ont pas le temps. C'est pas qu'ils jouent le jeu mais c'est qu'ils n'y voient pas l'intérêt, ils ne sont pas dans la dynamique. Dans ces cas là je dois y aller, y retourner et ça c'est un travail de longue haleine. Des fois ils acceptent de me donner certaines données, donc je les prends et je reviens trois mois après en leur disant "voyez, vous n'avez pas croulé sous les demandes, donc est-ce qu'on peut aller un peu plus loin?" et souvent ils acceptent.

### **En-dehors des données sensibles, quelles sont les raisons des refus ?**

Pour la peur de la surcharge de travail.

Concernant les données sensibles, je peux donner un exemple. La ville connaît exactement tous les panneaux d'affichage concédés à JC Decaux. Cette donnée elle existe, elle est référencée, on sait quel type de panneau c'est et où il se trouve. Cette donnée là ils ne veulent pas la donner parce qu'ils savent pertinemment qu'ils ont l'association "Paysages de France" qui lutte contre la pollution visuelle, qui les embête déjà assez. Si on leur donne ces données, ça leur mâche le travail et ils vont avoir plus de demandes donc ils me disent "niet".

Voilà c'est ça sensible. Après c'est sûr je ne donne pas la localisation des serveurs, des choses stratégiques, ni tout ce qui est nominatif, c'est dans la loi de toute manière.

### **C'est ce qui est intéressant ce sont ces données là qui ne sont pas forcément protégées par la loi mais pour des raisons politiques.**

Oui, c'est ça les données considérées sensibles : c'est le case de l'accidentologie. Ca va mettre l'accent sur les points noirs. Pour moi l'argument est un peu moins valable car les gens savent ou c'est dangereux. Mais ça pousse les gens à demander des aménagements urbain et l'aménagement urbain ça coûte cher, par exemple 2 millions d'euros pour un tout petit rond-point.

### **Certains soulèvent l'argument selon lequel si les citoyens ont accès aux données, ils ont davantage conscience des contraintes budgétaires et autres qui pèsent sur la ville et vont en conséquence avoir des demandes plus raisonnables.**

Oui sur le papier. Mais cela induit que le citoyen ait une réflexion sur ça. Or ce n'est pas le cas tout le temps. Je ne dénigre pas le citoyen, je dis que il va voir quelque chose, il va vouloir qu'il y ait un aménagement et à partir de là il va se battre, prêcher pour sa paroisse. Même s'il connaît pertinemment [les contraintes], ça demande un travail de recoupement d'informations, certains le feront, d'autres le feront pas. Donc oui sur le papier. Dans la réalité je suis plus perplexe. Mais je n'ai pas de cas concret ici.

**Pour l'instant l'Open Data à Montpellier c'est relativement consensuel, on est pas sur une démarche de transparence (exemple panneaux publicitaires) mais plus sur une démarche d'amélioration des services,....**

Oui mais il y a quand même tous les budgets primitifs depuis 2005, il y a toutes les caméras de vidéosurveillance gérées par la ville, il y a les cartes scolaires, ce genre de choses qui peut être considéré comme sensible dans certaines villes, et il y a le point adresses : géo-localisation de tous les numéros d'adresses de la ville. Telle rue se trouve à telles coordonnées géographiques. Il y en a 30 000 à Montpellier. Ca correspond à quelque chose au niveau national qui s'appelle la "BD Adresses", BD signifiant "base de données", qui est vendue par l'IGN et que certaines villes vendent. C'est une donnée de bonne qualité et qui a une grosse valeur. Montpellier ne la vend pas. Alors quand on l'a mise à disposition, les gens des autres services (direction des systèmes d'information, SIG, de la région, département et communauté d'agglomération) m'ont dit qu'ils étaient très contents de cette libération, qu'ils l'avaient téléchargée, parfois pour comparer par rapport à leur propre base de données adresses. Donc elle a servi de suite à des gens dont c'est le métier et qui travaillent dans d'autres collectivités territoriales du territoire. Donc il y a quand-même des choses sur la transparence.

Il y a des diagnostics territoriaux qui sont faits quartiers par quartiers, qui ont été libérés aussi. Donc on en peut pas dire que l'Open Data ce n'est que la création de services, il y a aussi de la transparence.

### **Pas de difficultés pour obtenir la BD Adresses ?**

Si, j'ai mis six mois à l'obtenir. J'ai dû convaincre le chef de service de la Direction de l'Équipement Public, qui ne voulait pas trop au départ. J'en ai alors parlé à l'élue, qui en a parlé au chef de l'administration, ils ont été plutôt pour. Après j'ai dû revoir le chef de service, et à cause de retards dus à des causes personnelles des uns et des autres, on a mis du temps à se revoir, mais au total cela a mis 6 mois.

### **Qu'est-ce qui a finalement convaincu le chef de service ?**

Ce qui l'a convaincu c'est que ce soit la hiérarchie qui lui demande.

### **Et cela n'a pas posé de problème à la hiérarchie de libérer une donnée source de revenus potentiels ?**

Non car nous on ne la vendait pas cette donnée, sauf demande particulière. Mais en effet elle a de la valeur parce qu'elle a été chère à produire.

**Jean-Marie Bourgogne (JMB)** : vous faites bien de venir nous voir parce qu'on a du vécu, ce ne sont pas des vœux pieux. Il faut bien faire attention car l'Open Data c'est un couple à trois : il y a les entreprises aussi. Car plus on démantèle les services de la ville, plus c'est le privé qui prend en main plein de choses. Il y a plein de données qui n'appartiennent pas aux collectivités mais qui appartiennent aux délégataires de service public : à TransDev, à Véolia, à EDF, à Orange,... Je le dis parce que souvent j'entends des conversations avec des gens de l'Atelier à Paris, où il est question du rapport collectivité/citoyen. Il y a les entreprises aussi, et chacun a une position bien différente dans cette affaire.

Est-ce que c'est la ville, l'institution qui porte des projets autour du numérique, des données, ou est-ce qu'on peut le faire à partir du citoyen, dans une approche 2.0 c'est-à-dire contributif, participatif, pas dans le côté "numérique" du 2.0 ? On peut pas opposer l'institution au citoyen, il y a des choses qu'on peut faire ensemble, car chacun a ses compétences, donc il faut arriver à croiser les deux. Ce n'est pas du 1.0 plus du 2.0, c'est du "1.5", quelque chose entre les deux.

Le problème c'est que les grandes entreprises, elles ont vu qu'il y avait un gros business. L'information, le numérique, c'est des fluides : ils gèrent l'eau, ils gèrent le transport, ils gèrent les déchets, donc pourquoi ils ne gèreraient pas le numérique ? Les entreprises se disent "on a qu'à récupérer les données", en disant que c'est beaucoup trop compliqué [...] pour le laisser aux uns et aux autres, et qu'il faut que ce soit des délégataires de service public qui récupèrent ces trucs là, tout comme on a donné les transports à Transdev, l'eau à Véolia enfin tout ce qui est fluide, on a qu'à donner le numérique. Il y a donc un gros groupement industriel qui travaille là-dessus, ils ont labellisé ça Smart City, il y a Cisco, IBM, Orange, Microsoft etc. Et ces gens-là passent leur temps à dire aux collectivités "donnez-nous vos données, les services donnez-les nous, l'information en temps réel donnez-les nous, vous n'êtes pas compétents pour le faire, et les citoyens c'est le danger absolu, c'est le pire, ils vont vous emmerder..." Sauf qu'une fois qu'on leur a donné ces données, ils en ont ce qu'ils en veulent : les prix augmentent, le service n'est pas ouvert... C'est ce qu'il s'est passé sur l'eau où souvent les collectivités reprennent la gestion car c'était trop cher. Il y a un réel débat là-dessus.

Les collectivités ont un choix : est-ce que je continue comme avant, ce qui est un peu la tentation, est-ce que je vais plutôt vers les citoyens, je collabore avec eux, je leur demande leur avis, je leur demande de m'aider à produire de la donnée, des services, ou bien est-ce que je fais plutôt avec les grandes entreprises, ce qui a un côté rassurant, mais quelque part on leur donne les clés de la boutique. C'est une tension très importante qui va complètement occuper le débat dans les prochains mois, tout le monde parle de Smart City. C'est le levier très technique. Certains disent c'est très technologique, c'est les capteurs, c'est la sécurité, tout le monde a des badges etc. C'est pas du tout une ville organique, humaine, souple, légère comme disent les arts graphiques, ou douce comme le nom qu'a donné Bordeaux à son projet, c'est une ville avec des vrais gens, pas juste des capteurs.

D'ailleurs on le voit dans les villes : elles ont un certain nombre de données, mais il y a des données qu'elles n'ont pas car dans les contrats de délégation de service public elles n'ont pas prévu que les données leur reviennent : les données appartiennent à celui qui les produit, les entreprises peuvent faire des rapports annuels sur ce qu'elles ont mais il n'est pas prévu que les données reviennent aux collectivités, ce n'est pas un devoir de mise à disposition des données comme cela incombe aux collectivités avec les directives Inspire etc. Des organismes publics envisagent de publier des données sur un portail Open Data mais pas nécessairement gratuitement. C'est de l'Open Data mais pas du free data. Pour se justifier ils utilisent des termes alambiqués etc. car je pense que les délégataires de service public n'ont pas l'intention à priori de donner ces données là puisque rien ne les y oblige; ils disent "on les mettra à disposition mais on les commercialisera". Nous on n'a pas de moyens de s'y opposer, sauf à insérer un avenant dans le contrat, négocier, essayer d'insérer systématiquement une clause de ce genre dans tous les prochains contrats, une clause de mise à disposition gratuite des données, sauf quand il y a des coûts réels de mise à disposition bien évidemment. Nous on peut dire qu'on paye la mise à disposition mais pas la production de la donnée, qu'on a déjà payée une fois voire deux fois. Il y a un vrai sujet là.

[Pour présenter le projet MTN, Jean-Marie Bourgogne a préparé un schéma des acteurs de la vie urbaine : ]

- les entreprises, elles sont dans l'intérêt privé, aussi dans l'innovation et le *process* c'est-à-dire que quand on les pousse, qu'il y a du business, elles sont prêtes à innover mais quand on les pousse pas, elle bougent pas (exemple : la sncf) : elles voient les citoyens comme des clients.

- les collectivités ne sont pas trop dans l'innovation, elles sont beaucoup dans le *process*, parce que les agents vieillissent, ils n'ont pas la pression, les gens sont pas contents mais ça empêche pas de vivre, etc. Elles voient les citoyens comme des emmerdeurs.

- les citoyens engagés, pas celui complètement rétrograde type "*not in my backyard*" NIMBY qui est complètement en-dehors. Dans ce monde, ils sont complètement dans l'innovation, prêts à changer, à essayer, ils s'entraident donc ils multiplient les compétences. Eux sont vraiment dans l'intérêt public, enfin elles sont placées un peu plus haut que l'intérêt public car parfois on a les associations de quartier, les associations de personnes à mobilité réduite, qui défendent un peu un intérêt communautaire quoi. Ce sont des citoyens qui revendiquent du pouvoir.

### **Entre les (NIMBY) et les citoyens engagés, quid de la grande masse ?**

On avait présenté le projet Montpellier numérique comme ça: la numérique il sert aux progrès sociaux, aux innovations sociales. Donc la ville est acteur là-dessus, elle peut demander aux citoyens et au gens de la mairie d'aider les services. Mais on s'est dit : comment on va le mesurer ? Alors on a essayé de travailler sur un programme d'évaluation des politiques publiques. En partant

de la finalité qu'on veut, à savoir vraiment aider les habitants de la ville et favoriser un nouveau modèle de croissance. On a décliné ça en 3 points : impliquer les citoyens dans l'innovation urbaine, et tout cela ça doit avoir comme finalité la vie durable, la mobilité douce, le lien social etc., pas pour faire beau mais parce que c'est comme ça que les gens vivront mieux. Alors concrètement comment on va faire pour que les citoyens s'impliquent mieux dans la vie de la société ? On s'est dit "on va les initier aux TIC, on va les former pas qu'aux TIC mais à l'urbanisme, aux problèmes de la ville etc. Il y avait un point qui était de renforcer la conscience des citoyens des enjeux locaux sur lesquels ils peuvent agir, leur montrer que la pollution, l'insécurité urbaine, l'absence de lien social, l'exclusion, le stress, etc. ce ne sont pas des fatalités, qu'ils peuvent agir dessus beaucoup plus que ce qu'ils ne croient. On ne dit pas qu'ils feront tout mais qu'ils peuvent agir. Après il y a des outils, et pas que des TIC.

Donc c'est ça, il y en a qui sont "aware" mais il y en a à qui il faut dire "vous pouvez agir". Par exemple quand on fait des cartoparties on essaye d'aller plus loin que simplement récolter des données : on voit des gens dans la rue qui nous demandent ce qu'on fait, à quoi ça sert, comment je pourrais le faire par moi-même etc, alors il y a un vrai travail d'empowerement.

### **Qu'est-ce qui pousserait les administrations à écouter des citoyens bien informés plutôt que des experts spécialisés dans un domaine ?**

**JV :**

- le citoyen bien informé coûte moins cher que l'expert, puisque l'expert monétise sa connaissance, son savoir alors que le citoyen pas forcément, il veut juste qu'on améliore son quotidien
- l'expert travaille avec des méthodologies, le citoyen n'en a pas forcément mais il vit l'espace qu'il commente, donc il a une connaissance plus accrue que l'expert qui lui va envoyer quelqu'un sur le terrain, qui va travailler selon une certaine méthode mais qui ne vit pas forcément dans cet espace là. On est plus dans une relation de commande, de prestation, il y a moins d'affect qui joue. Donc ça dépend, si on veut une donnée sans affect il faut faire appel au citoyen, si on veut travailler sur l'affect, il faut faire appel au citoyen. Mais je pense qu'on peut faire appel aux deux, qu'il faut mélanger.

### **Qu'est-ce qu'on peut dire à propos de l'accessibilité des données, de leur compréhension ?**

A la base l'Open Data c'est uniquement la donnée brute. Quelle que soit la donnée, on la met en version brute. Ensuite il y a plusieurs façons de la rendre lisible au citoyen. Car pour pouvoir exploiter la donnée brute il faut soit avoir la compétence technique que les citoyens n'ont pas forcément. Si c'est une donnée géographique, on va créer un aperçu cartographique directement sur Google Maps, pour que les gens voient la donnée. Ils peuvent ensuite télécharger le fichier puis le visualiser dans Google Earth ou Google Maps, qui sont massivement utilisés. C'est un peu le



paradoxe : ce n'est pas du OSM, c'est du propriétaire. Mais OSM étant quelque chose de libre, ils n'ont pas la même capacité à développer des outils ou ces outils sont moins performants, ou alors il faut des compétences techniques pour les développer, mais que nous n'avons pas.

D'autres données sont plus complexes. Par exemple les budgets. C'est énormément de chiffres, souvent codés d'une certaine façon,... Nous n'avons pas encore de solution de datavisualisation, comme le portail du département 71 où une solution de datavisualisation est intégrée : on choisit une donnée et on peut la visualiser par carte, par histogramme,... Nous on a pas encore développé ce genre de chose mais on y réfléchit car ça permet une visualisation de la donnée. Donc nous utilisons une solution de recherche et développement d'IBM, Many Eyes. Pour le budget primitif par exemple, on commence par donner la définition la plus complète possible de ce qu'est un budget primitif. D'habitude la description des données est plutôt succincte, là on essaye de la rendre plus complète. Ensuite je prend la donnée, je la mets sur Many Eyes en testant plusieurs visualisations, je choisis la plus pertinente ou la plus belle visuellement, et je l'embed sur notre page internet. Ce programme d'IBM est gratuit mais est en développement donc parfois il peut planter, il y a des avantages et des inconvénients.

### **Combien de temps cela te prend-il ?**

Il faut mettre la donnée au format exigé par le site et ensuite on choisit la visualisation. Ensuite le programme le fait tout seul. Ça prend une demi-journée au total et au maximum. On l'a fait aussi pour les effectifs scolaires. Le problème c'est que c'est en anglais, donc si une personne veut essayer une autre visualisation, elle doit aller sur le site Many Eyes qui est en anglais. Donc on est en train de voir avec IBM, on se demande si on ne va pas intégrer directement dans notre site une page "visualisations" avec du Many Eyes intégré, traduit etc. Voilà comment on essaye de "vulgariser" certaines données, pour les rendre plus accessibles. Mais en tout cas la donnée brute existe dans tous les cas.

### **Que pensez-vous de l'article de LiberTIC qui pose la question de la place du citoyen dans l'Open Data ? Sur le fait qu'il faut toujours un intermédiaire ayant la compétence technique entre le citoyen et la donnée ?**

C'est toute la question de savoir si c'est un expert, un utilisateur avancé, un entreprise,... Ce sont des enjeux qui sont en train de se former. Nous on essaye de pas basculer de l'administration à l'administré avancé. Il faut que ça "coule" aussi. Bien sûr ça ne sera pas tous les administrés non plus, il ne faut pas rêver...

### **On n'en est qu'au tout début...**

Oui, on n'a pas assez de recul. Mais on ne veut pas s'arrêter à la barrière de l'utilisateur avancé, ou du moins on veut essayer de donner à l'utilisateur qui n'est pas avancé la possibilité de le devenir. C'est pour ça que, concrètement, 40% de mon temps c'est trouver de la donnée et la mettre à disposition, et 60% de mon temps c'est animer, créer un écosystème autour de la mise à disposition des données : parler avec les citoyens, avec des acteurs, avec des gens qui réutilisent, organiser des mapping party, organiser des formations....

[...]

### **Qu'est-ce que le coworking space et l'espace de travail collaboratif ?**

C'est la même chose. C'est sur le modèle de la Cantine Parisienne, un espace ouvert où les gens en transit ou pas forcément en transit peuvent venir s'installer et travailler, pour eux, ou à plusieurs sur des projets, c'est juste un espace d'accueil, un bureau collaboratif en quelque sorte.

### **Celui de Montpellier est-il utilisé ?**

Il est chez Kawenga, c'est ouvert du mercredi au vendredi, on peut y aller s'installer, il y a internet, du wifi, on peut boire, manger et travailler.

### **Quel lien avec l'Open Data ?**

On n'en sert quand on fait des formations. Par exemple on y a fait une formation OSM, lors de laquelle on fait venir le président d'OSM France, Gaël Musquet. Et après les cartoparties, après avoir récolté les informations, il faut les saisir donc on fait des formations où on explique aux gens comment on les saisit et on utilise cet espace là. C'est sur le modèle des Cantines, il y a tout un réseau de cantines à travers la France, dont la première était à Paris, après il y en a une à Aix, il y en a une à Aix. Ça colle aux nouvelles façons de travailler des gens : des gens très mobiles qui n'ont pas forcément de bureau, qui sont à leur compte, qui ont besoin d'un bureau pour quelques jours, quelques heures...

[...]

### **Une autre remarque dans l'article de LiberTIC consistait à dire que mettre des données à disposition c'est bien mais qu'il manquait des espaces de discussion autour de ces données, des espaces de proposition,...**

Nous n'avons pas directement de forum sur notre portail, il n'y a pas non plus de commentaires sur les données, mais il y a une adresse mail, où les gens peuvent nous envoyer des questions, c'est moi et Jean-Marie qui les recevons. Là on reçoit des propositions : soit des gens nous disent "j'ai

téléchargé ça il y a une erreur" et je corrige ou qui nous disent "j'aimerais avoir cette donnée, où en est-on?" et je leur répond "on est est là" ou "vous l'aurez jamais", ou "c'est pas la ville de Montpellier mais l'agglomération qui est en gestion", donc voilà on a cette relation via cette adresse mail.

### **Mais qu'en est-il de la discussion sur le fond, sur le sens de la donnée ?**

Non, soit ça on l'explique dans la description de la donnée quand on pense que c'est nécessaire, soit on pense que ça coule de sens, mais on n'a pas eu spécialement de retours dans ce sens là, de questions sur le sens de la donnée.

### **Ce n'est pas tellement sur la compréhension de la donnée mais sur son interprétation : qu'est-ce qu'elle veut dire sur la politique d'éducation de la ville par exemple.**

Le cas ne s'est pas vraiment posé pour nous.

### **Ca rejoint peut-être ce que Jean-Marie disait tout à l'heure : les gens n'ont pas forcément conscience des enjeux locaux,...**

Aussi oui. Mais ça impliquerait, s'ils n'ont pas la connaissance, qu'ils fassent une interprétation erronée de la donnée. Mais pas de cas concret pour l'instant, je ne sais pas.

### **C'est bien de la part des administrations d'ouvrir leur données, que ce soit collaboratif dans la production etc., mais encore faut-il qu'elles soient prêtes à entendre les retours des usagers...**

Ce sont les exemples que j'ai donnés tout à l'heure : ce sont les gens qui ont fait des recoupements entre deux données et qui ont découvert des erreurs... Cette volonté n'est pas naturelle, mais on la fait naître. On leur dit "les gens ont pris ça, ils utilisent vos données, ils ont trouvé ça,..." et ils le prennent en compte si ça les intéresse. Moi je fais le lien entre ces remarques et les gens qui l'utilisent dans leur métier. Il y a des gens qui me disent "j'ai remarqué un code bizarre, ou bien il y a une centaine de points adresses où c'est "0 rue quelque chose" et l'utilisateur me demande si c'est un bug", et moi je demande au service et ils m'expliquent pourquoi c'est normal. J'ai transmis cette information à l'utilisateur qui m'avait fait la remarque, et j'ai intégré l'explication sur le site open data dans l'explication de la donnée. Donc ce ne sont que des petits exemples comme ça. Mais pour qu'il y ait cette relation, enfin, nous on la fait par l'humain dans le sens où ça passe par moi, il y a une relation humaine entre l'utilisateur de la donnée et la personne qui construit la donnée. Moi je sais que la donnée piéton c'est la voirie. J'aurais pu mettre directement le contact de la voirie sur le site, mais ce contact ils peuvent déjà l'avoir les gens, c'est le contact classique : ce sont des gens qui

vont se plaindre à la mairie, ou envoyer un mail à une adresse mail bateau dont personne ne se préoccupe vraiment. En passant par moi ils savent que je prends mes jambes, je vais au service, je frappe à la porte, et je leur dis. Je serai reçu ou pas mais il y a ce sentiment là qui est peut-être de plus de proximité qu'une adresse mail fantôme. Je peux pas garantir que j'ai répondu à 100% des mails qu'on m'a envoyé mais je pense sincèrement qu'on a répondu à 98% de ces mails.

### **Est-ce qu'il y a d'autres collectivités qui font appel à vous, à votre expérience ?**

Oui on a reçu pas mal d'appels et de mails à propos de notre méthodologie et tout ça. J'en ai tellement reçu que j'ai fini par poster l'explication en libre sur le blog. Et là actuellement on commence à avoir des demandes à propos de l'organisation des cartoparties. Donc je suis en train de rédiger une méthodologie que je vais aussi poster. Donc oui, pas mal de demandes, d'agglomérations plus ou moins petites, de départements,...[...]

### **Etalab disent qu'ils collectent les données des collectivités sur la base du volontariat, vous qu'est-ce qu'il en est étant donné que vous avez déjà votre propre base de données ?**

Déjà il faut savoir que toutes les collectivités qui font de l'Open Data en France (départements, villes, régions,...), on a fait une grosse réunion en février dernier, et on a des ateliers de travail communs. Je t'invite à aller sur le site [opendatafrance.net](http://opendatafrance.net) et là il y a divers ateliers et des choses qu'on fait en commun au niveau national, et Etalab était associé à la démarche. Pour revenir à Etalab, ils proposent aux agglomérations qui ne veulent pas créer leur plateforme eux-mêmes d'héberger chez eux. Nous ce n'est pas le cas puisqu'on est antérieur à eux, et qu'on a une volonté d'avoir une vision locale, et puis on fait de la communication autour et on pense que pour le citoyen c'est plus logique de passer par un portail local que par un portail national. Après, on va faire en sorte que nos données soient référencées sur le portail national, et on va faire en sorte que toutes les collectivités qui font de l'Open Data aient le même modèle de métadonnée, comme ça quand quelqu'un fait une recherche sur le portail national il voit directement tout ce qui existe au niveau national. Donc nos données devraient être hébergées chez eux, ou au moins référencées. Sur ça, il y a une volonté de faire ensemble. Après nous on ne va pas abandonner notre portail pour aller sur Etalab, ce n'est pas du tout d'actualité. Mais oui on travaille avec eux, on s'est rencontré plusieurs fois, même s'il y a des petits clivages politiques au niveau de la campagne numérique.

### **Quels clivages ?**

Etalab c'est une mission du premier ministre. Ils sont 7, le chef c'est Séverin Naudet donc il dépend directement du Premier Ministre, mais les autres c'est la direction générale du ministère donc ils sont là pour 10 ans donc ils ont la visibilité même si le Président change. Peut-être que Séverin Naudet lui changera puisqu'il est peut-être trop affilié politiquement. Et il y a Fleur Pellerin qui

s'occupe de la campagne numérique de François Hollande. Il s'avère que les villes qui font de l'Open Data en France ne sont que des villes de gauche. Donc elle dit que la gauche est en avance. Mais elle oublie que l'Etat l'a fait aussi. Donc il y a un "titillage" qui ne reflète pas la réalité de nos relations avec Etalab. Ils sont sept, ils ont une grande force de frappe, nous on est un et quelque, ce qui est énorme par rapport à d'autres ville, alors l'Etat c'est juste énorme. Ils ont une façon de faire, ils avancent avec des partenaires tels que Microsoft, Google, c'est pas très open quoi. C'est une autre façon de faire mais ils ont un peu une autre logique et on ne peut pas leur en vouloir. Il y a eu des petites polémiques sur le nombre réel de données qu'ils ont mis sur le portail, ils auraient fragmenté des données pour que ça en fasse plus... Après moi je trouve que c'est pas grave. Pour une fois il y a plutôt un consensus quelle que soit l'orientation politique.

### **Il m'avait semblé que M. Naudet avait plus une vision "innovation", vocation économique...**

Oui car eux ils voient la libération des données comme un levier de croissance, comme un levier économique, comme l'Europe le voit, et comme nous on le voit un peu aussi. Mais en réalité quelqu'un qui va faire une application pour la ville de Montpellier, pour que son business model soit viable il faut qu'il fasse pour 15 villes. C'est pas les 10 000 téléchargements qu'il aura ici qui le feront vivre. Au niveau national c'est différent. Donc oui ils ont cette logique qui est disons un peu plus commerciale mais je ne peux pas leur en vouloir, c'est normal. Moi l'argument il faut libérer les données pour créer la croissance et faire des leviers économiques, moi j'accepte, mais ça prend plus d'ampleur au niveau national. Nous on aide les gens qui réutilisent les données, on leur donne des subventions. Le 2.0 pur, tu libères la donnée, tu ne fais rien, tu attends que les gens en parlent et créent du service, ça c'est un peu utopique. La réalité c'est tu libère, tu expliques comment, tu accompagnes, les gens réutilisent, tu reprends contact avec eux, tu leur permets de,... C'est plutôt un éco-système, on en revient à ça.

[...]

### **Donc toutes les villes qui font de l'Open Data sont à gauche ?**

Oui, sauf à Bordeaux enfin pour l'instant c'est la communauté d'agglomération qui est à gauche, et la ville, qui est à droite, veut se lancer. Après, les départements, il y a le 71 où c'est Arnaud de Montebourg.

### **Il y a peu de départements finalement ?**

Oui mais il y en a de nombreux en cours.

Il y a aussi trois très petites villes qui font de l'Open Data avec Etalab aussi, et ce sont les villes où par exemple, Nathalie Kosciusko-Morizet est maire, ils se sont associés à Etalab pour le lancement de data.gouv.fr.

Mais on ne peut pas dire pour autant que l'Open Data soit étiqueté. D'abord, tous les départements et toutes les régions en France sont de gauche, sauf exception. Donc non c'est pas une étiquette, c'est une réalité mais qui est liée à la réalité politique du pays. Je ne suis pas sûr que les villes de gauche qui font de l'Open Data et qui changent de bord politique arrêtent ces programmes numériques. Au niveau de l'innovation, de l'intelligence etc, c'est pareil à droite et à gauche. Donc non je n'étiquetterais pas.

Nous on est là jusqu'en 2014 donc c'est politique mais pas forcément sur le clivage droite gauche, ça se joue sur les enjeux politiques locaux.

### **Avez-vous des contacts avec LiberTIC ?**

Oui, ça fait plus d'un an où à chaque fois qu'il y a une rencontre, un séminaire, c'est un peu les mêmes. Et la grosse réunion en février 2011 avec la naissance du site [opendatafrance.net](http://opendatafrance.net), c'est LiberTIC et surtout Claire Gallon qui a fait l'organisation. Et on devrait avoir une réunion avec les collectivités prochainement, pour voir comment chacun avance etc.

## **Annexe 4 : entretien avec Claire Gallon (LiberTIC)**

*Entretien réalisé le 5 avril 2012 par Skype.*

### **Quelle est votre formation, et pourquoi êtes vous venue à L'Open Data ?**

J'y suis tombée un petit peu par hasard. J'ai fait des études de communication et ensuite de gestion et ensuite j'ai travaillé dans l'économie sociale et solidaire, et en fait on travaillait sur Nantes sur l'insertion numérique notamment auprès des associations qui n'étaient pas très outillées. On avait prévu de créer une association sur ce sujet et quelques jours avant la création j'avais participé à une conférence sur l'Open Data en 2009, qui était l'une des premières conférences sur le sujet et je me suis dit pourquoi ne pas l'inclure dans les statuts de l'association. Aujourd'hui l'Open Data a pris la plus grosse partie de notre activité parce qu'à l'époque il n'y avait pas beaucoup de monde sur le sujet et on avait commencé à relayer l'information à être un peu actif dessus et on s'est un peu fait embarquer là-dedans.

### **Qu'est-ce que le sujet de l'impact de l'Open Data sur la relation administration administré vous évoque à première vue ?**

La première chose qui m'est venue à l'esprit c'est déjà que c'est pas forcément à l'actualité en France, le changement de relation. La deuxième chose c'est l'étude canadienne qui disait que les citoyens qui vivaient dans une collectivité qui avait ouvert ses données étaient trois fois plus satisfaits de leur administration. C'est vrai que quand on faisait la promotion de ce sujet là, on parlait justement de la confiance dans le service public, dans sa légitimité etc., et pourtant dans les démarches qu'on voit aujourd'hui se développer en tous cas en France, il n'y a pas vraiment d'approche sur un changement de gouvernance. Il y a beaucoup d'orientations sur le développement de services, sur la mise à disposition de données transport, mais tout ce qui est parti, que ce soit même transparence budgétaire et démocratique, il n'y a pas vraiment d'axe là-dessus. Il n'y a qu'une seule ville en France dont le service "démocratie locale" s'est emparée de l'Open Data, c'est Brest, mais toutes les autres villes c'est en fait les services innovation qui gèrent les projets.

### **Que pensez-vous de la démarche montpelliéraine où l'Open Data s'inscrit dans un programme plus large qui inclut de la participation, collaboration etc. ?**

C'est ce qu'on voit se développer maintenant, après la première phase d'ouverture, où les collectivités se sont dit "les données sont ouvertes, maintenant qu'est-ce qu'on fait?". L'animation et la coproduction ça permet d'assurer la pérennité de l'Open Data, c'est ce qui se développe aussi bien

à Rennes, à Nantes, dans le CG71 etc. J'étais partie sur l'axe plus démocratie, participation dans ce sens là mais oui il y a en effet aussi la coproduction des données, aussi mise en oeuvre par le CG44, et les départements sont bien placés là-dessus notamment parce qu'ils ont besoin d'avoir un contact plus proche avec la population qui ignore souvent ce qu'ils font, au niveau des départements, car les départements sont assez peu proches des citoyens, finalement, donc pour eux c'est un bon outil pour se rapprocher et organiser une animation autour de ça. Donc oui aujourd'hui ça se fait autour de la coproduction de données mais je n'ai pas vu pour l'instant que ça allait plus loin que ça, c'est-à-dire vraiment une délégation de pouvoir aussi en quelque sorte mais là j'en reviens plus à la partie plus démocratie.

**Tout à fait, d'ailleurs est-ce vous qui avez écrit l'article « Le citoyen a-t-il sa place dans l'Open Data » qui était intéressant notamment en ce qu'il critiquait le choix des données qui étaient mises à disposition. A ce propos, les jeux de données contenus dans des bases de données qui font l'objet de l'Open Data peuvent-ils être considérés comme des documents administratifs au sens de la loi de 78 sur le droit d'accès aux documents administratifs ?**

Le problème de la loi de 1978 c'est qu'elle parle de documents, elle ne parle pas de donnée, donc il y a une ambiguïté là-dessus. On en parlait justement avec Nantes récemment. Pour eux, tout ce qui est procès-verbaux et comptes-rendus des commissions, ça ne devrait pas rentrer dans le cadre de l'Open Data parce que ce n'est pas une donnée brute. Pourtant des acteurs comme Regards Citoyens, qui travaillent sur nosdeputes.fr ou nossenateurs.fr, font un travail lié à l'Open Data mais ils le font sur des documents, qui sont bien du texte, issus du Sénat ou de l'Assemblée Nationale. Donc pour moi ça rentre et c'est dans la continuité de l'ouverture de normaliser ces documents-là pour qu'ils puissent être exploitables informatiquement.

**Les données peuvent-elles être considérées comme des documents administratifs, et alors dans ce cas les collectivités seraient obligées de les libérer, alors que dans la démarche Open Data, les administrations libèrent uniquement les données qu'elles veulent bien libérer ?**

Je vais tenter une réponse : les collectivités qui s'engagent dans l'Open Data aujourd'hui elles n'ont aucune obligation de le faire. Il y a une obligation légale qui est une obligation de remise de documents qui peuvent être fournis sur n'importe quel support (papier, cédérom, etc....) selon le choix de l'administration, et c'est sur demande. Avec l'Open Data on est sûr de la donnée brute et de manière proactive donc il n'y a pas d'obligation là-dessus.

Est-ce que je réponds à votre question ?

**Oui, c'est le souci de la loi de 78, c'est que dans sa première partie elle énonce un droit d'accès aux documents administratifs, alors que dans sa deuxième partie elle énonce un droit de**



**réutilisation des informations publiques. L'open data semble donc rentrer dans cette deuxième partie ?**

Non, dans l'Open Data on est sur de la donnée brute, initiale et non agrégée. L'information c'est le résultat et l'analyse d'une donnée. Donc en réalité dans la loi de 1978 il n'y a aucune mention qui permettrait d'y placer ou de dire que l'Open Data est obligatoire, non, ça concerne bien l'information. C'est bien pour ça qu'il y a des volontés en cours de révision de la loi de 1978. C'est d'ailleurs dans le programme de l'UMP et du PS pour les présidentielles de rendre obligatoire l'accès aux données brutes.

**On peut se poser des questions quand sur les sites Open Data des collectivités, il y a une rubrique sur les fondements juridiques où on trouve la loi de 1978 et le décret et l'ordonnance de 2005, alors que finalement ça ne rentre pas dans ce cadre là.**

Tout à fait. Ils vont un peu plus loin en fait. Ils rappellent... C'est la seule loi sur laquelle on peut se baser quand on parle d'Open Data aujourd'hui, et pourtant c'est vrai que ce n'est pas totalement approprié. Sur la transposition de la directive de 2003 qui incite à la réutilisation des données publiques, là-dessus c'est quand-même un peu plus proche parce que qui dit réutilisation dit pouvoir avoir des données qui permettent cette réutilisation là. Mais bon c'est un texte tout à fait imparfait et c'est pour ça qu'il y a des volontés de modifications.

**Qu'en va-t-il de la directive INSPIRE de 2007 ?**

Ca concerne la géolocalisation donc ça peut concerner toute thématique : les transports, etc. C'est un système de normalisation de ces données-là. Ca a fait suite à des problématiques environnementales qu'il y avait eu en Europe quand il y avait un événement, une inondation à une frontière par exemple, les administrations n'arrivaient pas à échanger leurs informations entre elles parce qu'elles n'étaient pas normalisées. La directive INSPIRE est issue de ça et elle insiste aussi justement sur, un, l'obligation de publication et, deux, la réutilisation.

**Pour revenir à Nantes, est-ce que la plateforme Open Data de Nantes est née plus d'une pression de collectifs citoyens ou d'une volonté politique ?**

Il y a d'abord eu une pression des acteurs locaux qui ont mis le sujet en avant pour les politiques qui à la base ne s'étaient pas encore emparés du sujet, et ensuite les politiques s'en sont emparé pour valider le process. Donc ça n'a pas été spontanément politique au départ.

**Pensez-vous que cette origine acteurs locaux/politiques change quelque chose dans la**

## **démarche ?**

Oui, c'est un peu la spécificité de Nantes. On avait déjà fait un travail auprès des acteurs locaux dans les réseaux de l'innovation et de l'économie sociale et solidaire et du numérique, on avait interpellés les acteurs dessus en leur expliquant ce que c'était, les intérêts etc. donc ils étaient motivés mais les données n'étaient pas à disposition. Ca a créé un groupement qui s'est constitué finalement grâce à cette "non-adhésion" politique qu'il y avait au départ, qui a vraiment fédéré les acteurs. Je trouve que c'est plus simple de fédérer un groupe quand il y a un objectif commun qui était ici obtenir l'ouverture. Et quand les collectivités démarrent, qu'elles ouvrent leurs données et qu'elles n'ont pas de réutilisateur encore en face, là on voit que ça prend plus de temps pour développer les communautés dont on a besoin pour valoriser les données. L'autre chose c'est qu'on avait demandé l'ouverture mais aussi la coproduction, c'est-à-dire faire en sorte que le projet se développe en relation avec les réutilisateurs de données et donc ça aussi ça a beaucoup changé, et c'est là la particularité : sur Nantes tous les mois, à chaque étape il y avait une rencontre entre la ville qui expliquait ses avancées, où ils en étaient, qu'ils comptaient faire comme ça, est-ce que ça convenait aux réutilisateurs et il y avait vraiment des échanges et qui continuent encore aujourd'hui avec des rencontres et qui ont permis une coproduction du développement du projet. Ca se fait encore sur l'appel à projets, aussi sur la préparation d'une deuxième version du site. Il y a par exemple le cercle de presse de Nantes qui a rédigé une lettre ouverte pour l'Open Data en expliquant qu'ils avaient besoin d'une vingtaine ou une trentaine de jeux de données et ils définissaient tous les jeux de données dont ils avaient besoin en tant que journalistes. Donc c'était beaucoup sur les données budgétaires, financières etc., et c'est pareil il y a des relations qui se mettent en place pour répondre à ces attentes, donc il y a un lien, une communication.

## **Avez-vous des propositions pour améliorer la transparence et la place du citoyen dans l'Open Data ? Vous évoquez par exemple la création de forums sur les sites de plateformes pour discuter des données.**

Ca fait partie d'une partie de l'article qui n'a pas encore été publié. Il y a par exemple faire des formations pour les citoyens sur les outils d'extraction et de visualisation, car on constate que beaucoup d'habitants ne sont pas dans la culture, on va dire, du traitement des données, ils ne savent pas vraiment quoi en faire et n'ont pas forcément les compétences techniques pour savoir tirer des d'informations à partir de données brutes, donc il y a cette possibilité un peu comme ils font au Royaume-Uni où ils ont monté la Data School, on est en train d'essayer de monter quelque chose d'équivalent sur Nantes.

Un autre outil extrêmement intéressant pour rendre ces données accessibles à tous c'est d'intégrer des outils de datavisualisation sur les portails, comme le font le CG71 ou la ville de Montpellier.

L'autre chose c'est de faire de la coproduction donc intégrer le citoyen en tant que coproducteur de données, c'est l'exemple des cartoparties à Montpellier, Toulouse Nantes etc.

L'autre idée c'était d'avoir des données qui intéressent les habitants. Avoir des données transport temps réel c'est pas vraiment le genre de donnée qu'on va aller chercher en tant que citoyen lambda, c'est plutôt pour les développeurs. Donc ça veut dire avoir des données pertinentes qui répondent à un question, à un besoin des habitants. Et j'en oublie d'autres, mais ils seront publiés prochainement.

Il y avait aussi l'idée de transformer un portail Open Data en forum, en agora où les citoyens pourraient proposer des solutions ou émettre des questions basées sur les données et sur l'analyse des données. Et ça ça implique vraiment une relation, et, oui, une interaction entre l'administration et les habitants sur des sujets qui portent à décision pour le territoire.

L'autre exemple intéressant c'est celui des Etats-Unis, avec le datagov qui a mis au point un portail avec des entrées par thématiques, par exemple la marine, l'environnement, l'éducation, et quand on rentre par ce biais là, on se retrouve avec une communauté de personnes qui sont intéressées par ces sujets précis donc ça peut être des universitaires, des étudiants, des professionnels etc qui vont aller fouiller les données, creuser, tirer des analyses de tout ça et remonter des suggestions.

### **Pensez-vous qu'en France l'administration est prête à cela ?**

C'est là où on voit que sur l'Open Data en France on a pris le volet développement et innovation mais pas forcément celui de la démocratie participative. Il y a beaucoup de mal à reléguer une forme de pouvoir par ce biais-là, c'est sûr que c'est un peu plus difficile en France. Et il y a aussi encore beaucoup, je le constate, d'incompréhension du numérique, de son fonctionnement, de la communication en ligne, et en fait l'Open Data c'est un peu ça, c'est aussi intégrer la philosophie du Web 2.0 c'est-à-dire être ouvert, être dans la participation, l'interaction, alors qu'en France 80% des collectivités qui sont en ligne ne font que de la diffusion d'information, pas du tout d'interaction, elles ne répondent pas aux questions, elles l'utilisent comme un outil 1.0 quoi. Donc on voit bien que c'est difficile pour eux encore d'intégrer cette culture là. Alors sur Nantes il y a un poste de community manager qui a été créé. C'était un poste qui n'existait pas du tout avant à Nantes métropole. Ils avaient bien des comptes Twitter et Facebook, mais c'est pareil, ils étaient utilisés pour diffuser de l'information, c'était géré par le service communication, qui sait bien diffuser, mais un community manager ça interagit, répond, ça réagit. Donc c'est la nouveauté qu'on voit grâce justement à l'Open Data, il y a plus de discussion qui se met en place.

### **Pour vous, en quoi consiste Smart City ?**

Nantes est engagée dans ce projet, d'ailleurs j'ai lu plusieurs définitions différentes. Moi celle qui me parle le plus c'est de dire d'abord, que ce qui devient smart ce n'est pas forcément la ville mais ce sont ses habitants grâce à l'information qui est mise à disposition et c'est finalement peut-être une ville qui est plus connectée avec une facilité d'interaction grâce au numérique. C'est l'interprétation que j'en ai, c'est vrai que ça reste basique.

**Pour certains ça renvoie à une conception froide de la ville, très technique, très sécurisée et qui à terme mènerait à l'uniformisation des villes, qui donnerait naissance à une sorte de réseau de villes toutes pareilles, peu humaines, peu chaleureuses finalement.**

Ce genre de remarque revient à propos des dispositifs dits "sans contacts". Il y avait pas mal d'habitants qui s'élevaient contre une ville sans contact, qui enlevait le côté humain etc. Je pense que ça dépend vraiment de l'approche qu'on a des technologies et du numérique en général. Moi en tant qu'utilisatrice régulière et qui suis très régulièrement connectée, c'est pas un monde qui m'effraie parce que ça me permet au contraire d'être plus en relation et de manière facilitée. Mais je comprends tout à fait que pour des personnes qui ne soient pas connectées, pas totalement numérisées, ça puisse avoir un aspect comme ça, que ça puisse faire peur. Mais pour moi l'objectif de ces villes là c'est plutôt de rationaliser déjà aussi bien au niveau énergétique au niveau déplacement etc. Donc ça peut être un gain, un gain environnemental, un gain économique, et c'est aussi rapprocher à mon sens les habitants, mais via l'outil numérique.

### **Quel rôle les entreprises jouent-elles dans l'Open Data ?**

Elles attendent beaucoup du potentiel économique de l'Open Data. En réalité pour l'instant on ne le voit pas apparaître. On sait qu'il y a des études notamment de l'Union Européenne sur le potentiel, 40 milliards etc., cependant ce n'est pas ce qu'on voit apparaître maintenant, parce que déjà le marché des données publiques aujourd'hui il n'existe pas, il est trop petit, il est local, les services qui pourraient se développer, pour qu'ils soient rentables, il faudrait que ce soit au moins à l'échelle nationale et on n'a pas encore de marché national des données publiques. Donc les entreprises vont en profiter par la suite mais une fois que ça sera structuré. Là c'est un peu comme si on était au début d'internet : on est en train de mettre les tuyaux en place, on imagine bien et on sent qu'il y a un potentiel derrière mais on n'arrive pas encore à le déceler, à voir quelle forme il va prendre. C'est quelque chose qui viendra à moyen ou long terme je pense.

**JM Bourgogne m'a parlé de certaines entreprises qui voulaient s'approprier les données, mais, qui, si on leur donnait des données, ne mettaient pas forcément des services en place ou alors de manière trop coûteuse. Avez-vous le même genre d'expérience sur Nantes ?**

C'est les monopoles, c'est ça que cherche à casser aussi l'Open Data : c'est quand vous avez un monopole ou un oligopole sur l'accès à des données, ça va permettre de créer quelque services très spécifiques mais on ne fait pas appel à l'intelligence collective et au fait qu'il y a peut-être des meilleures solutions qui peuvent être développées derrière. Un monopole c'est un état qui permet un peu de se reposer sur ses lauriers. L'accès aux données pour tous, ça permet, c'est aussi pour ça que c'est déstabilisant économiquement, de donner cet accès à tout le monde sans entraves techniques,

juridiques ou financières. Du coup il y a des innovations qui sortent qui n'étaient pas forcément réfléchies, parce que une seule structure ou une seule personne n'a pas forcément la solution parfaite sur des briques de puzzle qui peuvent arriver n'importe où. Sur Nantes par exemple on a essayé d'obtenir les données de Decaux qui gère les Bicloo, qui sont les vélos en libre accès. C'est une délégation de service public mais pourtant dans le contrat entre la ville et ce délégataire, Decaux a gardé le droit sur les données donc on y a pas accès. Typiquement, Decaux ils ont leur application téléphonique pour l'accès aux vélos dans la ville, savoir combien de places il reste etc. A Paris un développeur a acquis les données de Decaux Paris, a créé une petite application. Sur l'AppStore, son appli avait cinq étoiles, celle de Decaux en avait trois, parce que son appli à lui était plus ergonomique, plus sympathique, qui marchait mieux. Donc ça montre bien qu'en laissant à d'autres l'opportunité d'améliorer les services, ça permet souvent de faire plus de choses. Mais c'est aussi le principe de l'Open source, d'alimenter brique par brique une amélioration de service.

### **L'association a-t-elle encore des liens avec la mairie sur l'Open Data ?**

On est encore en relation. Là on travaille sur l'appel à projets que Nantes a lancé, on fait des animations pour faciliter la réutilisation et le développement de projets, on fait aussi des formations, notamment pour les journalistes, et des formations de type traitement de données et des animations sur la demande des acteurs. On fait ce relais là entre la ville et les besoins et les demandes des acteurs.

### **Quel est votre rôle en-dehors de Nantes ?**

Au national on fait plus de la communication et des interventions. La partie animation avec les réutilisateurs on en fait ça que sur Nantes. Après on fait la carte de France de l'Open Data, des petits films pédagogiques, des interventions en conférence, et de temps à autres des formations ponctuelles dans d'autres villes ou avec d'autres structures.

### **Participez-vous à des barcamps ? Pouvez-vous expliquer en quoi cela consiste ?**

On y participe que sur Nantes. L'idée c'est qu'on choisit une thématique de travail. Ensuite c'est surtout que c'est une non-conférence, c'est-à-dire que il n'y a pas un conférencier qui a tout le savoir et les brebis vont venir écouter et apprendre, c'est chacun a une forme de connaissance et c'est intéressant de la partager. Chacun est contributeur et porteur de connaissances. Sur Nantes on a un peu mélangé la thématique avec les hackatons : on organisait des rencontres avec des designers, des développeurs, des journalistes, des asso, et l'idée c'était de développer des projets ensemble par équipe.

### **Utilisez-vous des coworking space ? Quels acteurs y rencontrez-vous ?**

Oui il y a une cantine à Nantes, on fait tous nos événements là-bas. C'est plutôt local, même si la dernière fois il y avait des rennais, le Havre, Paris ou Angers mais c'est principalement local.

Au niveau des administrations il y a eu une première rencontre intercollectivités le premier février et il y a des groupes de travail qui se sont constitués pour justement essayer de normaliser et échanger les bonnes pratiques. Au niveau des collectifs citoyens il y a eu des rencontres entre les différents collectifs. Il y en a à Rennes, Tours, Nantes, Lyon.

### **Est-ce que certaines réunissent collectifs citoyens et administrations ?**

Qui réunissent les deux pour l'instant on n'en a pas fait. Il n'y a pas eu de demandes ni d'un côté ni de l'autre. Je ne sais pas trop comment cela pourrait se passer. Mais oui, on n'y a pas pensé. Mais il faut savoir que les administrations ne sont pas forcément en contact avec leurs collectifs locaux ou ne travaillent pas forcément avec main dans la main. Ca dépend de la position de chacune, il y en a qui vont travailler vraiment main dans la main, et d'autres qui vont juste se voir de temps en temps pour prendre des nouvelles mais où il n'y a pas de travail commun, donc c'est difficile à mettre en place.

### **Avez-vous des rapports avec le portail data.gouv.fr, la mission Etalab ?**

On s'est déjà vu parce qu'ils ont fait une consultation pour avoir les avis des acteurs au départ etc. On les croise de temps en temps sur les conférences aussi mais on ne travaille pas forcément, on n'est pas sur la même action. Parce que nous on ne réutilise pas forcément les données nationales, et eux sont plus sur les données interministérielles. Et comme ils ont beaucoup de travail à essayer d'ouvrir leurs données en interne actuellement, ça leur laisse peu de temps pour travailler avec les collectivités.

### **Qui de l'Open Data en milieu rural ?**

C'est un projet que porte notamment le CG71 puisqu'ils sont en milieu rural. A part la Saône-et-Loire et une autre petite ville, c'est surtout dans les grandes villes et communautés urbaines que s'est développé l'Open Data. C'est un peu plus compliqué en milieu rural car quand on ouvre on cherche à valoriser les données, donc ça demande à ce qu'il y ait un terreau du secteur de l'innovation, des acteurs des développeurs etc., qu'il n'y a pas forcément en milieu rural. D'autant que ce ne sont pas forcément les données qui sont le plus attendues par les développeurs, qui sont plus sur le temps réel, la mobilité etc. Mais c'est un chantier complexe qu'il va falloir aborder je pense prochainement.

## **Une conclusion ?**

Je pense que de fait l'Open Data c'est en effet un sujet qui change la relation administration usager. Il y a un peu de mal du côté des usagers à s'appropriier le sujet parce qu'il y a une problématique technique dans l'approche, cependant il y a des outils qui commencent à se développer comme la data visualisation pour que les données soient plus accessibles mais l'idée derrière c'est aussi de pouvoir coproduire des services ou de l'information ou améliorer le territoire ensemble et c'est à la base en effet un sujet destiné à faire évoluer les pratiques de l'administration et de sa relation avec l'utilisateur.

## **Annexe 5 : entretien avec Romain Lacombe (Etalab)**

*Entretien téléphonique réalisé le 20 avril 2012.*

### **Votre expérience à Etalab a-t-elle changé votre manière de voir l'Open Data depuis le rapport que vous avez rendu à Eric Besson en juillet 2011 ?**

Ca a confirmé la mise en application des questions qui étaient soulevées dans le rapport, oui.

Il y avait des questions de deux ordres.

D'abord une question d'objectifs stratégiques c'est-à-dire pourquoi est-ce qu'on fait ça, et ensuite une question de modèle c'est-à-dire comment on engage cette politique, quels sont les moyens, les outils qu'on met en place, quelles sont les modalités, comment on la construit, et les deux évidemment s'informent l'un l'autre.

Sur la question des enjeux je pense que ce sont les deux grands enjeux qu'on a identifiés : c'est à la fois une question de transparence et par la transparence, la modernisation de l'Etat, de la relation entre l'administration et les citoyens etc., et l'autre c'est une question d'innovation qui recoupe à la fois la modernisation des services publics puisque ça permet à chacun de créer des services que seul l'Etat aurait pu créer auparavant, mais aussi l'encouragement à l'innovation, le développement de l'économie numérique. Donc ça ce sont des objectifs qui ont tout à fait été retenus dans la mise en oeuvre de cette politique publique de la France, c'est-à-dire d'un côté les questions de transparence, par exemple quand je regarde le discours du Président de la République du 27 avril 2011 pour l'installation du CNM, c'est ce qu'il dit, le fait qu'Internet ait accru l'exigence de transparence et que le choix courageux d'un Etat c'est d'y répondre en avançant l'exigence de transparence, et l'autre versant c'est qu'Internet peut permettre de créer des services que l'Etat n'a pas encore créés, n'a pas forcément inventés, n'a pas forcément ni les moyens ni les capacités d'invention, d'innovation, pour les développer. Ce sont ces deux objectifs là qui ont été développés.

Il y a un point important qui est celui de la confiance, on en parlait dans le rapport, le fait que plus de transparence c'est plus de confiance économique aussi, et ça le contexte macroéconomique le confirme et en montre l'importance. En septembre 2011, le Premier Ministre a fait une intervention sur la croissance, auprès du Comité d'analyse stratégique, et il faisait cette conclusion : le sujet de l'Open Data n'est pas un sujet numérique, c'est d'abord un sujet de démocratie, c'est un sujet de confiance économique de manière générale. Puisque plus d'accès aux données ça veut dire plus de confiance des investisseurs, plus de transparence, ce qui renforce cette confiance. Je pense que c'est un sujet qui a été porté politiquement assez fortement.



**Quand on parle de transparence, est-ce que c'est plus de transparence pour mesurer la performance de l'action publique, ou est-ce qu'on peut aussi parler de transparence dans le sens où on peut associer les citoyens à la définition des politiques publiques, à une dimension plus participative ?**

Je crois que c'est surtout une question de rendre des comptes, c'est une question de transparence sur la manière à la fois dont les administrations fonctionnent, ce qui est la première brique, la première étape requise pour la participation, donc une question sur la manière dont les politiques sont menées et la façon dont l'Etat fonctionne et ça inclut bien sûr la mesure de la performance, mais c'est surtout au sens de rendre des comptes aux citoyens pour qu'ils soient associés, que des comptes leurs soient rendus et sur la façon dont l'administration marche. Donc c'est vraiment cette question de transparence vis-à-vis des citoyens.

**Rencontrez-vous des résistances de la part des administrations pour qu'elles ouvrent leurs données, mis à part pour les données qui sont protégées par la loi ? Quels sont les motifs qu'on vous retourne le plus souvent ? Y a-t-il un problème de culture de l'opacité dans les administrations ?**

On est une administration du Premier Ministre, qui a pour rôle de coordonner le travail des administrations. Et l'interministériel en France c'est le processus d'arbitrage qui est mené *in fine* par le cabinet du Premier Ministre. Donc l'instruction est donnée aux administrations d'ouvrir les données, donc on leur demande pas, c'est une politique qui est engagée par le gouvernement, on ne leur demande pas s'ils ont envie ou pas. A partir du moment où on dit "les données doivent être mises à disposition", elles le sont. Après il y a des questions techniques et des questions juridiques. Sur le plan technique il y a par exemple le problème des grandes bases de données. C'est surtout par exemple pour toutes les annexes budgétaires qui existent depuis 2006, les annexes de la LOLF : il y a eu toute une étude à mener car c'était construit avec toute une série de services différents, donc techniquement ça demandait beaucoup d'efforts pour être mis en ligne, et surtout dans des formats réutilisables. Là typiquement, le collectif budgétaire, a été publié en pdf, donc il a fallu un peu de temps et une étude technique un peu spécifique pour que ça soit mis en ligne. Là on a toute la composition, la parité et la masse salariale etc. entre tous les cabinets ministériels et on peut avoir, pour donner deux exemples qui illustrent ça assez bien, c'est la liste de toutes les associations qui reçoivent des subventions de l'Etat : c'était trois tonnes de documents en pdf de plusieurs centaines de pages, et aujourd'hui il y a un fichier avec la liste complète en format réutilisable, et ça évidemment ça ne se fait pas tout seul. Donc c'est pas tellement une question de résistance c'est d'abord une question de faisabilité. Après on a les questions juridiques quand sont en cause des données par exemple à caractère personnel, par exemple sur les versement des aides de la politique agricole commune quand ils concernent des particuliers. Donc c'est ça qui peut prendre du temps car les services sont compétents sur les questions sur lesquelles ils travaillent, mais découvrent

l'ouverture des données donc il y a un travail de formation sur les enjeux sur les modalités, sur l'exploitation de la plateforme data.gouv.fr. Parce que data.gouv.fr on ne voit que la partie immergée qui est le moteur de recherche mais le gros du travail c'est de créer un système d'information qui permet, je crois qu'il y a eu plus de 200 comptes créés par les différents agents publics ayant contribué à mettre des données en ligne, c'est tout un travail d'équipe. Par exemple la circulaire du 26 mai 2011 nommait auprès de chaque secrétaire général un coordinateur qui lui avait ensuite pour mission de créer un réseau au sein de son administration et faire travailler l'ensemble de ces équipes, et c'est l'administration elle-même, donc à chaque fois les correspondants de ces personnes, dans les différents services, bureaux, directions, qui ont créé un compte sur la plate-forme qui ont identifié les données, qui les ont extraites, qui les ont uploadé<sup>154</sup>, qui les ont qualifié, qui ont fait la description, donc tout ça c'est un travail qu'il faut aussi coordonner, donc c'est plus une question de temps, de faisabilité, qu'une question de décision. Ce qui est important de leur part aussi c'est la connaissance de leur métier, de chaque dossier, de l'organisation de chaque service : donc c'est aux agents avec l'aide des coordinateurs d'identifier quelles données sont importantes dans leur service et qui pourraient être étudiées pour une mise en ligne.

### **Est-ce que ce modèle "en réseau" est quelque chose de nouveau dans l'administration ?**

Je crois qu'on est assez novateur. Je crois que la RGPP est organisée comme ça aussi, avec des correspondants, des référents, c'est assez bien maîtrisé par l'administration. Ce qui est nouveau c'était de trouver des personnes avec des compétences techniques fortes, et un pouvoir hiérarchique c'est-à-dire une proximité avec le secrétaire général, et donc ça a permis de créer une organisation à la fois en réseau qui profite des compétences techniques et qui soit représentés par des coordinateurs qui eux ont un pouvoir hiérarchique suffisant pour aller voir les directions et faire avancer les choses, ce qui n'est pas toujours facile.

### **D'autres acteurs de type associations, développeurs etc, sont-ils associés à ce réseau ?**

Tout à fait mais il faut bien distinguer, il y a trois choses.

Il y a d'abord le modèle qui dit à partir du moment où on fait l'ouverture des données, il faut pouvoir identifier ces données, les extraire et les mettre à disposition et encourager ensuite leur réutilisation, car l'un sans l'autre n'a pas de sens : il faut créer à la fois l'offre et la demande. Donc de ce point de vue là il y a deux types de réseaux qui évidemment ont vocation à se rencontrer et à s'enrichir réciproquement : il y a ce réseau administratif que je viens de vous décrire, et puis la question de la communauté qui réutilise ces données. Il y a toutes les conférences et événements auxquels on participe, où on essaye d'être le plus présents possible pour répondre aux questions pour expliquer ce qu'on faisait, illustrer éventuellement l'intérêt de l'Open Data, et faire en sorte aussi que les

---

<sup>154</sup> Upload : mettre à disposition sur Internet.

producteurs de données puissent rencontrer les réutilisateurs. Ce qui m'amène à la troisième question, le fonctionnement d'Etalab lui-même : dès le début on a décidé de mettre en place une gouvernance ouverte, parce que ça n'a pas de sens de travailler sur la gouvernance de l'Etat sans le faire pour soi-même. Donc on a organisé dès le début des ateliers de travail à Matignon même qui regroupaient à la fois un certain nombre de coordinateurs qui venaient d'être nommés, de personnes aux ministères et les associations comme Regards Citoyens, LiberTIC, et des associations sur l'open content, sur l'open data, et on a eu des échanges très riches qui nous ont notamment permis de concevoir la plateforme data.gouv.fr, qui a donc été co-construite avec l'ensemble de la communauté. C'est le troisième pilier de ce fonctionnement en réseau qui est le plus important. Le point crucial c'est d'avoir mené la conception et le pilotage de cette politique publique de manière ouverte. Notamment il y a eu le lancement de DataConnexion en décembre dernier, qui était ouvert à tout le monde, qui était construit comme un échange. Mais surtout les phases de conception, notamment en juin quand on a présenté la road map, tout ça était ouvert au public. On est aussi présent sur Facebook, sur Twitter, sur un blog enfin on essaye de communiquer avec la communauté notamment parce qu'il faut d'abord expliquer, il faut forcément contribuer à faire monter l'importance de ce sujet dans le débat public pour que les citoyens puissent se l'approprier, mais il faut aussi pouvoir faire remonter les idées, des initiatives et on ne peut pas construire ça tout seul, le but c'est vraiment de s'appuyer sur la société civile.

### **Avez-vous des projets en terme de formations sur l'Open Data ?**

Chaque correspondant et les équipes passent en formation, mais c'est au niveau vraiment de l'organisation administrative : comment utiliser data.gouv, comment répondre aux attentes des utilisateurs, comment régler les questions les plus fréquentes,... Ensuite il y a une autre question qui est de participer pas seulement à une formation mais à une structuration de l'écosystème. On le fait de deux façons : on a lancée avec une trentaine de grands partenaires le projet dataconnexions, avec des entreprises aussi diverses que la sncf, la Poste, Google, Microsoft, Orange etc, et en même temps des groupes de recherches, des associations, des fonds d'investissements dans les start-ups, et ça c'est une communauté où il y a déjà 200 porteurs de projets. On va organiser en 2012 un ensemble de concours qui permettront de mettre face au public les porteurs de projets les plus prometteurs. L'autre aspect, plus technique mais fondamental, et de crowd-sourcer et de travailler de façon bottom-up plutôt que top-down dans la mise à disposition des données elles-mêmes et dans leur explication. Dans la deuxième version bêta de data.gouv.fr, sortie le 17 avril 2012, il y a ce qu'on avait décidé dès les ateliers de travail avec la communauté, c'est-à-dire que la priorité était de mettre en ligne des données et que tout de suite après il fallait mettre en place des espaces d'échanges, et on a lancé donc la version 2 du site où il y a un forum pour poser des questions, éventuellement réagir sur des jeux de données, s'il y avait des erreurs, poser des questions à l'administration qui les met en ligne etc, et puis suggérer des idées de façon ouverte, commenter les

idées des autres, faire remonter etc.

### **Ce forum a-t-il vocation à discuter du fond des données, de leur interprétation ?**

Oui oui justement, d'ailleurs les interventions différentes sont liées à des jeux de données, c'est exactement ça, ça a vraiment été conçu pour avoir une discussion, qui, sans parler d'intelligence collective, permet de monter une base de connaissances qui sera nourrie par les questions du public éventuellement, parce que dans le public il y a des experts qui sont parfois plus au fait même que les intervenants dans les ministères, c'est l'intérêt de la collaboration en ligne, et les administrations ont un compte aussi sur cette plateforme et pourront répondre aux questions sur les données que eux ont à leur disposition, c'est ce qui permet aux internautes d'ajouter des connaissances et au final de venir nourrir le débat sur le fond des données. Après il y a une partie communauté qui permet de suivre l'actualité de l'Open Data en général mais je dirais que ce n'est pas forcément à l'Etat de le faire, enfin c'est important d'y participer, mais la communauté doit vivre sans nous, c'est vraiment plutôt lui fournir des outils pour se prendre en main.

### **Pouvez-vous préciser sur les comptes créés pour les administrations sur le portail data.gouv.fr ?**

Leur compte est déjà créé. Ils contribuent à la mise en ligne des données, ils sont nommés par les coordinateurs, et ont des alertes à chaque fois qu'une question est posée sur leur jeu de données et ils doivent y répondre. La circulaire doit préciser cela je crois, ils sont nommés pour participer aux échanges sur le sujet.

### **Est-ce quelque chose de nouveau pour l'administration, d'avoir ce dialogue ?**

Oui et non. C'est nouveau sur ce sujet évidemment puisqu'il est nouveau. Mais sur ce que fait la DGME (direction générale de la modernisation de l'Etat), il y a quand-même beaucoup d'administrations qui sont tournées vers le public et de démarches qui sont faites pour que les réponses soient le plus rapides possibles, donc dans certaines administrations je sais que le travail principal c'est justement de répondre aux français, de les informer. Ce qui est nouveau là c'est qu'on met en contact des opérationnels qui parfois n'avaient pas d'échanges avec le public avec des personnes qui ont des questions sur leurs données, ça effectivement c'est tout à fait nouveau oui. Et puis surtout cette démarche de rendre des comptes en fait un peu partie parce que l'administration, sur le fond des données, est obligée d'éclairer aussi sur la réalité de son travail, cela dit c'est un apport qui est intéressant parce qu'on ne connaît pas forcément toujours très bien en tant que citoyen la façon dont l'administration fonctionne, et avoir une meilleure vision de ce qui est fait à travers les données mais à travers les échanges aussi, c'est quelque chose qui participe à la vie civique, à la connaissance du fonctionnement de l'Etat, etc.

**Pensez-vous qu'il existe une spécificité culturelle française qui voit l'administration comme quelque chose d'inaccessible, à la façon d'un tour d'ivoire, par opposition peut-être aux pays anglo-saxons ?**

Ca ce n'est pas à moi de le dire mais si on regarde l'ensemble des études d'opinion, les livres, les sondages, par exemple *La société de défiance* de Yann Algan et Pierre Cahuc, on a évidemment en France une relation particulière à l'autorité de manière générale, pas forcément à l'administration. Donc c'est vrai qu'il y a une tradition française qui est celle d'un Etat fort, d'une administration forte etc., qui est moins prononcée sur les questions de transparence que peuvent l'être les pays anglo-saxons par exemple. J'y pense parce qu'on les a vus très récemment, mais on a eu des échanges avec l'équipe britannique qui a lancé data.gov.uk, et on travaille notamment à ce que nos plateformes soient interopérables, que la licence qu'on utilise soit compatible, ce qui fait qu'au niveau européen on est en train de construire un véritable réseau d'échange et de croisement potentiel de données, ce qui est la finalité de l'Open Data, sinon ça n'a pas de sens. Eux, on a la chance dans leur contexte, que les questions de transparence soient très présentes dans le débat public, alors qu'elles ne le sont pas forcément en France.

## **Index des illustrations**

Illustration 1: Carte de France des initiatives d'ouverture de données publiques.....	12
Illustration 2: Extrait du budget primitif 2012 de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse.....	40
Illustration 3: Exemple de datavisualisation sur le thème des déserts médicaux en France. ....	53
Illustration 4: Exemple de QR code.....	58
Illustration 5: Extrait des données brutes du budget primitif de la ville de Montpellier.....	74
Illustration 6: Résultat de datavisualisation du budget primitif 2012 de la ville de Montpellier.....	74
Illustration 7: Capture d'écran de l'interface de datavisualisation du CG de Saône-et-Loire. ....	75
Illustration 8: « Je fume donc je vis ? ».....	77

## Bibliographie

### \* Ouvrages \*

#### Manuels

Faure, Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*. 1<sup>ère</sup> éd. Précis. Dalloz, 2009, 701 pages.

Ferstenbert, Jacques, Priet, François, et Quilichini, Paule. *Droit des collectivités territoriales*. 1<sup>ère</sup> éd. Hypercours. Dalloz, 2009, 756 pages.

Maisl, Herbert. *Le droit des données publiques*. LGDJ, 1996, 167 pages.

Verpeaux, Michel. *Les collectivités territoriales en France*. 4<sup>ème</sup> éd. Connaissance du droit. Dalloz, 2011, 180 pages.

#### Ouvrages généraux

27<sup>ème</sup> Région (collectif). *Design des Politiques Publiques*. La Documentation Française, 2010, 164 pages.

Association technique d'harmonisation de cabinets d'audit et conseil. *Information financière et collectivités locales*. Collection ATH. Dunod, 1994, 301 pages.

Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2<sup>e</sup> édition. Les Presses de Sciences Po, 2006, 320 pages.

Brolles, Roland, et Mallol, Francis. *L'accès aux documents des collectivités territoriales : droits et obligations de l'élu, du fonctionnaire et du citoyen*. Sorman, 2008, 591 pages.

Bruguière, Jean-Michel. *Les données publiques et le droit*. Droit Litec, 2002, 208 pages.

Callon, Michel, Lascoumes, Pierre et Barthe, Yannick. *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*. Seuil, 2001, 358 pages.

Centre universitaire de recherches administratives et politiques (Amiens). *Information et transparence administratives*. Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie. Presses universitaires de France, 1988, 280 pages.

Chignard, Simon. *Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques*. FYP, 2012, 191 pages.

Cornu, Gérard, et Association Henri Capitant. *Vocabulaire juridique*. 8<sup>e</sup> éd. Presses Universitaires de France, 2007, 986 pages.

Fleury, Cynthia. *Les pathologies de la démocratie*. Biblio Essais. Le Livre de Poche, 2009, 312 pages.

Girard, Charles, et Alice Le Goff. *La Démocratie délibérative : Anthologie de textes fondamentaux*. Hermann, 2010, 550 pages.

Kaplan, Daniel, et Thierry Marcou. *La ville 2.0, plateforme d'innovation ouverte*. La fabrique des Lascoumes, Pierre, et Le Galès, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin, 2006, 128 pages.

Lasserre, Bruno, Lenoir, Noëlle et Stirn, Bernard. *La Transparence administrative*. Politique d'aujourd'hui. Presses universitaires de France, 1987, 236 pages.

- Le Bot, Olivier, Arlettaz, Jordane et Collectif. *La démocratie en un clic ? : Réflexions autour de la notion d'e-démocratie*. L'Harmattan, 2010, 129 pages.
- Mendès France, Pierre, *Œuvres complètes, tome IV, Pour une république moderne 1955-62*. Gallimard, 1988, 969 pages.
- Mérino, Muriel. *L'obligation d'informer dans l'action administrative*. Presses universitaires d'Aix-Marseille. Collection du Centre de recherches administratives, 2006, 381 pages.
- Oberdorff, Henri. *La démocratie à l'ère numérique*. 1 vol. Le Politique en plus. Presses universitaires de Grenoble, 2010, 205 pages.
- Pascal, Josèphe, Muret, Jean-Pierre, et Mauroy, Pierre. *L'Information : communiquer avec les citoyens dans la commune. Guide du citoyen et de l'élu*. Syros, 1983, 242 pages.
- Peretti-Watel, Patrick. *La société du risque*. Repères. La Découverte, 2010, 128 pages.
- Pirotte, Gautier. *La notion de société civile*. Repères. La Découverte, 2007, 128 pages.
- possibles, n.°4. FYP, 2009, 104 pages.
- Rosanvallon, Pierre. *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*. Les Livres du nouveau monde. Editions du Seuil, 2008, 367 pages.
- Saunier, Sébastien, et Collectif. *Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... : Dix ans après*. Institut fédératif de recherche Editions, 2012, 306 pages.

## **\* Revues \***

### **Numéros spéciaux**

- « Les données publiques, un nouvel eldorado ? » *Regards sur l'actualité*, n° 370 (2011), 88 pages.
- « La démocratie administrative », *RFAP*, n.°1, n°137-138, (2011), 328 pages.

### **Articles scientifiques**

- Ank, Michels. « Les innovations dans la gouvernance démocratique ? En quoi la participation citoyenne contribue-t-elle ? l'amélioration de la démocratie ? » *Revue Internationale des Sciences Administratives* 77, n°. 2 (2011): 275-296.
- Auby, Jean-Bernard. « Nouvelles de la démocratie administrative ». *RDA*, n°. 4 (2010): 1-2.
- Auby, Jean-Bernard. « La réutilisation des données publiques ». *RDA*, n°. 8. Repères (août 2008): 1-2.
- Auby, Jean-Bernard. « Droit administratif et démocratie ». *RDA*, n°. 2. Etude 3 (2006): 6-10.
- Ballarini, Loïc, « Presse locale, un média de diversion ». *Réseaux* vol. 148-149, n°2 (2008) : 405-426.
- Barthe, Yannick. « Discuter des choix techniques ». *Projet* 284, n°. 1 (2005): 80-84.
- Belorgey, Jean-Michel. « Elus, citoyens et experts: distribution des rôles ». *Projet* 295, n°. 6 (2006): 51-56.
- Bertheleu, Hélène, et Neveu, Catherine. « De petits lieux du politique: individus et collectifs dans des instances de «débat public» à Tours ». *Espaces et sociétés* 123, n°. 1 (2006): 37-51.



- Blondiaux, Loïc. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout ». *Mouvements* 50, n° 2 (2007): 118.
- Blondiaux, Loïc. « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège ». *Mouvements* 18, n° 5 (2001): 44.
- Braibant, Guy. « Le passé et l'avenir de l'administration publique ». *RFAP* 102, n° 2 (2002): 213-221.
- Brennetot, Arnaud. « Des bases de données et du débat public dans les régions ». *L'Espace géographique* 40, n° 2 (2011): 133-137.
- Brennetot, Arnaud. « Pour une géoéthique. Éléments d'analyse des conceptions de la justice spatiale ». *L'Espace géographique* Vol. 39, n° 1 (2010): 75-88.
- Bruguière, Jean-Michel. « Données publiques : la confusion des genres de l'ordonnance du 6 juin 2005 ». *JCP E*, n° 46 (2005): 1625.
- Chevallier, Jacques. « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? A propos de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux citoyens dans leurs relations avec les administrations. » *D.*, n° 38 (2000): Chron. p.575.
- Connil, Bastien. « Réutilisation commerciale d'archives départementales : nouveaux défis, première décision ». *AJDA* (2012): 375.
- Flichy, Patrice. « Internet et le débat démocratique ». *Réseaux* 150, n° 4 (2008): 159-185.
- Guermond, Yves. « Les banques de données géographiques régionales: de la révolution du libre accès ? la participation citoyenne ». *L'Espace géographique* 40, n° 2 (2011): 97-102.
- Jégouzo, Yves. « L'administration peut-elle être transparente ? » *Mélanges en l'honneur du Recteur Tezic* (2006).
- Kivits, Joëlle, et Jabot, Françoise. « Du débat à la décision : discours croisés d'experts, de praticiens, de citoyens ». *Santé Publique* 20, n° 4 (2008): 371-385.
- Letteron, Roseline. « Le modèle français de transparence administrative à l'épreuve du droit communautaire ». *RFDA*, n° 1 (1995): 183-202.
- Mallet-Poujol, Nathalie. « Le double langage du droit à l'information ». *D.*, (2002): 2420.
- Masson-Vincent Michelle. « Governance and geography. Explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space ». *Boletín de la A.G.E. [Bulletin de l'Association des géographes espagnols]* no 46, (2008) : 77-95.
- Masson-Vincent, Michelle *et al.* « Information géographique, analyse spatiale et géogouvernance ». *L'Espace géographique* Tome 40, n° 2 (2011): 127-132.
- Oberdorff, Henri. « La démocratie à l'heure de la société de l'information » *in Au carrefour des droits - Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis* (2002): 619-634.
- Pauliat, Hélène. « «La liberté de s'organiser pour agir» ou comment remédier aux imperfections de la loi du 16 décembre 2010 ? Réflexions sur le rapport Peretti (juill. 2011) ». *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 39. act. 612 (2011): 612.
- Pflieger, Géraldine. « Domination du consommateur et résistance du citoyen ». *Flux* 48-49, n° 2-3 (2002): 20-34.
- Sintomer, Yves, et Blondiaux, Loïc. « L'impératif délibératif ». *Politix* 15, n° 57 (2002): 17-35.

Vedel, Thierry. « «La révolution ne sera plus télévisée.» Internet, information et démocratie ». *Pouvoirs* 4, n°. 119 (2006): 41-54.

Vincent, Jean-Yves. « Accès aux documents administratifs ». *Jcl A.* Fasc. 109-10 (2010) : 1-56.

## **\* Textes officiels \***

### **Directives**

Directive 2007/2/CE du Parlement Européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté Européenne (INSPIRE), JOUE n° L108/1 du 25/04/2007.

Directive 2003/98/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, JOUE n° L345/90 du 31/12/2003.

### **Proposition et communication de la Commission Européenne**

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public, 12 décembre 2011, COM(2011) 877 final.

*L'ouverture des données publiques: un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente.* Projet de Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 2011.

*Une stratégie numérique pour l'Europe.* Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 245 final/2.

### **Lois**

Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JORF n°0115 du 18 mai 2011 page 8537.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010 page 22146.

Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JORF n°177 du 2 août 2001 page 12480.

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°88 du 13 avril 2000 page 5646.

Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992 page 2064.

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors, JORF du 14 juillet 1983 page 2174.

Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, JORF du 12 juillet 1979 page 1711.

Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, JORF du 5 janvier 1979 page 43.

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, JORF du 18 juillet 1978 page 2851.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JORF du 7 janvier 1978 page 227.

### **Ordonnances**

Ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement, JORF n°0246 du 22 octobre 2010 page 18885.

Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, JORF n°131 du 7 juin 2005 page 10022.

### **Décrets**

Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'Etat et ses établissements publics administratifs, JORF n°0123 du 27 mai 2011 page 9139.

Décret n° 2011-476 du 29 avril 2011 portant création du Conseil national du numérique, JORF n°0101 du 30 avril 2011 page 7530.

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, JORF n°0044 du 22 février 2011 page 3248.

Décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, JORF n°304 du 31 décembre 2005 page 20827.

### **Circulaires**

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, JORF n°0123 du 27 mai 2011 page 9140.

Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques, JORF n°42 du 19 février 1994 page 2864.

### **Jurisprudence**

CE 29 avril 2002, *Ullmann*, Rec. CE 2002 p.156.

CE, 24 juillet 1981, *Cadon* : Rec. CE 1981, p.326.

## **\* Rapports et études \***

CADA. *Rapport d'activité 2008*, 87 pages.

CE. *Pour une meilleure transparence de l'administration : étude sur l'harmonisation des textes et l'amélioration des droits du citoyen en matière d'accès aux données publiques*. Etude, 1998, 123

pages.

CE. *Consulter autrement, participer effectivement*. Rapport public 2011, 230 pages.

Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP). *Simplifier la vie des usagers de l'administration et étendre l'administration numérique*. 6<sup>ème</sup> CMPP, décembre 2011, 16 pages.

CNN. *Avis n°12 du Conseil national du numérique relatif à l'ouverture des données publiques ("Open Data")*, 5 juin 2012, 23 pages.

Décider ensemble, *Concertation et décision, dix propositions pour moderniser notre démocratie, présidentielles 2012*, mars 2012, 55 pages.

Dekkers, Makx, Polman, Femke, te Velde, Robbin, de Vries, Marc, *Measuring European Public Sector Information Resources* (rapport MEPSIR), juin 2006, 20 pages.

Favre, Cédric, et Mareschal, Yann. *Les données publiques, guide juridique et pratique*. Guide juridique Aquitaine Europe Communication, décembre 2010, 28 pages.

Fing. *Guide pratique de l'ouverture des données publiques territoriales*. Guide à l'usage des territoires et de leurs partenaires, janvier 2011, 66 pages.

Fing. *La réutilisation des données publiques au service de l'innovation et de la proximité : une démarche à destination des territoires*. Dossier destiné aux territoires pilotes, 2010, 18 pages.

Lacombe, Romain, Bertin, Pierre-Henri, Vauglin, François, et Vieillefosse, Alice. *Pour une politique ambitieuse des données publiques*, juillet 2011, 116 pages.

Mandelkern, Dieudonné, Bertrand Du Marais, et Commissariat général du plan France. *Diffusion des données publiques et révolution numérique : rapport de l'atelier « Des moyens nouveaux au service de la diffusion des données publiques »*. La Documentation française, 1999, 123 pages.

Ministère de la Justice. *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques*, JORF n°131 du 7 juin 2005, page 10021.

Ohnet, Jean-Marc, et Poulet, Hervé. *Propositions pour une nouvelle décentralisation*. Institut de la décentralisation, 2007.

Rocard, Michel. *République 2.0, vers une société de la connaissance ouverte*. Rapport à Ségolène Royal, 5 avril 2007, 73 pages.

## **\* Thèses \***

Brennetot, Arnaud. *Géoéthique du territoire. Le débat public territorial à travers la presse magazine d'opinion en France*. Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Michel Bussi, Université de Rouen, 2009, 1009 pages.

Bruguière, Jean-Michel. *La diffusion de l'information publique : le service public face au marché de l'information*, thèse de doctorat en droit privé sous la direction de Michel Vivant, Université Montpellier 1, 1995, 412 pages.

Letteron, Roseline. *L'administré et le droit à l'information*, thèse de doctorat en droit public sous la direction de Herbert Maisl, Université Paris X, 1987, 723 pages.

Piot, Jean-Yves. *Propositions pour une formation des acteurs à la compréhension des enjeux spatiaux*. Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Michelle Masson-Vincent, Université de Provence Aix-Marseille 1, 2007, 322 pages.

Valentin, Jérémie. *Usages géographiques du cyberspace : nouvelle appropriation de l'espace et l'essor d'une "néogéographie"*. Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Henry Bakis. Montpellier III, 2010.

## **\* Sites internet \***

### **Information généraliste**

01.net (site d'information sur l'informatique et le multimédia) : <http://www.01net.com/>

27<sup>ème</sup> Région : <http://www.la27eregion.fr/>

Décider ensemble : <http://www.deciderensemble.com/>

Démocratie ouverte : <http://democratieouverte.org/>

Géographie 2.0 : <http://geographie2point0.wordpress.com/>

Institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques : <http://www.ifrap.org/>

Internet Actu : <http://www.internetactu.net/>

La Tribune : <http://www.latribune.fr/>

Le Figaro : <http://www.lefigaro.fr/>

Le Monde : <http://www.lemonde.fr/>

Les Echos : <http://www.lesechos.fr/>

Les Infostratèges : <http://www/les-infostrateges.com/>

Libération : <http://www.liberation.fr/>

Montpellier Territoire Numérique : <http://montpellier.territoirenumerique.org/>

Open Knowledge Foundation : <http://www.okfn.org/>

Owni : <http://www.owni.fr/>

Peer to Peer University : <http://www.p2pu.org/>

Séverin Naudet : <http://www.severinnaudet.com/>

*The Guardian* (en anglais) : <http://www.guardian.co.uk/>

Wiki-Brest, les carnets collaboratifs du Pays de Brest : <http://www.wiki-brest.net/index.php/Accueil>

### **Plateformes Open Data**

Communauté Urbaine de Bordeaux : <http://data.lacub.fr/>

Conseil général de la Gironde et le Conseil régional d'Aquitaine : <http://www.datalocale.fr/>

Conseil général de Saône-et-Loire : <http://www.opendata71.fr/>

Etat français : <http://www.data.gouv.fr>

Etats Unis d'Amérique : <http://www.data.gov/>

Grand Toulouse data : <http://data.grandtoulouse.fr/>

Loir-et-Cher : <http://www.pilote41.fr/>

Loire-Atlantique Ouverture des données : <http://data.loire-atlantique.fr/>  
Ministère de la Justice : <http://www.rip.justice.fr>  
Montpellier Données publiques ouvertes : <http://opendata.montpelliernumerique.fr/>  
Nantes Ouverture des données : <http://data.nantes.fr/>  
Paris Data : <http://opendata.paris.fr/>  
Portail mutualisé Open Data locale (Conseil général de la Gironde et Conseil régional d'Aquitaine) : <http://www.datalocale.fr/>  
Rennes Métropole en accès libre : <http://www.data.rennes-metropole.fr/>  
SNCF : <http://data.sncf.com/>

### **Associations, institutions et entreprises spécialisées**

Budget Plateau : <http://http://budgetplateau.com/>  
Collectif du numérique : <http://www.collectifdunumerique.fr/>  
Conseil National du Numérique : <http://www.cnnumerique.fr/>  
Data Blog Loire Atlantique : <http://datablog.loire-atlantique.fr/>  
Data Blog *the Guardian* (en anglais) : <http://www.guardian.co.uk/news/datablog>  
Data Journalism Lab : <http://www.datajournalismelab.fr/>  
Data Publica : <http://www.data-publica.com/>  
Données ouvertes <http://www.donneesouvertes.info/>  
Ensemble simplifions : <http://www.ensemble-simplifions.fr/>  
Fondation internet nouvelle génération (Fing) : <http://www.fing.org/>  
Innovations DemocraTIC : <http://innovationsdemocratic.org/>  
Lab Fab (Rennes) : <http://www.labfab.fr/>  
La Cantine : <http://www.lacantine.org/>  
LiberTIC : <http://libertic.wordpress.com/>  
Mission Etalab : <http://www.etalab.gouv.fr/>  
Open Data fail : <http://www.opendatafail.fr/>  
Open Data France : <http://opendatafrance.net/>  
Open Street Map France : <http://openstreetmap.fr/>  
Plateforme européenne sur la réutilisation de l'information du secteur public <http://epsiplatform.eu/>  
(en anglais)  
Regards citoyens : <http://www.regardscitoyens.org/>  
Réseau Fing : <http://www.reseaufing.org/>  
*School of Data* : <http://www.schoolofdata.org/>  
Semaine de l'Open Data (Nantes) : <http://www.opendataweek.org/>  
Sofinspace <http://www.sopinspace.com/>

## **\* Autres sources \***

« Divergence numérique ». *Divergence FM*, émission radiophonique réalisée par Gilles Gouget et Pascal Rullier, 29 mars 2012.

« Révolution numérique : le meilleur reste à venir ». programme UMP pour les élections résidentielles de 2012.

« Le manifeste des Régions ingénieuses ». 27<sup>ème</sup> Région, novembre 2011.

« Petit stream entre amis ». *Europe 1*, émission radiophonique animée par David Abiker. Invité : Séverin Naudet, 22 juin 2011.

## Liste des abréviations

AJDA Actualité juridique du droit administratif  
CADA Commission d'accès aux documents administratifs  
CE Conseil d'Etat  
CG Conseil Général  
CNIL Commission nationale informatique et libertés  
CNN Conseil national du numérique  
D. Recueil Dalloz  
JCL A Juris Classeur Administratif  
JCP A La semaine juridique Administration et collectivités territoriales  
JCP E La semaine juridique Entreprise et Affaires  
JORF Journal officiel de la République française  
JOUE Journal officiel de l'Union Européenne  
MTN Montpellier Territoire Numérique  
OSM Open Street Map  
POI *point of interest*, point d'intérêt  
RDA Revue du droit administratif  
Rec. Recueil Lebon  
RFAP Revue française d'administration publique  
RFDA Revue française de droit administratif  
SIG Service d'information géographique  
TCE Traité sur les Communautés Européennes  
TFUE Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne  
TIC Technologies de l'information et de la communication



## Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>I.Des données ouvertes aux données coproduites.....</b>	<b>8</b>
<b>A.L'ouverture des données.....</b>	<b>8</b>
i.Le passage à une administration proactive en matière d'ouverture des données.....	8
a)Le cadre juridique existant : une logique de réponse à une demande préalable.....	8
b)Le dépassement du cadre juridique existant : une logique d'offre.....	11
c)L'Open Data, un outil hors cadre juridique.....	15
ii.L'approfondissement nécessaire de la démarche proactive.....	19
a)Une culture d'opacité administrative difficile à renverser.....	19
b)La subsistance d'un angle mort : les données des prestataires de service public industriel et commercial.....	23
c)Les projets de législation en faveur de l'ouverture des données publiques.....	25
➤ La question de l'obligation de mise à disposition pour les collectivités territoriales. .	27
<b>B.L'ouverture à la coproduction des données.....</b>	<b>30</b>
i.L'ouverture à la coproduction justifiée.....	30
a)L'influence marquée du « Web 2.0 ».....	30
b)La coproduction, une force pour les données.....	33
c)La coproduction, une force de compréhension de l'action administrative par les citoyens .....	38
d)La coproduction, un facteur d'implication des citoyens dans l'Open Data.....	40
ii.L'ouverture à la coproduction à pérenniser.....	42
a)La formation des citoyens à la coproduction.....	42
b)La « formation » des administrations à la coproduction.....	43
c)Le renforcement de la visibilité des activités de coproduction.....	46
<b>II. Des données coproduites à l'action publique coproduite ?.....</b>	<b>48</b>
<b>A.L'Open Data, un outil de coproduction de l'action publique par nature.....</b>	<b>48</b>
i.L'apport indéniable de l'Open Data à la théorie de la démocratie administrative.....	48
a)L'ouverture des données nécessaire(s) à l'élaboration de l'action publique.....	48
b)L'ouverture des données nécessaire(s) à l'évaluation de l'action publique.....	51
c)La question de la donnée "responsabilisante".....	54
ii.L'Open Data objet de rares progrès concrets en faveur de la démocratie administrative.....	57
a)Le cas de Montpellier Territoire Numérique.....	57
b)Les autres projets en cours de réflexion.....	60
<b>B.L'Open Data, un outil de coproduction de l'action publique encore sous-exploité.....</b>	<b>63</b>
i.La sous-exploitation du fait de l'administration.....	63
a)La restriction à la fonction économique de l'Open Data.....	64
b)L'absence de culture du dialogue entre les administrations et les administrés.....	66
c)Le délicat équilibre entre parole citoyenne et parole experte.....	69
ii.La sous-exploitation du fait des citoyens.....	72
a)Des acteurs mal informés sur les accessoires scéniques : le problème de l'accessibilité	

intellectuelle des données.....	72
b)Des acteurs mal informés sur le décor : la méconnaissance des enjeux locaux.....	78
c)Des acteurs mal informés sur leur rôle : la faible conscience des pouvoirs des citoyens	81

**Conclusion ..... 83**

Annexe 1 : schéma de la « démocratie ouverte ».....	85
Annexe 2 : entretien avec Jean-Michel Bruguière.....	86
Annexe 3 : entretien avec Jérémie Valentin et Jean-Marie Bourgogne (mairie de Montpellier).....	90
Annexe 4 : entretien avec Claire Gallon (LiberTIC).....	106
Annexe 5 : entretien avec Romain Lacombe (Etalab).....	115
Index des illustrations.....	121
Bibliographie.....	122
Liste des abréviations.....	131
Table des matières.....	132



**Cette oeuvre est mise à disposition sous licence Attribution - Pas d'Utilisation  
Commerciale - Pas de Modification 3.0 France.**

**Pour voir une copie de cette licence, visitez <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/> ou écrivez à Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.**