

L'Open Data, vecteur d'innovations sociales et économiques pour les territoires

Nicolas Guichard

▶ **To cite this version:**

Nicolas Guichard. L'Open Data, vecteur d'innovations sociales et économiques pour les territoires. Gestion et management. 2018. dumas-02281421

HAL Id: dumas-02281421

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02281421

Submitted on 22 Oct 2019

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



Mémoire de stage

L'OpenData, vecteur d'innovations sociales et économiques pour les territoires

Présenté par : GUICHARD Nicolas

Entreprise : CCMV – 19 Chemin de la Croix Margot 38250 VILLARD DE LANS

Tuteur universitaire : FARASTIER Armelle

Master 2 FC
Master MSIO
Spécialité Management des Systèmes d'Information et d'Organisation
2017-2018

La Communauté de Communes du Massif du Vercors

Mémoire de stage

L'OpenData, vecteur d'innovations sociales et économiques pour les territoires





Présenté par : GUICHARD Nicolas

Entreprise : CCMV – 19 Chemin de la Croix Margot 38250 VILLARD DE LANS

Tuteur universitaire : FARASTIER Armelle

Master 2 FC
Master MSIO
Spécialité Management des Systèmes d'Information et d'Organisation
2017-2018

Avertissement :

Grenoble IAE, au sein de l'Université Grenoble Alpes, n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires des candidats aux masters en alternance : ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Tenant compte de la confidentialité des informations ayant trait à telle ou telle entreprise, une éventuelle diffusion relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne peut être faite sans son accord.

RÉSUMÉ

Même si elle s'est imposée aux collectivités par des lois successives, l'OpenData est devenu un enjeu majeur dans la relation entre le citoyen et le développement économique local. Malgré les possibilités qu'offre la mise à disposition des données publiques, mettre en place une telle démarche, nécessite de bien prendre en compte tous les enjeux et problématiques associées. Pour les collectivités qui ont déjà franchi le pas, un premier bilan permet de mieux appréhender les contraintes mais aussi les opportunités inhérentes à un tel projet. Pour celles qui souhaitent ouvrir une réflexion sur l'ouverture de leurs données, ce retour d'expérience a pu alimenter un guide pour les accompagner à se lancer.

SUMMARY

Although it has imposed itself on communities through successive laws, the OpenData has become a major stake in the relationship between the citizen and local economic development. Despite the possibilities offered by the provision of public data, setting up such an approach requires careful consideration of all the associated issues and problems. For communities that have already taken the step, a first assessment can better understand the constraints but also the opportunities inherent in such a project. For those who wish to open a reflection on the opening of their data, this feedback could feed a guide to help them get started.

MOTS CLÉS : OpenData, innovation, développement économique, ouverture des données

REMERCIEMENTS

Je souhaite avant tout, remercier ma Directrice de Mémoire Armelle FARASTIER pour le temps et l'aide qu'elle m'a consacré sur la formulation de ma problématique et l'élaboration de mon mémoire.

L'enseignement de qualité dispensé dans le cadre de ce Master 2 « MSIO » par l'ensemble des professeurs et enseignants-chercheurs, m'a permis de mieux appréhender mon mémoire et de l'alimenter avec le recul nécessaire. Je remercie en particulier M. Ali FOULADKAR pour son cours sur le Big Data, qui a été une source riche et importante pour m'aider à avancer dans ma réflexion.

Merci à l'ensemble des personnes qui m'ont accordé du temps pour me faire part de leur expertise et qui m'ont permis d'enrichir ma vision sur l'OpenData et notamment Alain TANIERE, membre du groupe projet Open Data de la METRO, Mme Nathalie VERNUS-PROST du Grand Lyon et l'ensemble de l'équipe de la SCOP La Péniche.

Enfin, un grand merci à tous ceux qui m'ont apporté une aide des plus précieuses pour la relecture de mon mémoire et sa mise en page, ma sœur, Florent DUBREUIL et Alexandra REYNAUD.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS **7**
SOMMAIRE **8**
AVANT-PROPOS **10**
INTRODUCTION **11**
PARTIE 1 : ETAT DE L'ART DE L'OPENDATA EN FRANCE **12**
CHAPITRE 1 – DEFINITION DE L'OPENDATA 13
I. Comment caractériser une donnée ouverte 13
II. Rappel sur la notion de service public 14
CHAPITRE 2 – LEGISLATION EN COURS 17
I. Les lois régulant la donnée publique 17
a. Le cadre législatif Français 17
b. Le cadre législatif Européen 19
II. Devoirs et obligations des collectivités locales 20
CHAPITRE 3 – ETAT DES LIEUX DE L'OPENDATA DANS LES COLLECTIVITES PUBLIQUES TERRITORIALES 22
I. Historique 22
II. Etat des lieux et perspectives 22
PARTIE 2 : FAIRE DE L'OPENDATA UN VECTEUR D'INNOVATION SOCIALE ET ECONOMIQUE POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES **24**
CHAPITRE 4 – ENJEUX ET CONSEQUENCES DE L'OUVERTURE DES DONNEES PUBLIQUES 25
I. Soutenir l'attractivité, l'innovation et le développement économique de nos territoires 26
II. Opportunité et modernisation de l'action publique 26
III. Problèmes rencontrés 27
CHAPITRE 5 – EXEMPLE DE LA METROPOLE DE GRENOBLE (METRO), DU GRAND LYON ET DE LA SCOP LA PENICHE 29
I. Data MétropoleGrenoble.fr 29
II. Data GrandLyon.com 30
III. SCOP La Péniche 32
PARTIE 3 : COMMENT INITIER UNE DEMARCHE D'OPENDATA : MISE EN APPLICATION POUR LA CCMV **36**
CHAPITRE 7 – LES ETAPES CLEFS 37
I. Identifier les bénéfices/freins 37
II. Maitriser ses données et les outils 38
III. Repenser le mode de fonctionnement 38
CHAPITRE 8 – MISE EN PLACE D'UN GUIDE DE MISE EN OEUVRE POUR LA CCMV 39
I. Attentes de la Communauté de Communes du Massif du Vercors (CCMV) 39
II. Proposition d'une démarche 41
a. Validation de la démarche par les parties prenantes 41
b. Définition de la stratégie et du périmètre des données à ouvrir 42
c. Préparer la mise à disposition des données et le fonctionnement de la collectivité 42
d. Faire vivre la démarche 42
CONCLUSION **44**
SITOGRAPHIE **45**
TABLES DES FIGURES **46**
SIGLES ET ABREVIATIONS UTILISES **47**

GLOSSAIRE **48**
TABLES DES ANNEXES **49**

AVANT-PROPOS

Je suis actuellement responsable informatique au sein d'une EPCI, la Communauté de Communes du Massif du Vercors. Elle est composée de 6 communes, Saint Nizier du Moucherotte, Engins, Lans en Vercors, Autrans-Meaudre en Vercors, Villard de Lans et Corrençon en Vercors. Il y a actuellement 12 000 résidents permanents et plus de 50 000 en saison touristique. Le sujet qui j'ai choisi pour ce mémoire est directement lié à une problématique qui s'impose depuis quelques années aux collectivités et qui s'est accélérée en 2018, la dématérialisation des données et l'obligation de les ouvrir. En parallèle, le pôle économique de la CCMV a entamé cette année un projet d'accompagnement des entreprises locales dans l'accès à la commande publique. J'ai tout naturellement trouvé pertinent de corréler ce travail sur la proposition d'une démarche d'Open Data en s'appuyant sur les données des marchés publics.

Pour étayer mon mémoire j'ai mené 3 interviews d'1h30 chacun auprès de deux intercommunalités, la métropole de Grenoble et de Lyon ainsi que la SCOP La Péniche qui accompagne les collectivités publiques dans cette thématique. Ces retours d'expérience m'ont permis de mieux comprendre et appréhender les enjeux et les conséquences d'une telle démarche.

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, l'Etat Français pousse les collectivités à dématérialiser la plupart de leurs fichiers, rendant obligatoire leurs numérisations. Qu'elle soit produite par une commune, une entreprise ou un simple citoyen, la donnée numérique est devenue incontournable. Ce mouvement de fond mondial, en produit chaque jour toujours plus. Pour répondre au défi que représentent ces données, l'Etat et plus généralement l'Europe, ont légiféré sur l'ouverture des données publiques, l'OpenData. Si les lois ont posé un cadre juridique qui se veut rassurant quant à leur utilisation, les collectivités publiques à avoir franchi le pas, font encore figures de précurseur. Quelque soit le périmètre envisagé pour lancer une démarche d'OpenData, il paraît crucial de bien saisir toutes les répercussions que cela implique. Si les promesses du « Big Data Public » d'innovation sociale et de valorisation du tissu économique local sont réelles, les problèmes qui peuvent apparaître en cours de route ne doivent pas être sous-estimés.

Alors, une question légitime se pose : comment bien structurer une démarche d'OpenData pour être vecteur d'innovations sociales et économiques sur nos territoires ?

Afin de répondre à cette problématique, la définition d'une donnée numérique et le cadre juridique de leur ouverture seront exposés dans un premier temps. Une fois ces données formelles posées, à la lueur du retour de deux collectivités, les enjeux et les conséquences d'une démarche d'open data seront analysés. De la sorte, fort des concepts définis et analysés, un guide de pratiques pertinentes et utiles pour initier la démarche d'open data sera proposé.

PARTIE 1 :
ETAT DE L'ART DE L'OPENDATA EN FRANCE

CHAPITRE 1 – DEFINITION DE L'OPENDATA

I. Comment caractériser une donnée ouverte

Avant de poser les bases d'une démarche d'OpenData, qu'elle soit liée à un objectif de transparence ou d'innovation sociale et économique, il paraît important de bien définir les contours de cette notion.

Pour débuter par une définition large, l'OpenData est une donnée numérique, publique, ouverte et libre à laquelle les usagers peuvent accéder. Depuis 2018 on associe communément cette notion à celle du Big Data Public. Là où les entreprises tirent une plus-value économique de cette masse de données, l'enjeu du public est ailleurs. Même si cette gratuité est un principe de base, dans certains cas l'accès aux données peut être soumis à une redevance. La loi Française n'a jamais réellement défini la notion de donnée numérique. Il est communément admis qu'il s'agit d'une information compatible avec une description élémentaire de nature numérique, représentée sous forme codée, d'une réalité en vue d'être :

- Collectée, enregistrée
- Traitée, manipulée, transformée
- Conservée, archivée
- Echangée, diffusée, communiquée et contenue dans des documents administratifs.

Juridiquement, la seule condition à cette qualification de « document public » réside dans la manière dont elle est produite. Elle doit pour cela être créée ou reçue dans le cadre de leur mission de service public. Et ce quelle que soit la forme, le support mais aussi l'entité publique (Etat, collectivité publique, personne de droit public...).

Pour ouvrir cette donnée numérique « l'Open Knowledge Foundation » (https://fr.okfn.org), propose trois grands principes à respecter :

1) Disponibilité et Accès : Les données doivent être disponibles dans leur ensemble de façon commode et modifiable et à un prix ne dépassant par un coût raisonnable de reproduction. De ce fait le téléchargement par Internet est à encourager.

2) Réutilisable et Redistribuable : La mise à disposition des données doit permettre la réutilisation et redistribution ainsi que la possibilité de les mélanger avec d'autres ensembles de données.

3) Participation universelle : tout à chacun doit pouvoir utiliser, réutiliser et redistribuer ces données.

La donnée numérique publique reprend ce standard en y appliquant une reformulation juridique et Européenne. Trois critères principaux viennent le compléter :

- Les données produites ou reçues doivent l'être dans le cadre d'une mission de service public.

- Les données sont ouvertes au sens de l'Open définition, « librement utilisées, réutilisées et redistribuées par tout le monde ».

- Les données ne doivent pas être sensibles ou privées (explications ci-dessous).

La donnée peut être enfin caractérisée de différentes façons : chaude ou froide en fonction de sa valeur dans le temps, qu'elle évolue (chaude) ou non (froide), pivot ou de base quand elle devient une référence pour plusieurs métiers/écosystèmes. Un grand nombre d'acteurs différents y recourent alors fréquemment. Enfin, et c'est sûrement le point le plus délicat, la qualification ou pas de la donnée dite « sensible ». Du moment où elle permet d'identifier directement ou indirectement une personne physique, la donnée est considérée comme personnelle et à ce titre elle est protégée par la loi informatique et libertés. Elle ne sera jamais publiable et n'est donc pas ouverte.

Après cette rapide définition de l'Open Data, il est nécessaire pour aborder notre problématique de rappeler la notion de service public, sa mission et son fonctionnement.

II. Rappel sur la notion de service public

Un service public est une activité prise en charge par l'autorité publique qu'elle soit étatique, territoriale ou locale. Sa mission prioritaire est de satisfaire un besoin d'intérêt général. Par extension, elle désigne, de facto, l'organisme qui a en charge la réalisation de ce service, qu'il soit une administration, une collectivité locale, un établissement public ou une entreprise de droit privé qui s'est vu confier une mission de service public.

Selon le site Internet « www.toupie.org », Le fondement de la notion de service public repose sur certaines activités sociales considérées comme essentielles et stratégiques qui doivent être gérées selon des critères spécifiques pour permettre un accès à tous et contribuer à la solidarité et à la cohésion sociale, culturelle et économique de la société. Ces activités doivent donc échapper à la logique du marché et à la recherche du profit.

C'est le cas, en particulier, lorsque sont nécessaires :

- Des investissements lourds non rentables à court terme,
- Une gestion à long terme,
- La sauvegarde d'un bien rare et précieux,
- La gestion d'un espace,

Les trois grands principes auxquels sont soumis les missions de service public sont :

- La mutabilité (capacité d'adaptation aux conditions et aux besoins)
- L'égalité (dans l'accès au service et dans les tarifs)
- La continuité

L'OpenData ne rentre pas dans les services publics dits obligatoires mais il remplit aux conditions suivantes :

- Il bénéficie de l'intérêt local
- Il respecte les attributions des autres personnes publiques
- Il ne porte pas atteinte au principe de liberté du commerce et de l'industrie.

Ces caractéristiques lui permettent d'être considérée à part entière comme un service public. Au travers de la mise à disposition des données publiques par les collectivités un triple enjeu apparait alors :

- Participer au développement de l'économie numérique et locale : En disposant gratuitement de données publiques facilement exploitables, les entreprises sont à même de s'en emparer pour créer de nouveaux services innovants. L'économie numérique est ainsi un secteur crucial pour la croissance et l'emploi.
- Renforcer la transparence des collectivités : A travers les données publiées et leur caractère exploitable, c'est la transparence qui progresse.
- Améliorer les services aux citoyens : l'Open Data est une opportunité pour renforcer la qualité de vie des citoyens par de nouveaux services innovants puisant dans la richesse des données publiques.

Les collectivités sont ainsi dépendantes de l'open data. Elles utilisent les données, entre autres, afin de concevoir et proposer des services. L'open data s'enrichit également par le biais des collectes de données orchestrées par les collectivités. L'open data et les collectivités sont ainsi nettement interdépendantes. La figure ci-dessous résume ces liens étroits.

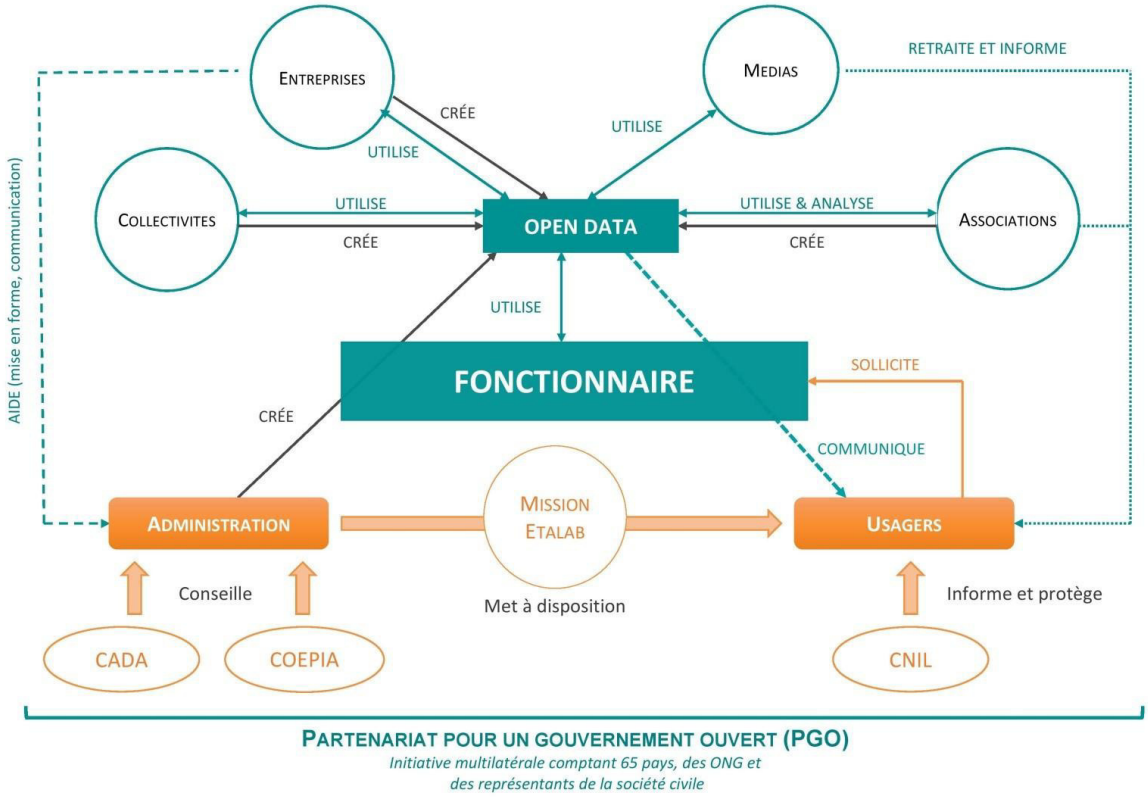


figure 2 - Partenariat pour un Gouvernement ouvert (PGO) (source : http://www.ira-nantes.gouv.fr

Cette interdépendance, ces liens entre l'open data, les collectivités, les entreprises et les associations nécessitent une régulation législative afin d'informer et de protéger les usagers. La législation en cours donne un cadre précis sur les possibilités des collectivités à donner ou récolter des données numériques. La démarche d'open data se doit donc de se plier aux exigences et au cadre juridique en vigueur.

CHAPITRE 2 – LEGISLATION EN COURS

La législation pour réguler la donnée publique ainsi que les obligations et devoirs des collectivités vis-à-vis de celle-ci forment un cadre juridique à la fois en France et en Europe. Il est nécessaire de connaître cette législation afin de pouvoir proposer une démarche d'open data légale et pertinente.

I. Les lois régulant la donnée publique

Les lois régulant la donnée publique se complètent au niveau national et européen. La France membre de l'Union Européenne dispose ainsi de directives législatives la contraignant à définir son propre cadre juridique. Dans un but de clarté et afin de guider les collectivités dans la démarche d'open data, les différents cadres législatifs seront rappelés ci-dessous.

a. Le cadre législatif Français

De nombreux textes de lois régulent et obligent les collectivités à rendre accessibles et réutilisables les données qu'elles produisent. Dans le cadre de ce mémoire, nous détaillerons celles ayant le plus d'impact à savoir les lois Informatique et Libertés (désormais LIL) et la Communication des Documents Administratifs (CADA) ainsi que le Code General des Collectivités Territoriales (CGCT) et la loi NOTRe, la loi dite Lemaire et l'ordonnance 2015-899 relative aux marchés publics.

> La LIL et la CADA

Même si la question de l'accès aux données administratives prend essence dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, c'est réellement la LIL (Loi Informatique et Libertés 78-753 du 17 juillet 1978) qui va influencer positivement l'OpenData en France. Elle traite uniquement des questions personnelles de la donnée mais dessine néanmoins les premiers contours de la mise à disposition des documents administratifs.

La LIL a pour objectif de protéger la vie privée des citoyens en régulant la collecte et le traitement de ce type de données considérées comme sensibles. Elle offre aussi la possibilité à toute personne concernée par leurs données de disposer d'un droit d'information, d'opposition, d'accès, de modification et de suppression.

La loi CADA du 17 juillet 1978, intervient sur les relations entre les administrations et les administrés quant à l'accès aux documents administratifs. Elle met en avant leur mise à disposition dans une optique de réutilisation. Souvent modifiée depuis sa mise en application, elle est depuis janvier 2016 codifiée dans le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Elle déclare, par principe, la libre réutilisation des données administratives sous certaines conditions :

- Les données ne doivent pas être altérées dans leur état ou leurs significations.
- Les données ne doivent pas perdre de leur sens ni de leur qualité.
- Les données doivent mentionner leur provenance et leur date de mise à jour.
- Les données doivent être en accord avec la LIL.

Dans le cadre d'une démarche d'OpenData menée par une collectivité, la loi CADA encadre aussi la notion de licence. C'est elle qui fixe les conditions de réutilisation des informations publiques. C'est l'article 16 de la loi qui porte plus spécifiquement sur cet aspect. L'obligation de licence existe si :

- La réutilisation des données est payantes.
- Les données mises à disposition le sont par une entité publique.

Ces deux lois LIL et CADA ont conduit à la création pour la première d'une Autorité Administrative Indépendante (AAI) : la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), et pour la seconde, la Commission d'Accès au Documents Administratifs (CADA). La CNIL a vu ses pouvoirs élargis depuis la mise en application Règlement Général de la Protection des Données (RGPD).

> Le Code General des Collectivités Territoriales (CGCT) et la loi NOTRe

Le CGCT, et par extension la loi NOTRe, regroupe toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives au droit des collectivités territoriales. Si le CGCT a ouvert la voie à la consultation des données publiques, elle relève de la disponibilité des documents voulue par la collectivité et reste relativement contraint (les documents doivent être achevés et sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique).

La loi NOTRe vient modifier le CGCT et plus particulièrement, le décret n°2016-146 du 11 février 2016, qui confirme la volonté d'ouverture des données en obligeant les collectivités de plus de 3500 habitants et les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à rendre les documents administratifs sur leur site Internet. Sont concernés notamment les permis de construire, les délibérations, les arrêtés... Il s'agit d'un pas de plus vers l'OpenData.

> La loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (dite « loi Lemaire »)

Cette loi a pour « objectif de favoriser une politique d'ouverture des données et des connaissances, dans un objectif de transparence ou afin de permettre leur réutilisation, notamment à des fins économiques » (Annabelle Richard & Guillaume Morat, Pinsent Masons France LLP le 25 Avril 2017). Concrètement son champ d'action se situe dans la réutilisation des données produites par les administrations. Elle consacre le fait de pouvoir réutiliser des données ouvertes pour d'autres

fins qu'une mission de service public. Enfin, un point important réside dans la licence utilisée en cas de demande de rétribution de la part d'une administration. Licence qui devra au préalable faire partie d'une liste validée par décret par l'Etat ou dans le cas contraire être homologuée.

> L'ordonnance 2015-899 relative aux marchés publics

Les données des marchés publics, si elles ne sont pas considérées comme prioritaires quand à leur mise à disposition relèvent d'un enjeu économique réel. Depuis cette ordonnance de 2015, les collectivités doivent rendre public, le choix de l'offre retenue sous certaines conditions notamment liées à des clauses de confidentialité et de secrets industriels et commerciaux.

D'autres lois sont venues appuyer la démarche d'ouverture des données initiée depuis la première loi LIL. Que ce soit pour instaurer le principe de gratuité généralisé à l'ensemble des secteurs publics (à l'exception du secteur industriel et commercial) via la loi dite loi Valter (28 décembre 2015), ou de trouver de nouvelles pistes de croissance économique (ouverture des données publiques sur le transport par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques), la législation a vocation à évoluer pour mieux encadrer l'utilisation de ces données et offrir de nouvelles perspectives de leviers économiques.

Ce tour d'horizon des lois françaises montre l'importance du système législatif dans la gestion des données individuelles et par extension donne un cadre et des limites aux données disponibles par l'ouverture des données. Ces lois françaises s'accompagnent également d'une volonté d'ouverture des données publiques de la commission européenne.

b. <u>Le cadre législatif Européen</u>

Depuis 2011, l'ouverture des données publiques fait partie de l'agenda digital de la Commission européenne. Elle reconnaît dans l'OpenData un "moteur pour l'innovation, la croissance et la transparence des gouvernements". A ce titre elle impulse et encourage l'ensemble des membres à ouvrir les données publiques.

> Directive Public Sector Information (PSI) (2003 puis 2013)

La PSI est le cadre réglementaire qui a fixé les règles sur la réutilisation des informations détenues par le secteur public. Depuis sa révision de 2013, elle impose la gratuité et l'accès à toutes données produites dans son champ d'application à des fins commerciales ou pas. Elle pose aussi les bases d'un véritable droit à la réutilisation des données du secteur public.

> Règlement Général de Protection des Données (règlement 2016/679 du 14 avril 2016)

Même s'il n'est pas fait pas mention dans ce règlement, directement applicable dans l'ensemble des pays membres au 25 mai 2018, de l'ouverture des données publiques, celui-ci impacte fortement son déploiement quant aux restrictions qu'il impose sur l'utilisation des données personnelles. Mais à défaut de le voir comme une contrainte, il peut être vécu comme une opportunité pour initier une vraie démarche d'ouverture des données en commençant par lister l'ensemble des informations produites et conservées par la collectivité. Une grande majorité des informations du secteur public ne comporte aucune donnée personnelle et à ce titre ne sont pas directement soumises au RGPD. Malgré tout, les organismes publics produisent ou détiennent une très grande variété de données susceptibles d'être mises à disposition. Le développement de projet OpenData soulève la question de l'équilibre entre cette volonté de transparence par l'accès à l'information publique et la nécessaire protection des données à caractère personnel. Les collectivités ont ainsi des devoirs et des obligations vis-à-vis de l'open data. Quelles sont ces obligations ?

II. Devoirs et obligations des collectivités locales

L'ensemble des lois régissant l'ouverture des données publiques poussent aujourd'hui les collectivités à initier une démarche, même à minima, d'OpenData. Ce mouvement encouragé par l'Europe et confirmé par l'Etat n'a pas vocation à imposer au sens strict du terme, une ouverture à tout va des données publiques, mais plus de jouer sur deux leviers que sont la transparence et la création de valeurs économiques. 2018 sera une année charnière pour les collectivités puisque, à partir d'octobre, l'ensemble des collectivités de plus de 3500 habitants et 50 agents devront ouvrir leurs données.

Si la loi n'impose pas le choix des jeux de données à ouvrir ni le mode de publication, une standardisation et des préconisations ont vu le jour pour encadrer ces démarches. L'association OpenData France, qui fédère et accompagne les collectivités, propose des recommandations concrètes et un mode d'emploi pour répondre en tout point, aux nouvelles obligations.

S'il n'existe pas de normalisation, au sens premier du terme, pour les jeux de données publiés en OpenData, il est indispensable de les standardiser. Des informations précieuses doivent accompagner la donnée avant de la diffuser comme :

- la description de la donnée
- le service producteur
- la licence d'utilisation

Cette dernière permet de réutiliser les données publiques dans un cadre clair et sécurisé. Aujourd'hui deux licences ont pris le pas sur les autres. La licence Ouverte promue par l'Etat et l'OdbL soutenue par l'Open Knowledge Foundation. Elles présentent des fonctionnalités communes :

- Elles indiquent clairement que le producteur autorise la réutilisation des données.
- Elles constituent un cadre juridique qui nécessite leur adhésion et leur acceptation.
- Elles obligent que le producteur soit mentionné (sauf exception).
- Elles autorisent tous types de réutilisation quelque soit la raison finale, commerciale ou pas (sauf exception).

Une fois ce choix effectué, les collectivités doivent mettre en place une plateforme pour diffuser les données. Là aussi, la loi n'impose pas une solution prédéfinie. Plusieurs scenarii sont envisageables : créer son propre portail en lien ou non avec le site Internet, publier les données sur un portail en « marque blanche » chez un hébergeur privé, ou s'adosser à celui proposé par l'Etat.

Comme rappelé précédemment la loi n'oblige pas le choix des données à ouvrir mais une liste de données dites « prioritaires » ou « fortement recommandées » est proposées par un consensus de collectivités déjà engagées dans cette démarche.

Les données dites prioritaires concernent généralement les informations propres au fonctionnement des collectivités comme :

- les budgets
- les délibérations et décisions du Maire
- les subventions

Dans une seconde mesure la plupart des données issues des services ou compétences des collectivités, sont considérées comme « fortement » recommandées. A ce titre, on retrouve les informations liées :

- au PLU
- aux réseaux d’assainissement
- aux permis de construire
- aux marchés publics
- aux transports

Les cadres législatifs, aussi bien européen que français définissent les modalités d’ouverture des données. Face à des lois parfois anciennes (loi LIL de 1978) ou plus récentes (loi pur une République Numérique de 2016), il est possible de dresser un état des lieux de l’OpenData dans les collectivités publiques territoriales et ainsi mieux aborder la démarche d’ouverture des données en tant que vecteur d’innovation.

CHAPITRE 3 – ETAT DES LIEUX DE L'OPENDATA DANS LES COLLECTIVITES PUBLIQUES TERRITORIALES

Après un rapide historique de l'OpenData dans les collectivités territoriales, un premier état des lieux sera évoqué dans ce chapitre ainsi que les perspectives àvenir.

I. Historique

Les Etats-Unis ont initié le mouvement de libération des données publiques depuis la loi « Freedom of Information Act » de 1966. Mais c'est grâce aux nouvelles fonctionnalités et opportunités offertes par l'explosion d'Internet en 2009, que l'OpenData a enfin connu un véritable intérêt.

En Europe, la directive de 2003 dite PSI (Public Sector Information - 2003/98/CE) promeut pour la première fois, une volonté de réutilisation des informations du secteur public.

En France, la loi LIL (Loi Informatique et Liberté) de 1978, complétée par la loi CADA (Commission d'Accès aux Données Administratives), transposition de la directive PSI ont ouvert la voie à des projets de libéralisation de la donnée.

A la différence des organismes privés, les collectivités publics ont été moteur dans l'adoption et la mise en œuvre de ce type de projet. Contraintes par les lois régissant la réutilisation des données, c'est notamment une volonté de transparence vis-à-vis des citoyens, en satisfaisant cette demande de participer à la vie de la Communauté, qui a fait émerger cette volonté d'ouverture des données. Elle est finalement considérée comme bien commun.

La commune de Plouarzel dans le Finistère a été l'initiatrice du mouvement open data en créant dès octobre 2009 une carte libre de la commune avec Open Street Map complétée par les données de la commune. Suivie par la capitale Bretonne, Rennes, en 2010 qui en lien avec son opérateur des transports Keolis, a commencé à ouvrir ses données.

Ces deux exemples permettent de définir quelques perspectives.

II. Etat des lieux et perspectives

L'ouverture des données semble s'accélérer, les partisans de cette ouverture tiennent à le rappeler. Les collectivités doivent donc s'y préparer activement.

Le gouvernement en a pris la mesure avec le lancement d'un plan fin 2017 ou il est notamment question de l'inclusion numérique. L'e-inclusion (ou inclusion numérique) désigne l'ensemble des politiques et stratégies visant à mettre en place une société de l'information « inclusive » et non exclusive. Celles-ci doivent être développées à travers l'accès aux outils informatiques, l'éducation, la

formation et les apprentissages, en visant l'autonomie des personnes (Wikipedia). L'OpenData en est un pilier. L'appréhension de la donnée est aussi un des aspects de la culture numérique à acquérir. Toute la question repose sur le fait de comment l'exploiter, comment bien mener l'acculturation à la donnée. Un autre domaine en plein ébullition est directement lié à l'ouverture des données, l'Intelligence Artificielle (IA), qui s'en nourrit. Là aussi, à brève échéance, de plus en plus de données devront être ouvertes et disponibles pour son expansion. Enfin, de plus en plus d'algorithmes vont se baser sur l'Open Data pour alimenter l'IA. Il est certain que dans toutes ces nouvelles disciplines la législation devra là encore évoluer.

Au vu des lois qui régissent et imposent l'ouverture de leurs données, les collectivités publiques doivent faire de cette contrainte un atout dans l'innovation sociale et économique. L'analyse des conséquences de l'ouverture des données et leur mise en place dans deux collectivités sera donc l'objet de la deuxième partie. Elle nous permettra de poser les jalons structurants la démarche d'ouverture d'open data en vue d'être vecteur d'innovation dans les collectivités qui sera abordé dans la dernière partie.

PARTIE 2 :
FAIRE DE L'OPENDATA UN VECTEUR D'INNOVATION SOCIALE ET ECONOMIQUE POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

CHAPITRE 4 – ENJEUX ET CONSEQUENCES DE L'OUVERTURE DES DONNEES PUBLIQUES

Les différentes réglementations et notamment la loi pour une République numérique mettent sur le devant de la scène l'ouverture des données. Même si de plus en plus de collectivités, engagent des démarches en ce sens, un long travail de sensibilisation des élus et plus globalement du public reste à faire, afin de tirer partie du « Big Data Public ».

Avant d'engager une réflexion sur la pertinence de lancer une vraie démarche d'ouverture de données, il est important de comprendre les enjeux et les conséquences qui en découlent. Les enjeux d'un telle démarche sont multiples et se matérialisent dans de nombreuses thématiques. En effet, dans le cadre d'une démocratie ouverte, il existe des liens entre le désir de transparence afin d'ouvrir les données publiques, l'importance de la participation citoyenne (par le biais de consultation ou de concertation lors de débats publics par exemple) et la nécessaire collaboration des institutions. Ces éléments sont synthétisés dans la figure ci-dessous extraite du site Internet https://democratieouverte.org.

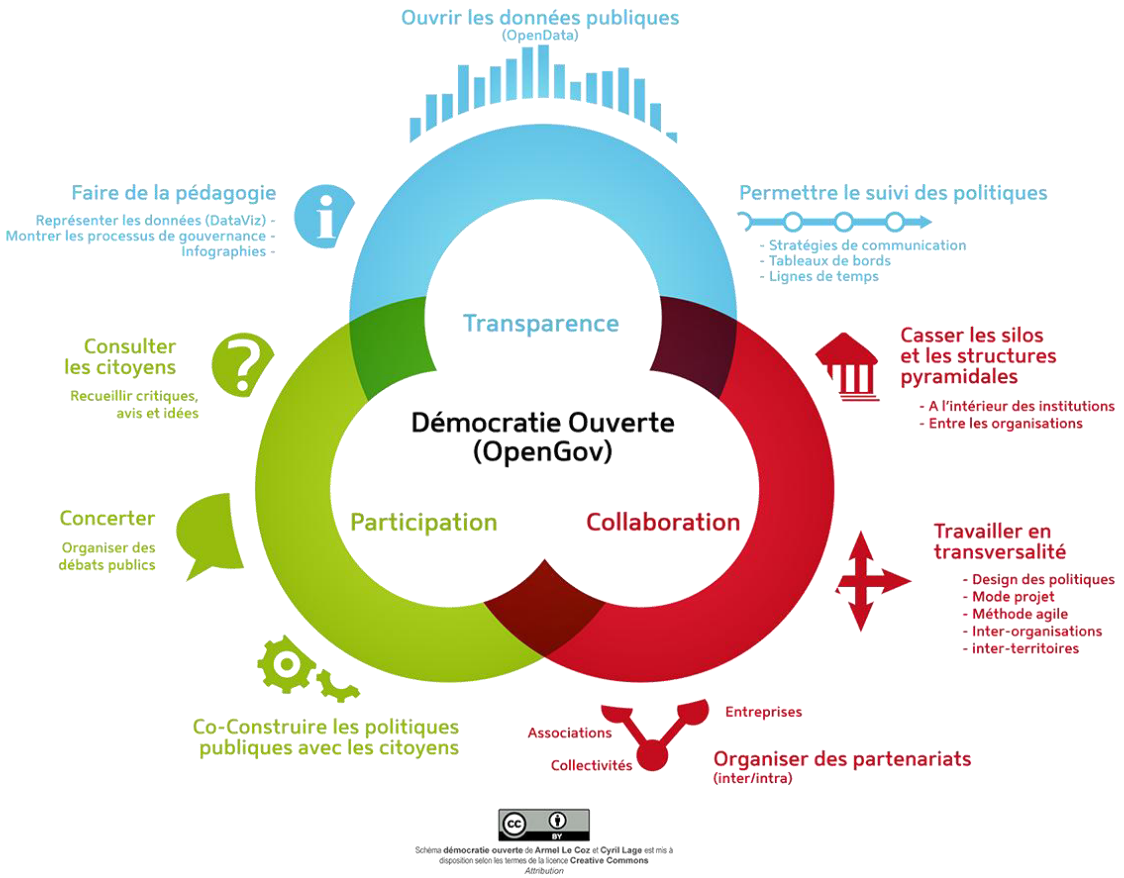


figure 3 - Schéma d'un démocratie ouvert (source : Armel Le Coz et Cyril Lage)

Ces caractéristiques de la démocratie ouverte et de l'ouverture des données vont nous permettre de mettre en lumière dans le chapitre suivant l'attractivité, l'innovation et le développement économique des territoires ainsi que les opportunités de modernisation de l'action publique sans sous-estimer les problèmes qui peuvent être rencontrés.

I. Soutenir l'attractivité, l'innovation et le développement économique de nos territoires

L'attractivité des territoires

La valorisation des données et des services de proximité ancrés dans l'économie locale contribue à améliorer l'image du territoire et participe au développement de son attractivité. Les entreprises sont alors plus à même de venir s'installer pour profiter de cette dynamique.

Soutenir l'innovation et le développement économique

Les collectivités comme le Grand Lyon qui ont débuté ce processus ont bien compris l'intérêt de l'exploitation de leurs données, par des entreprises innovantes qui contribuent directement au développement de nouveaux outils et services. L'usage qui en est fait éclaire et améliore les futures prises de décision.

Renforcer le lien social et améliorer les services existants

L'ouverture des données contribue à une prise de conscience et à une multiplication des initiatives citoyennes (participation au débat public, aux projets initiés par les collectivités). Elles se réapproprient ces données pour faire émerger de nouvelles idées et des pistes d'utilisation. Le tissu associatif bénéficie de ces nouvelles ressources pour améliorer les services qu'il propose dans des domaines aussi important notamment la mobilité, l'environnement ou l'habitat.

Par ailleurs, ces interactions entre les différents acteurs et consommateurs des données ouvertes permettent de moderniser l'action publique.

II. Opportunité et modernisation de l'action publique

Moderniser l'action publique

Engager une telle démarche d'ouverture des données, nécessite de repenser le mode d'organisation des collectivités en interne. Recenser, qualifier et diffuser la donnée impose un fonctionnement transversale entre les services. En mettant à disposition le savoir et les connaissances internes le rapport entre l'administration et l'administré évolue et tend vers une avancée démocratique.

Tendre vers plus de démocratie

L'ouverture des données, tente d'œuvrer vers davantage de démocratie. Elle garantie la transparence et la clarté de l'action politique. Le lien de confiance entre l'administration et l'administré est renforcé par une information claire sur les décisions politiques, leur mise en oeuvre et les moyens financiers alloués.

Souvent mis en exemple, la dématérialisation des marchés publics et son corolaire qui est l'ouverture de ces données montrent l'impact qu'il peut y avoir au niveau économique, tout en mettant en avant les enjeux de transparence et de modernisation de l'action publique. Fer de lance et région pilote, la Bretagne a vu l'intérêt d'une telle démarche en partant d'un constat simple : les acheteurs ne comprennent pas suffisamment les problématiques que peuvent rencontrer les entreprises, et les TPE/PME locales ont le sentiment d'être exclus des appels d'offres. La transparence des données s'avère un atout précieux et un levier dans le développement de l'économie locale.

Toutefois des problèmes persistent.

III. Problèmes rencontrés

Même si les bénéfices à tirer d'une démarche d'ouverture de données sont nombreux et impactants à court terme, les collectivités font face à des conséquences directes dans ce processus. La succession de lois et les obligations légales quant à l'ouverture des données publiques génèrent à plus ou moins brève échéance, une explosion de la quantité de données disponibles. Le fameux Big Data Public. Cette notion consistant à mettre à la disposition de tous, sous une forme exploitable, le plus grand volume possible de données. Même si la loi du 17 juillet 1978, qui prévoit la liberté d'accès aux documents administratifs, régulée par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) précise que, pour se faire, les administrations sont libres de fixer des redevances qui doivent être décrites dans une licence fournie par l'établissement public aux réutilisateurs, en général la réutilisation des données pour un usage non commercial est libre de toute redevance.

Ce système mis en place permet à quiconque qu'il soit simple citoyen, acteur économique ou chercheur de réutiliser ces données publiques. L'explosion actuelle de l'usage d'Internet et notamment du Webmobile, ouvre des nouvelles et nombreuses perspectives en matière de services et d'usages. Mais, revers de la médaille, les possibilités positives offertes par la libéralisation des données qui vont dans le sens du bien commun interrogent sur les risques liés à la transparence, à la vie privée et au détournement de ces mêmes données.

Distorsion entre les utilisateurs et les décideurs

La prise en considération d'une démarche d'Open-data n'est pas ressentie de la même façon entre les services grands consommateurs et les élus. Parmi les élus, ils sont très peu à considérer qu'il s'agit d'un dossier important. Alors que les services sont de plus en plus nombreux à utiliser les données au quotidien, les déploiements tardent à se mettre en place.

Remise en cause de l'expertise publication

Par l'ouverture des données, c'est tout le rapport des citoyens aux élus et aux administrations qui est modifié. « L'expertise citoyenne prend de plus en plus de place et remet en cause un monopole d'expertise qui était auparavant détenu par les services » (Interview GrandLyon). L'OpenData est à l'origine d'un changement de rapport de force entre les citoyens et les services publics. Avec la mise à disposition de données chiffrées mettant clairement en avant le bien fondé des décisions prises, le citoyen pourra être tenté d'en discuter la pertinence. Si la dépense publique est un sujet connu de l'administré, son intrusion dans la mise en place d'une politique publique et son évaluation pose question. En rendant possible l'accès à ces données, c'est une partie de leur pouvoir décisionnel et opérationnel que risquent d'abandonner les décideurs des collectivités.

Collusion entre la donnée publique et personnelle

Un autre problème, né de l'ouverture des données, est la confusion qui peut exister entre une donnée personnelle (et donc privée) et une donnée publique. Même si la loi précise très clairement qu'elles sont les données exclues de l'OpenData, en particulier celles renvoyant directement à un individu, certaines réutilisations de fichiers rendent ce principe très poreux. La preuve en est, avec le fichier des cartes grises qui est rendu disponible par l'Etat à des tiers à des fins marketing ! Un risque certain est établi quant à la qualification d'une donnée publique ou personnelle.

Utilisation et réutilisation de la donnée publique

Pour finir, que penser du détournement possible des données publiques ? Aujourd'hui, les licences utilisées pour ouvrir les données n'imposent pas de se faire connaître ni d'indiquer les futures utilisations qui en seront faites. Comment empêcher des grandes entreprises privées de profiter et bénéficier de ces données mises à disposition gratuitement et d'en tirer profit financièrement ? Les données pourraient également être exploitées par des groupes étrangers sans que les instances publiques et notamment l'Etat n'en tirent un avantage financier. Généralement, le propre de ces entreprises est de s'arranger pour ne pas payer d'impôt en France. Mais, à défaut d'en tirer un avantage financier, la réutilisation possible de ces données pose question. Selon comment est agencée et remaniée la donnée, des distorsions peuvent apparaître dans leur compréhension. De la même manière, Antoine Chéron évoque une dérive déjà constatée et soulevant des questions

éthiques : « Aux Etats-Unis, les réutilisateurs se sont rués sur les données de criminalité pour produire des cartographies par ville ou ils recensent l'origine ethnique des habitants d'un quartier.

CHAPITRE 5 – EXEMPLE DE LA METROPOLE DE GRENOBLE (METRO), DU GRAND LYON ET DE LA SCOP LA PENICHE

I. Data MétropoleGrenoble.fr

La démarche d'ouverture des données à été impulsée par les élus et la Direction en 2014 pour :

- dynamiser le territoire
- dynamiser le tissu économique
- partager l'information et la connaissance

Le choix des données considérées comme prioritaires s'est porté sur les :

- budgets
- taxes
- marchés publics

La Direction des Systèmes d'Information (DSI) a pris en charge ce projet. Une plateforme ouverte avec une licence ODBL a été mise en place pour l'utilisation et la réutilisation des données. Dans l'intégralité des marchés une clause est insérée pour ouvrir les données. Adossée à cette solution technique, la DSI a mis en place un système de vulgarisation et de promotion auprès des services et membres de la METRO (communes) sur l'OpenData comprenant :

- des modules de formation
- un service d'accompagnement et de sensibilisation mené par le service en charge de la question de l'OpenData (DSI)
- la mise à disposition de l'infrastructure

Les premières étapes du projet ont porté sur la normalisation et le recensement des données disponibles en interne et externe (collection nationale). Ce projet a été ensuite complètement intégré au sein du fonctionnement de chaque service de manière transversale.

Le projet est accompagné par OpenData France et plus particulièrement son entité locale à Grenoble. Un poste d'Administrateur de Territoire de Données (ATD) a été créé pour accompagner toutes les communes adhérentes en fournissant un guide de mise en ligne des données.

L'animation et la communication dédiée aux citoyens, associations et entreprises à été déléguée à une SCOP, La Péniche (projet CiviLabs) pour, entre autre, faire le lien entre ce projet OpenData et ceux menés par le tissu économique.

Si aujourd'hui ce projet rentre dans sa quatrième année d'existence, de nombreux obstacles sont apparus et ont du être levés au fur et à mesure de sa mise en œuvre.

Le premier d'entre eux était lié à un effet de cloisonnement entre les collectivités. Le fonctionnement en silo des collectivités ne se prête pas à la mise en œuvre d'un projet d'ouverture des données. Il a fallu former et trouver des référents pour toucher un maximum de services et intégrer l'OpenData comme une pratique à part entière des collectivités et non comme une contrainte.

Dans ce type de projet, la donnée est à tort considérée comme une information dont la véracité ne doit soulever aucune contestation. Un travail de sensibilisation s'est alors engagé auprès des collectivités pour pousser les utilisateurs/services à déposer des données, même si elles sont en partie fausses.

A ce jour, un total de 35 jeux de données correspondants aux niveaux local et national, ont pu être mis en place. Un Comité de Pilotage (COPIL) se réunit tous les 2 mois pour orienter le projet et résoudre les problématiques de diffusion. Les jeux de données sont validés directement par le Comité Technique (COPTECH) quand elles n'intègrent pas de fichiers « personnels ».

Une grille d'évaluation et de suivi de l'ensemble des projets recensés a été mise en place. Elle repose sur 3 axes :

- Recenser la donnée à l'échelle du territoire
- Mettre en œuvre un arbre de décisions pour faciliter l'exploration des données et proposer un outil simple d'aide à la décision.
- Réaliser un benchmark auprès d'autres villes pour comparer et améliorer les pistes d'évolution du projet

Il s'agit de ne pas avoir peur de la qualité des données. Le projet OpenData du Grand Lyon est un autre exemple de réflexion menée sur l'ouverture des données.

II. Data GrandLyon.com

La Métropole de Lyon a lancé sa réflexion sur l'ouverture de ses données depuis plus de 10 ans. Bien aidée par une habitude de travail en réseau avec les communes, la culture du partage des données s'est naturellement diffusée au sein de tous les services. Les compétences autour de l'Open Data se sont développées dans un premier temps autour du Système d'information Géographique (SIG) avec des experts de la donnée géographique. La directive Européenne « Inspire » (2007/2/CE du 14 mars 2007) très en lien avec la donnée géographique a poussé naturellement à l'initialisation de cette démarche qui part la suite a permis une réflexion plus globale sur notamment le projet « e-mobilité ». Même si le contexte et le terreau étaient favorables, l'impulsion politique reste la pierre

angulaire du projet. Les élus ont été convaincus, dés le début, de l'apport de la donnée notamment dans le domaine de l'économie. La Métropole de Lyon a été la première collectivité à créer un poste d'administrateur des données (avril 2015) ce qui a permis l'accélération de l'ouverture de la donnée, et particulièrement des sources de valeur. Récemment un data scientist et un ingénieur de la donnée ont complété l'équipe dans le but d'avoir une version prospective. Un vrai travail sur la gouvernance de la donnée s'est engagé pour établir un axe stratégique : faire de la donnée un catalyseur de l'économie. Elle alimente le développement économique, créateur de richesse. Se noue alors une vraie collaboration public/privé pour favoriser l'intelligence collective du territoire et faire émerger des services innovants. On est dans un cercle vertueux.

L'ensemble des services est mobilisé avec une sensibilisation transverse pour mettre l'Open Data au centre des projets. C'est ici une approche au sens large de l'ouverture des données.

La Métropole a utilisé un système pour fédérer autour du concept de l'ouverture des données. Elle a mis en place une licence spécifique sur la réutilisation des données (cf. voir ci-dessous) avec une plateforme permettant un partage des données non ouvertes par une identification et authentification des acteurs ayant accès aux jeux de données. Restreindre volontairement cet accès permet de passer par une phase d'expérimentation qui, si le potentiel est avéré, bascule sur une démarche classique d'Open Data. Chaque demande d'un chef de projet d'une collectivité ou d'une société privée, est prise en compte puis étudiée, afin de proposer les données et les moyens adéquats.

Concernant la gestion des demandes spécifiques qui peuvent remonter du domaine du privé, le Grand Lyon peut s'appuyer sur « Tuba », association d'acteurs privés/publics qui accompagne les entreprises, de l'idée jusqu'à leur mise en œuvre.

Au même titre que la METRO, la Métropole de Lyon a du, elle aussi, lever des obstacles et résoudre des problèmes pour mener à bien sa démarche d'OpenData.

Par exemple accepter de partager son expertise n'est pas forcement une évidence. En effet, lorsqu'un expert d'un domaine précis génère des données pour un service suite à la demande de ce dernier, l'expert donne son outil de travail au service. Donner ou partager son outil de travail, est un frein qui ne s'efface pas du jour au lendemain. Cela nécessite une vraie acculturation. Adopter une approche gagnant/gagnant entre les différents acteurs (expert générateurs de données, services dans le besoin etc.) permet de lever certaines réticences. Il s'agit de montrer que le gain est aussi important pour les bénéficiaires des données générées que pour ceux qui les exploitent. Il faut trouver le bénéfice pour l'expert, réduire ses craintes et mettre en lumière son expertise, même s'il peut exister une appréhension de la mise en visibilité de son métier.

Par ailleurs il ne faut pas avoir peur de fournir une donnée non complète. La question de la complétude est essentielle : montrer que d'autres peuvent venir enrichir et compléter la donnée. Enfin, il faut faire de cette démarche un véritable levier pour soutenir cette démarche avec un objectif commun et clair. Il s'agira alors de mobiliser les personnes compétentes et les données adéquats et pertinentes dans l'accomplissement de l'objectif commun.

Le Grand Lyon a du faire face à un problème que rencontre toutes les collectivités qui initient des démarches comparables : savoir et connaitre l'identité de ceux qui utilisent et profitent des données ouvertes. Pour éviter que des groupes ou multinationales puissants empêchent le développement de startup et l'émergence de services innovants, la Métropole a mis en place une licence spécifique au territoire. Cette licence « engagée et associée » impose au réutilisateur de s'engager à respecter l'intérêt général et agir en cohérence avec la politique du territoire. Une redevance est aussi prévue si un monopole est constaté. L'objectif étant de rester attentif, à ce que toutes les entreprises soient sur un même pied d'égalité. 90 % des données de la collectivité sont ouvertes et disponibles hors licence. Seule 10 % de ces données, majoritairement privés, sont soumises à cette licence particulière. Récemment la loi pour une République Numérique a obligé la Métropole à réécrire cette licence pour qu'elle soit validée dans les termes fixés par le décret. Mais rien n'indique aujourd'hui que l'Etat validera les modifications apportées et n'obligera pas la Métropole de Lyon à revoir encore sa copie.

La Métropole de Lyon imagine déjà de nombreuses perspectives à sa démarche : consacrer de nouvelles ressources sur de nouvelles thématiques (énergie, santé, environnement) ; faire évoluer sa plateforme avec une partie orientée « Big Data » en mettant en valeur la data science. Face à l'évolution rapide dans ce domaine, elle reste aussi très attentive aux projets financés par l'Europe et notamment le projet BioTop avec la question des objets connectés et la standardisation des données que ceux-ci sont amenés à créer. Enfin des expérimentations avec les communes vont être menées pour construire une offre d'accompagnement dans l'Open Data.

Cet exemple peut être mis en perspective avec la SCOP la Péniche œuvrant pour le compte de la METRO de Grenoble.

III. SCOP La Péniche

La Scop la Péniche est une entreprise coopérative spécialisée dans l'animation de communautés professionnelles autour des enjeux de communication web, de numérique et de data. Elle assure l'accompagnement à maitrise d'ouvrage pour la définition de la stratégie, la conception et l'animation éditoriale d'outils de communication web mutualisés.

Dans le cadre de la mission qu'elle s'est vu confiée par la METRO, La Peniche a un rôle de facilitateur pour mettre en relation les acteurs du privé et les citoyens, avec le service public (Grenoble Civic Lab). Elle n'a pas vocation à faire émerger de nouvelles start-up mais à proposer un terreau favorable pour faire remonter de nouveaux services innovants liés à l'ouverture des données, proposée par la METRO. Ce co-portage avec la METRO se fait sous forme d'appel à projet.

En 2018, la METRO a orienté le travail engagé par La Peniche sur la thématique des déchets. Comment augmenter le niveau de service et valoriser cette donnée. Faire émerger de nouveaux défis au niveau de la vie locale afin de mieux outiller le territoire. Cet accompagnement a permis de générer des projets pilotes sur cette thématique déchets avec comme objectif de :

- Mobiliser les politiques
- Mettre en place la démarche
- Valoriser le travail

Le projet récompensé dans le cadre du Grenoble Civic Lab est le projet « Ma P'tite Poubelle ». Il s'agit d'une application permettant de s'engager simplement dans une démarche de réduction des déchets en relevant le challenge « Zéro Déchet ». Cet outil pédagogique et ergonomique accompagne une progression en se basant sur la fréquence et le nombre de poubelles jetées. Cette application donne aussi des conseils sur les déchets ; elle centralise toutes les informations nécessaires pour bien trier et diminuer sa production de déchets. L'idée étant de développer un outil numérique pour permettre aux citoyens de participer à l'intérêt général.

Avant d'en arriver à cet outil concret, La Péniche a mené un gros travail pour mieux qualifier les jeux de données dont dispose la METRO (65 disponibles). La METRO définit alors des objectifs :

- direct : création d'entreprises à partir des données ouvertes.
- indirect : développement de nouveaux services (pas de retombées directes) pour favoriser la création d'entreprise. Citons par exemple l'application de recensement des commerces développés pour la METRO. L'ouverture des données pourraient alors favoriser le tissu économique en facilitant les études de marchés.

Pour la METRO, il s'agit de voir comment mettre en place une méthodologie reconductible pour dupliquer les futurs projets. Mais comme pour chaque démarche d'ouverture des données, la SCOP s'est heurtée là aussi à des problèmes.

Le dogme ''La donnée c'est le pouvoir » est une impasse. Il est alors important de démontrer le bénéfice de l'OpenData tout en formant un maximum de personnes.

Il est difficile de voir l'enjeu d'une donnée. Il est donc nécessaire de la qualifier pour lui donner un intérêt et une pertinence. Peut alors se poser la question de savoir qui vient moissonner la donnée disponible Et pour quel usage ? Il semble difficile d'y répondre.

L'ouverture des données nécessité un investissement important au départ :

- Mise en place de l'infrastructure
- Réorganisation des données en interne
- Transformation digitale peu mature/pas de modèle pour s'appuyer sur une démarche comparable
- Pas d'étude d'impact économique

Aujourd'hui la matière dont dispose la METRO n'est pas pertinente économiquement. Très peu de données sont valorisées à l'exception des transports. De même, on retrouve un gros portage politique mais les moyens mis en œuvre contrastent avec cette volonté affichée. Le décalage est évident.

Une fois ce questionnement pris en compte la Peniche note toutefois des apports concrets directement imputables à l'OpenData. Citons entre autres :

- La transparence vis à vis des citoyens : la confiance en l'institution a été renforcée.
- Les enjeux de réutilisation de la donnée avec la valorisation en point d'orgue.
- Une source d'économie pour les collectivités même si aujourd'hui les services de la METRO ont très cloisonnés entre eux. Chacun à ses propres outils et ceux-ci ne communiquent pas entre eux. Cette situation ne favorise donc pas la mutualisation et la réutilisation des données. Le croisement des données devient important quand la masse des jeux de données devient critique. Pour la METRO le catalogue des données n'est pas suffisant.

Il paraît important d'intégrer directement l'OpenData comme une stratégie à long terme pour juger de sa pertinence.

La mairie de Montpellier est partie de ce postulat. En partenariat avec l'association OpenStreetMap (OSM) qui dispose des données cartographiques libres et gratuites et de ses propres données de voirie, elle a initié cette démarche pour permettre au public de connaître, de comprendre, d'enrichir les données relatives au territoire, d'imaginer et de proposer des services permettant de rendre la cité plus efficace, plus conviviale, plus respectueuse de son environnement, plus dynamique et attractive (source : https://data.montpellier3m.fr/).

Aujourd'hui, le travail de La Péniche est plus vaste que l'OpenData. Il s'agit de réfléchir sur le fait de « comment s'approprier et être acteur de ses données ». Il y a un intérêt à ouvrir ses données mais faut-il encore le trouver !

A travers la présentation et l'analyse de ces exemples, différents éléments positifs apparaissent. L'ouverture des données peut être un vecteur d'innovation sociale et économique à condition toutefois d'adopter une démarche structurante. En ce sens nous proposerons dans cette dernière partie une démarche directement applicable pour initier un tel projet avec tout d'abord la mise en évidence d'étapes clés à respecter en amont du projet et ensuite un guide de mise en place spécifique à destination de la CCMV.

PARTIE 3 :
COMMENT INITIER UNE DEMARCHE D'OPENDATA :
MISE EN APPLICATION POUR LA CCMV

CHAPITRE 7 – LES ETAPES CLEFS

Avant de débuter un projet d'OpenData, il convient de respecter certains points en amont pour bien préparer la démarche (source : projet Open Datalab) :

- Bien industrialiser son Système d'Information pour qu'il réponde en tout point aux besoins du projet d'OpenData.

- Sensibiliser tous les acteurs internes (élus, agents) et externes (associations, citoyens, entreprises) pour promouvoir la démarche.

- S'assurer du soutien des décideurs (élus/direction) et des utilisateurs.

Ainsi si la mise en place des outils capables de gérer l'OpenData peut être considérée comme une étape simple, il ne faut pas sous-estimer le travail à fournir pour définir les usages et le choix des données à ouvrir.

I. Identifier les bénéfices/freins

Identifier les bénéfices et les différents freins à l'ouverture des données est un travail préparatoire essentiel pour s'assurer de la réussite du projet. Généralement cette première phase de la démarche ne génère que des coûts et met en lumière les problèmes qui peuvent découler par la suite.

C'est pourquoi il est important de faire apparaitre les bénéfices que peut apporter l'ouverture des données sans minimiser les blocages que peut engendrer une telle démarche.

Au vu des retours qui commencent à se multiplier dans les collectivités publiques, retours confirmés par les collectivités que j'ai pu rencontrer (cf. Partie 2), on peut dégager des premiers bénéfices à courte et moyenne échéances. Parmi ces bénéfices nous citerons :

- Permettre plus de transparence dans le fonctionnement des collectivités avec une focalisation permanente sur les résultats/responsabilités vis à vis des citoyens.

- Crédibiliser le discours politique et les actions menées.

- Améliorer la fluidité, le rendement en interne et le fonctionnement intraservice (faire évoluer les modes de fonctionnement).

- Stimuler l'innovation et le foisonnement d'idées sur le territoire.

Les freins sont eux inhérents aux changements induits par un tel projet et en premier lieu au niveau du fonctionnement des services. S'il est nécessaire de s'assurer de l'adhésion des futurs utilisateurs, il convient de ne pas négliger la phase de sensibilisation et d'accompagnement pour forger une culture commune à l'ensemble des acteurs. Le fonctionnement en silo des collectivités publiques et

la réticence à partager des connaissances avec d'autres, doit pousser le promoteur du projet à intégrer la démarche au sein même des processus de mise en œuvre, tout en soulignant l'approche gagnant/gagnant que procure une telle démarche. Par ailleurs si l'acculturation est essentielle dans l'acceptation d'un projet d'OpenData, maitriser et connaitre ses données relèvent d'un enjeu tout aussi important.

II. Maitriser ses données et les outils

Souvent lié au premier frein que l'on peut rencontrer dans la mise en place d'une telle démarche, il revient à la DSI de bien connaitre le fonctionnement de son système d'information et plus particulièrement des bases de données qui le composent. Cette cartographie joue un rôle essentiel pour proposer un plan homogène dans la mise à disposition des futures données. Elle peut permettre de répondre plus facilement à une problématique posée par un service. Mieux connaitre son patrimoine de données, c'est s'assurer une réponse cohérente quelles que soient les demandes ou les orientations impulsées par le politique. Le choix des outils n'est finalement que le prolongement de ce premier travail et découle naturellement des objectifs que s'est fixée la collectivité publique. Aujourd'hui, les offres sont nombreuses et prennent en compte le degré de maturité du projet en proposant des solutions simples et gratuites (Plateforme ouverte des données publiques françaises data.gouv.fr) comme payantes (OpenDataSoft) et plus complètes.

III. Repenser le mode de fonctionnement

Un projet d'ouverture des données est de fait transverse à l'ensemble des services d'une collectivité et remet en cause forcément son fonctionnement. Pour tirer parti des bénéfices et limiter les peurs liées au changement qu'engendre une telle démarche il convient d'intégrer dans l'ensemble des processus la pratique de l'OpenData. Elle ne doit pas être vécue comme une contrainte mais comme une aide pour la résolution de problèmes et s'intégrer naturellement dans les projets menés par les services.

CHAPITRE 8 – MISE EN PLACE D'UN GUIDE DE MISE EN OEUVRE POUR LA CCMV

I. Attentes de la Communauté de Communes du Massif du Vercors (CCMV)

La CCMV (Communauté de Communes du Massif du Vercors) est une intercommunalité regroupant 6 communes membres :

- Villard de Lans
- Autrans-Meaudre en Vercors
- Lans en Vercors
- Correncon en Vercors
- Engins
- Saint Nizier du Moucherotte

Elle compte au dernier recensement 12000 habitants résidents permanents, et 40 0000 à 60 000 personnes en période touristique, été comme hiver. L'activité économique est principalement tournée vers le tourisme.

Dans le cadre des missions qui sont confiées à la CCMV deux thématiques semblent intéressantes pour répondre aux enjeux économiques et touristiques du territoire. La première d'entre elle concerne l'ouverture des données des marchés publics. Le tissu économique local peine à répondre aux marchés publics lancés par les collectivités. 90% des entreprises présentes sur les 6 communes de la CCMV sont des TPE/PME n'ayant pas plus de 4 salariés. La seconde porte sur les données liées à l'activité touristique, considérée comme stratégique sur le territoire. Dans le cadre de ce mémoire nous nous concentrerons uniquement sur la première.

La complexité des appels d'offres ne permet pas à ces entreprises de dégager du temps pour y répondre dans le cadre qui leur est imposé. C'est à ce titre que la CCMV, par le biais de son pôle économique, a engagé un projet pour les accompagner.

Comme expliqué ci-dessus, les retours formulés par le tissu économique sur la commande publique mettent en avant des documents et une réglementation complexes. Aujourd'hui il n'existe pas de relation de confiance entre la collectivité et les entreprises. Suite à ce constat, plusieurs axes de travail ont été dégagés :

- Engager un travail de simplification notamment sur les cahiers des charges qui accompagnent les appels d'offres.

- Démystifier les marchés publics pour augmenter la transparence et gagner la confiance des acteurs économiques.

- Mettre en place une veille et un « sourcing » sur les entreprises du territoire pour avoir une connaissance plus approfondie des activités et services qu'elles proposent et développent.

Afin de répondre à toutes ces attentes, la CCMV a axé son accompagnement sur de la formation par le biais de rencontre annuelle. Pour cela, des ateliers sont mis en place dans l'objectif de :

- Présenter les futurs marchés,
- Expliquer la réglementation en cours,
- Présenter les nouveaux outils disponibles, et notamment la nouvelle plateforme de dématérialisation des marchés publics.

L'objectif annoncé est d'augmenter le taux d'attribution aux entreprises locales.

En parallèle la CCMV a souhaité engager une réflexion sur l'opportunité d'ouvrir les données des marchés publics. L'enjeu est clairement affiché d'appuyer la démarche et d'ouvrir sur de nouvelles perspectives par la création d'un observatoire sur les actions menées pour l'accès à la commande publique.

Pour cela des indicateurs ont été posés pour valider la pertinence du projet, notamment sur le fait de :

- Conforter la problématique de transparence par l'Open Data,
- Conforter la démarche qualité pour améliorer les processus de la collectivité et les documents liés aux marchés publics.

Malgré les promesses offertes par la mise à disposition de ces données, la crainte est de voir le bénéfice ne servir que les intérêts de la collectivité et moins ceux des entreprises.

Aujourd'hui la CCMV voit en l'Open Data la possibilité de confronter et confirmer sa politique en terme de marchés publics. La somme de données doit permettre de mieux analyser le fonctionnement du tissu économique et de cibler l'accompagnement. Il est aujourd'hui davantage question d'un observatoire qui offre une réactivé accrue pour ajuster au plus prés les réponses à apporter qu'une aide clef en main proposer aux entreprises. Pour les élus et les techniciens, l'accès à ces données doit aider aux décisions. En fonction des constats, il s'agit de savoir :

- Comment créer du lien entre les entreprises,
- Comment interpeller les entreprises,
- Comment nouer des dialogues plus approfondis,
- Quels sont les domaines où les réponses aux appels d'offres sont quasi inexistantes afin de les viser en priorité.

Mais, même si l'ouverture des données des marchés publics offrent des perspectives sur l'évolution et la confirmation des politiques menées par les collectivités, il n'en ressort pas moins que l'intérêt des entreprises doit être pris en compte pour asseoir cette démarche sur des bases solides.

Dans l'optique de promouvoir l'ouverture des données par le biais des marchés publics et d'obtenir l'appui du politique, comme celui des agents, une première proposition de démarche sera proposée ci-après.

II. Proposition d'une démarche

De nombreuses collectivités se sont lancées dans l'ouverture de leurs jeux de données. Même si les méthodes et les approches peuvent différer, elles sont unanimes sur l'importance de faire porter et valider cette démarche politiquement. Et ce, avant même d'entamer les premiers sensibilisations au sein des services.

Dans le cadre de mon mémoire, je vais m'appuyer sur le travail d'OpenDatLab (www.opendatalab.fr) pour proposer une démarche type. Si elle ne prétend pas être exhaustive, elle donne les premières clefs pour tendre vers la réussite.

La mise en place d'une telle démarche repose sur 4 étapes :

- Définir les contours du projet et limiter les risques d'échec.
- Définir la stratégie et le périmètre des données à ouvrir.
- Préparer la mise à disposition des données qui seront ouvertes.
- Faire vivre la démarche

a. Validation de la démarche par les parties prenantes

Comme évoqué ci-dessus le portage et la validation d'une telle initiative doit être dés le début, la priorité. Pour cela, il faut identifier les acteurs (politique, service et agent) qui sont susceptibles de pousser la démarche. Il est important de bien dégager 3 à 4 objectifs clairs et simples avec un thème précis pour montrer aux élus que la collectivité a tout y gagner. Mais il ne faut pas oublier les acteurs externes qui peuvent être potentiellement intéressés par l'ouverture des données et qui seront à même, là aussi, d'appuyer la démarche. Dans un second temps, il sera nécessaire d'expliquer la démarche et de sensibiliser l'ensemble des acteurs en mettant en avant les exemples d'autres collectivités (METRO, Grand Lyon) et en démontrant l'appétence et les compétences disponibles en interne. De nombreux services ont l'idée d'ouvrir des données et permettent de résoudre de vraies problématiques. La démarche doit ensuite être exposée et promue à ces acteurs clefs sans négliger les freins qui peuvent en découler. Enfin, une présentation d'une organisation complète avec le

calendrier de mise en oeuvre et les solutions techniques permettra de rassurer et s'assurer de l'adhésion de chacun pour voter la démarche et la mettre en place.

OpenDataLab propose par le biais d'une « checklist » de vérifier si tout est réuni pour s'assurer du succès de la démarche (Annexe 3).

b. Définition de la stratégie et du périmètre des données à ouvrir

Il ne faut pas voir dans cette démarche, l'obligation de mettre à disposition dés le lancement, l'intégralité des données dont dispose la collectivité publique. Il faut privilégier le fait d'ouvrir en premier lieu des jeux de données considérés comme « simples » : notamment les délibérations, liste d'entrepreneurs, menu cantine et dans le cas de la CCMV les marchés publics. Le choix de la licence et le format de la donnée est aussi primordial pour être en accord avec les objectifs et les utilisateurs à qui elle s'adresse. Que la CCMV parte sur une redevance pour plus de traçabilité et circonscrire les bénéficiaires, ou une mise à disposition gratuite pour toucher un maximum d'acteurs, une analyse juridique devra être menée pour choisir au plus juste ces deux facteurs. Enfin, la plateforme devra être définie pour déposer les futurs jeux de données. Pour cela le portail data.gouv.fr apporte une réponse rapide, clef en main, facile d'accès et sans frais. A terme la collectivité pourra se tourner vers d'autres solutions pour disposer de fonctionnalités plus poussées de type « Big Data ».

c. Préparer la mise à disposition des données et le fonctionnement de la collectivité

Cette étape bien que fastidieuse est essentielle pour préparer au mieux la qualité des données mais aussi et surtout le mode de fonctionnement même de la collectivité. Il est nécessaire de passer en revue l'ensemble des processus concernés par l'ouverture des données et formaliser les évolutions nécessaires pour s'assurer de la valeur des données et de l'adhésion des services concernés. Une fois ces aspects validés, les données peuvent être déposées sur la plate-forme retenue.

d. Faire vivre la démarche

Il est important de prévoir l'animation et de faire vivre cette démarche. Même si une fois initiée, d'autres données sont amenées à s'ouvrir, il faut encourager les souscripteurs et être à leur écoute. C'est souvent une question d'opportunité quand la demande vient des services suite à une problématique identifiée. Il faut poursuivre la sensibilisation notamment des acteurs locaux qui peuvent contribuer et utiliser cette donnée et la faire évoluer. Suivre et identifier le téléchargement et la réutilisation des données mises à disposition est aussi un bon mécanisme pour faire avancer dans le bons sens la démarche. Cela peut permettre d'aller chercher des preuves et créer de l'émulation. On génère le foisonnement d'idées.

On l’a vu tout le long de ces 4 étapes, le succès d’une telle démarche repose sur des facteurs clefs bien identifiés :

- S’appuyer sur une démarche portée politiquement avec un enjeu fort de communication.
- Simplifier et limiter l’ouverture des premières données, tout en validant le choix de la bonne licence et du bon format.
- S’assurer de bien intégrer la démarche dans le mode de fonctionnement de la collectivité publique.
- Faire vivre la démarche en capitalisant sur les premiers retours et en continuant la sensibilisation interne et externe.

CONCLUSION

Depuis octobre 2017, la loi impose aux collectivités de plus de 3500 habitants et de plus de 49 agents, d'ouvrir leurs principaux documents. Mais l'OpenData relève aujourd'hui d'un enjeu qui va plus loin que cette simple obligation. Même si au regard des retours d'expérience et des problèmes qu'ont rencontré les collectivités pionnières dans ce type de démarche, les opportunités offertes par les services et usages qu'elles proposent, laissent espérer un impact social et économique réel pour nos territoires. Aujourd'hui l'accompagnement fait aux collectivités publiques pour mieux appréhender tous les contours d'un tel projet, ne peut que les conduire à adopter ce type de pratiques. Que l'on souhaite soutenir l'attractivité, l'innovation, le développement économique ou repenser le mode de gouvernance et d'échange avec le citoyen, l'OpenData semble une opportunité à saisir pour les collectivités afin de se confronter aux défis de demain.

SITOGRAPHIE

Site WEB

OpenDataFrance. *Site de l'OpenDataFrance* [En ligne]. Disponible sur : <https://www.opendatafrance.net

Journaldunet.com. *Site du Journal du Net* [En ligne]. Disponible sur : <https://www.journaldunet.com/ebusiness/expert/49672/l-open-data---les-risques-potentiels-de-l-ouverture-des-donnees-publiques.shtml

Lagazettedescommunes.com. *Site de la Gazette des Communes* [En ligne]. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/534883/lopen-data-local-demande-une-nouvelle-organisation-de-ladministration/

Lagazettedescommunes.com. *Site de la Gazette des Communes* [En ligne]. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/themes/open-data/

Caissedesdepotsdesterritoires.fr. *Site de la Caisse des Dépôts* [En ligne]. Disponible sur : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250280573598

TABLES DES FIGURES

FIGURE 1 : LOGO GRENOBLE IAE 9

FIGURE 2 : PARTENARIAT POUR UN GOUVERNEMENT OUVERT 13

FIGURE 3 : SCHEMA DEMOCRATIE OUVERTE 22

SIGLES ET ABREVIATIONS UTILISES

CCMV : Communauté de Communes du Massif du Vercors

DSI : Directeur des Systèmes d'Information

CNIL : Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés

COEPIA : Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative

CADA : Commission d'accès aux documents administratifs

SCOP : Société coopérative et participative

GLOSSAIRE

BIG DATA : Le Big Data, littéralement « grosses donnée », ou Megadonnées, parfois appelées données massives, désigne des ensembles de données devenus si volumineux qu'ils dépassent l'intuition et les capacités humaines d'analyse et même celles des outils informatiques classiques de gestion de base de données ou de l'information. (source : Wikipedia)

OPENDATA : L'open data ou donnée ouverte est une donnée numérique dont l'accès et l'usage sont laissés libres aux usagers. Elle peut être d'origine publique ou privée, produite notamment par une collectivité, un service public (éventuellement délégué) ou une entreprise. Elle est diffusée de manière structurée selon une méthode et une licence ouverte garantissant son libre accès et sa réutilisation par tous, sans restriction technique, juridique ou financière. (source : Wikipedia)

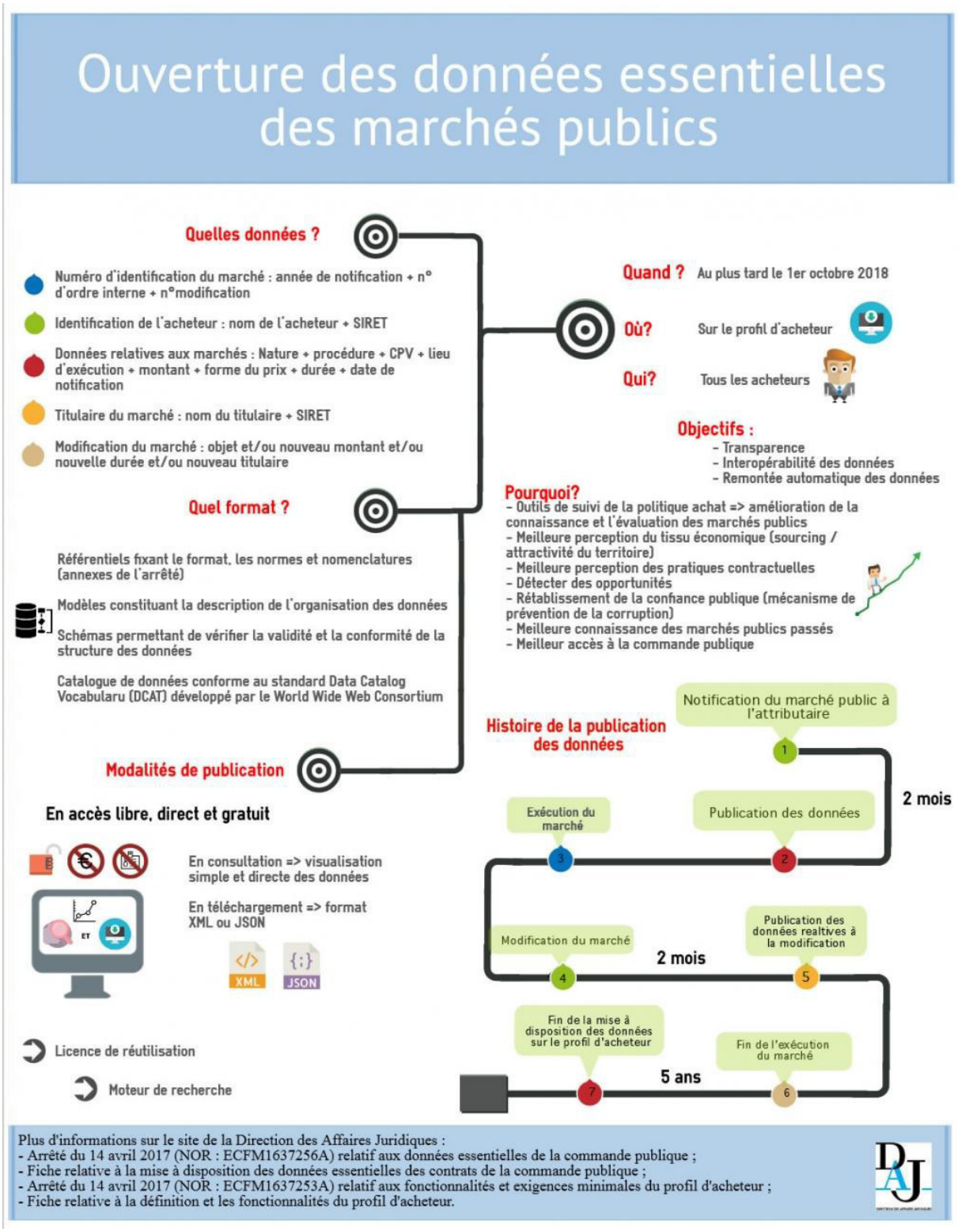
TABLES DES ANNEXES

ANNEXE 1 : 50

ANNEXE 2 : 51

ANNEXE 3 : 52

ANNEXE 1 : INFOGRAPHIE RELATIVE A L'OUVERTURE DES DONNEES ESSENTIELLES DES MARCHES PUBLICS (HTTPS://WWW.ECONOMIE.GOUV.FR/DAJ/OUVERTURE-DES-DONNEE-COMMANDE-PUBLIQUE)



ANNEXE 2 : PROPOSITION D'UNE CHECKLIST POUR VERIFIER LA DEMARCHE D'OPENDATA (WWW.OPENDATALAB.FR)

OPEN DATA Lab Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées

Check-list de prérequis
Outil méthodologique

Questionnaire

Thème	Sous-thèmes	Question	Commentaires	Réponse Non	Réponse Oui
Pilotage, leadership et engagement interne	Engagements	Des engagements clairs ont été définis pour le projet Open Data			X
		Un engagement politique existe			X
		Un engagement vis-à-vis des citoyens existe			X
		La communication et la publicité sur l'ouverture des données a été faite			X
	Plan stratégique	Un plan stratégique a été arrêté lors de la mandature actuelle			X
		Un calendier et des priorités ont été définis			X
		L'exécution du plan est suivie			X
	Adhésion	Les groupes qui soutiennent la démarche sont identifés		X	
		Les groupes qui soutiennent la démarche ont un pouvoir suffisant		X	
		Les groupes résistants à la démarche sont identifiés			X
		Des leviers de gestion sont identifiés pour les groupes résistants à la démarche			X
Organisation et compétences	Structure	Une organisation a été mise en place pour le pilotage et l'exécution de la politique Open Data		X	
		Des organes de contrôle sont mis en place			X
		Des équipes internes ont été sollicitées			
		Des responsabilités claires ont été définies pour les différents acteurs			X
		Un niveau d'implication suffisant est présent			X
		Les acteurs adhére à la démarche		X	
	Compétences	Le niveau de maturité des acteurs internes par rapport à l'Open Data est suffisant			X
		Des actions de communication ont été réalisées en interne		X	
		Les expériences et compétences des équipes techniques incluent la gestion de données et la gestion de portail de données ouvertes			X
Ouverture des données	Périmètre ouvert	Un périmètre de données est déjà ouvert			X
	Sources	Les bases de données existantes qui pourraient être exploitées sont déjà identifiées		X	
		Le niveau de qualité de ces bases est bon et leur mise à jour fréquente			X
		Les propriétaires des données sont identifiés		X	
Engagement citoyen	Demande	La demande de données provenant de la société civile et des médias est qualifiée (niveau, nature)			X
		Les « champions » et promoteurs de l'ouverture des donnés au niveau de la région sont identifiés		X	
		La demande de données de la part du secteur privé est qualifiée (niveau, nature)			X
Animation de l'écosystème	Acteurs	Les publics de l'Open Data sont identifés		X	
		Les partenaires (producteurs / contributeurs / fournisseurs de service) et les consommateurs de l'Open Data sont identifiés			X
	Promotions	Des initiatives ont été lancées auprès de l'écosystème pour promouvoir la démarche Open Data (réseaux sociaux / consultation participative / événements / …)		X	
		L'animation du réseau est pilotée		X	
		Des outils sont mis à disposition des acteurs pour partager leurs bonnes pratiques			

Résultats



ANNEXE 3 : OUVERTURE DES DONNEES DE LA COMMANDE PUBLIQUE (HTTPS://WWW.ECONOMIE.GOUV.FR/DAJ/OUVERTURE-DES-DONNEES-COMMANDE-PUBLIQUE)



Plus d'informations sur le site de la DAJ:
- Fiche relative à l'ouverture des données essentielles de la commande publique
- Arrêté relatif à l'ouverture des données essentielles de la commande publique + référentiels
- Infographies