

*** DOCUMENT DE SYNTHÈSE ***
auteur : Nicolas Brizé

2èmes Assises de l'évaluation des politiques publiques

Quelle politique pour les données publiques ?

Colloque

10 novembre 2011 – Assemblée nationale

SOMMAIRE GÉNÉRAL

1. L'Open Data dans le monde

Par Pierre Chrzanowski, chargé de mission Sciences et Technologies à l'Ambassade de France au Royaume-Uni.

- 1.1. La naissance de l'Open Data
- 1.2. L'Open Data en chiffres
- 1.3. Les pionniers
- 1.4. Vers un écosystème de l'Open Data ?

2. Gouverner en informant

Par Augustin Landier, professeur d'économie à l'Ecole d'économie de Toulouse, membre du Conseil d'analyse économique.

- 2.1. Une crise de confiance
- 2.2. Les cinq bugs de l'action publique
- 2.3. La valeur ajoutée de l'Open Data
- 2.4. La résistance au changement
- 2.5. Quatre recommandations sur l'ouverture des données

3. La France a ouvert ses données publiques

- 3.1. L'Open Data en 5 dates
- 3.2. Des enjeux démocratiques et économiques
Par Franck Riester, député de Seine-et-Marne.
 - 3.2.1. La relation entre l'Etat et ses citoyens
 - 3.2.2. Un écosystème prometteur
- 3.3. Les attentes du gouvernement
Par Séverin Naudet, directeur de la mission Etalab, en charge du projet data.gouv.fr.
 - 3.3.1. Une gouvernance plus ouverte, plus transparente, plus collaborative
 - 3.3.2. Un facteur de développement économique
 - 3.3.3. Une licence Open Data française
 - 3.3.4. Data.gouv.fr
 - 3.3.5. L'Etat a fait le choix de la gratuité

Session I : Open Data et gouvernement ouvert : mythe de la démocratie absolue ou réalité du XXI^e siècle ?

4. La transparence démocratique

- 4.1. La visualisation des données
 - 4.1.1. Carte de France des emprunts toxiques de DEXIA
 - 4.1.2. L'activité des tribunaux californiens
 - 4.1.3. La délinquance près de chez vous
 - 4.1.4. Regards citoyens
- 4.2. Naissance d'un site citoyen
- 4.3. Les pratiques collaboratives des parlementaires
- 4.4. La fracture numérique
- 4.5. Open Data et campagne présidentielle

5. Des limites à la transparence

- 5.1. Les données qu'on n'a pas
- 5.2. Les données qu'on ne lit pas
- 5.3. La Grèce a menti

Session II : Comment libérer le potentiel économique des données publiques ?

- 6. Le potentiel est là**
 - 6.1. Cas concrets**
 - 6.2. Apporter de la visibilité**
 - 6.3. Une logique gagnant-gagnant**
 - 6.4. Un effet d'entraînement**
- 7. Open Data : un concept encore méconnu en entreprise**

Par Martin Duval, président de Bluenove.

 - 7.1. « Big data »**
 - 7.2. Marketing et innovation**
 - 7.3. Les modèles économiques restent à inventer**
- 8. Les conditions du succès**
 - 8.1. Nos atouts**
 - 8.2. Décloisonner !**
 - 8.3. Au cœur de l'écosystème**
- 9. Changer de culture juridique**
 - 9.1. Le droit à la protection de la vie privée**
 - 9.1.1. Qu'est-ce qu'une donnée privative ?**
 - 9.1.2. Le périmètre temporel des données privatives**
 - 9.1.3. Gagner la confiance de la société**
 - 9.1.4. Les bénéfices ou les coups**
 - 9.2. Le droit à la concurrence peut être faussé**
 - 9.2.1. Par des entreprises publiques**
 - 9.2.2. Par des monopoles privés**
 - 9.3. Bientôt un régulateur ?**
 - 9.3.1. Où est le régulateur ?**
 - 9.3.2. La position du Conseil national du numérique**
 - 9.3.3. L'évaluation des politiques publiques**
 - 9.4. L'innovation utile**

1. L'Open Data dans le monde

Par Pierre Chrzanowski, chargé de mission Sciences et Technologies à l'Ambassade de France au Royaume-Uni.

1.1 La naissance de l'Open Data

L'Open Data est un mouvement ancien prônant l'accès et la redistribution des données sur le Web. Il s'appuie surtout sur les possibilités juridiques et techniques de la réutilisation de ces données, notamment en ce qui concerne les questions de licence et de format.

Les scientifiques ont été les premiers à redistribuer leurs données et à réutiliser des résultats de recherche. Dans le monde du logiciel, l'Open Source existe depuis longtemps, qui rend disponible les codes sources afin que des tiers puissent les améliorer. La licence Creative Commons permet quant à elle la redistribution libre de contenus média et culturels. Depuis les années 2000, des acteurs de la société civile et du Web réclament le droit des citoyens à utiliser les données publiques.

1.2 L'Open Data en chiffres

- L'Open Data a **3** ans.
- Il est présent dans **23** pays et **44** villes.
- **188** catalogues Open Data sont recensés dans le monde, à l'initiative des gouvernements, des collectivités ou d'acteurs civils.

On observe un phénomène général d'adoption. De grandes organisations internationales se sont lancées. L'OCDE, la Banque mondiale et l'ONU recensent leurs données produites, souvent statistiques, désormais librement réutilisables.

L'Union européenne lancera l'année prochaine son portail, notamment à partir des données Eurostat. En 2013 est prévu un projet Open Data paneuropéen qui rassemblera l'ensemble des données publiques des Etats membres.

1.3 Les pionniers

[Data.gov](#) | États-Unis | mars 2009

Aux premiers jours de l'investiture de Barak Obama, les Etats-Unis ont lancé l'agenda « Open Government », dont l'objectif est d'améliorer les actions de l'état par :

- la mise à disposition et un accès plus facile aux données publiques,
- une meilleure participation des citoyens,
- une meilleure collaboration entre l'Etat et la société civile.

Le portail data.gov compte à ce jour 300 000 jeux de données. Les administrations l'ont adopté. Environ 1000 applications ou interfaces d'accès ont été créées par les administrations et 300 applications ont été créées par des tiers.

Prochainement, une troisième version de leur portail, plus communautaire, essaiera de mettre en contact plus facilement les producteurs et les réutilisateurs de ces données. C'est un point clé de la médiation entre ces deux parties. Les réutilisateurs doivent pouvoir demander les jeux de données qu'ils veulent. Il s'agit aussi d'identifier quels sont les groupes d'utilisateurs.

Les Etats-Unis sont également les initiateurs de « l'Open Government Partnership ». En collaboration avec le Brésil, ils ont réuni cet été ce « club des pays ouverts ». Aujourd'hui, 8 pays ont rédigé leur engagement, 38 autres se sont engagés dans la démarche. La France n'a toujours pas répondu à cette initiative.

[Data.gov.uk](#) | Royaume-Uni | janvier 2010

Ce portail a été initié en majorité par les acteurs de la société civile et par les médias, notamment lors des campagnes « Rendez-nous nos données »¹ du journal The Guardian en 2006 ou « Where Does My Money Go? »². Gordon Brown a lancé le portail en 2010, en collaboration avec des figures charismatiques du Web, Tim Berners-Lee, co-inventeur du Web et Nigel Shadbolt, figure de proue de l'Open Data. Ce portail est maintenant au cœur du projet politique « Big Society »³.

¹ <http://www.freeourdata.org.uk>

² <http://wheredoesmymoneygo.org>, Open Knowledge Foundation, 2007-11.

³ Big Society programme : « *The new proposals aim to create a climate that empowers local people and communities, building a big society that will take power away from politicians and give it to people.* » Source : British Prime minister Office, nov. 2011. <http://www.number10.gov.uk/news/big-society>

Plus de 7500 jeux de données ont été publiés : les données économiques et fiscales, géographiques, les noms et salaires des fonctionnaires supérieurs à 150.000 livres, etc. Cette ouverture participe d'une politique de transparence voulue par David Cameron. Certaines applications ont rencontré un succès. La version sur smartphone de police.uk a été téléchargée plusieurs centaines de milliers de fois.⁴ Pourtant, on constate aujourd'hui un certain essoufflement. Les citoyens et les développeurs attendent maintenant l'ouverture de données à plus fort potentiel économique, qui sont notamment détenues par les trading funds, qui sont le pendant des EPIC français (Établissement public à caractère industriel et commercial). On essaie de relancer la machine pour vraiment construire un écosystème.

[Opendata.go.ke](http://opendata.go.ke) | Kenya | juillet 2011

En Afrique, le Kenya a reçu les aides de la Banque mondiale pour créer son propre portail Open Data. Toutes les conditions étaient réunies pour faire du Kenya un « bon pays test ». Au niveau politique, en dépit d'un mauvais classement en termes de corruption (154^e selon l'ONG Transparency International), le contexte a évolué, avec les élections contestées en 2007, suivies d'un gouvernement de coalition, d'une nouvelle constitution en 2010, et des élections prévues en 2012. Le contexte technologique est également favorable. Malgré une faible pénétration d'Internet (10 millions d'Internautes, soit 26 % de la population), 98 % de la population est connectée via les téléphones mobiles, ce qui en fait l'un des pays les plus connectés de la région.

Ce portail Open Data permet de visualiser les infrastructures, les aides apportées, les projets en cours ou les données statistiques au niveau de l'éducation, l'énergie, la santé, la population, donnant lieu à une cartographie des points d'accès à l'eau potable ou de la répartition de la pauvreté par villes et par régions.

1.4 Vers un écosystème de l'Open Data ?

À mesure que l'Open Data s'installe dans le monde, l'attente est de plus en plus forte. La création des portails et l'ouverture des données progresse. L'Open Data est née d'une véritable demande de la société et s'inscrit dans une démarche historique et naturelle d'ouverture des données sur le Web. Il s'inscrit aussi dans une démarche plus large d'Open Gouvernement qui s'intéresse à l'efficacité de l'Etat et à son rapport au citoyen.

Cependant, le phénomène d'adoption et de réutilisation de ces données est plus progressif. Après l'ouverture des premiers catalogues de jeux de données, s'ensuit toujours un certain désenchantement. Il y a plusieurs raisons :

- L'Open Data s'insère difficilement au sein des administrations.
- Les données à forte valeur ajoutée n'ont pas été libérées dès le départ. En France, elles sont détenues par les EPIC.
- C'est aussi tout un ensemble de personnes qu'il faut faire travailler ensemble.
- Les licences et les formats doivent devenir interopérables.

« Si les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont passé le cap de la désillusion, le marché n'est pas encore là. Il y a vingt ans, le numérique a profondément révolutionné les entreprises dans leur organisation et dans leur rapport aux clients et aux fournisseurs. C'est ce qui est en train de se passer aujourd'hui pour les administrations dans leur rapport avec les citoyens mais aussi avec les entreprises », conclut Pierre Chrzanowski.

Augustin Landier partage cette dernière analyse. *« La régulation doit suivre le mouvement, au sens où les capacités d'intelligence du marché et des acteurs privés sont devenues ultrasophistiquées. »*

2. Gouverner en informant

Par Augustin Landier, professeur d'économie à l'Ecole d'économie de Toulouse, membre du Conseil d'analyse économique.

2.1 Une crise de confiance

En 2007, quand la crise démarre aux Etats-Unis, c'est vraiment une crise des marchés. En Europe, où l'on se croyait protégé parce que l'on avait l'impression d'avoir des infrastructures gouvernementales et administratives plus fortes, au contraire, les marchés ont réussi à transférer le fardeau de la crise de manière encore plus forte. Un désenchantement qui va bien au-delà du secteur de la finance. Les déficits, les politiques d'austérité, les scandales, etc., ont créé une crise de confiance. Gouverner en informant, la révolution de l'Open Data, fournit une sorte d'upgrade des modes de régulation et de gouvernement pour résoudre certaines manifestations de cette crise.

⁴

Lire à ce sujet le chapitre > 4.1.3 La délinquance près de chez vous.

2.2 Les cinq bugs de l'action publique

Notre infrastructure de gouvernement et de régulation a été calibrée pour fonctionner dans un contexte qui parfois n'est plus adapté à la situation aujourd'hui. Celui-ci se caractérise par :

1. **Des problèmes de capture cognitive.** Les régulateurs parlent aux entités qu'ils régulent. Or c'est très important que différents points de vue puissent animer les débats de régulation.
2. **Le court-termisme politique :** être un homme politique c'est un métier qui consiste à se faire réélire. Du fait que la démocratie fonctionne par des réélections périodiques avec des horizons d'environ cinq ans, mécaniquement, les hommes politiques vont devoir convaincre la population à court terme.
3. **Les médias qui n'informent pas.** Les modèles économiques des médias ont considérablement évolué, face à des électeurs qui ne prennent pas le temps de s'informer de manière optimale. Les hommes politiques en sont rendus à faire du marketing.
4. **L'absence de qualité du débat public.** On tombe très facilement dans des débats idéologiques ou peu informés. Exemple : La réforme du système bancaire / les arguments bonus et taxe Tobin sont décalés par rapport à la vérité. Ils relèvent plus du marketing politique. Les débats techniques sont cachés.
5. **La faillite des comités d'experts.** Etablis à la sortie de la Guerre pour construire l'Europe ou réguler les marchés (politique monétaire, banque centrale), ces comités ont de plus en plus de mal à délibérer. Le consensus devient artificiel. Très souvent, ils ne soulèvent pas les questions qui dérangent et ne posent pas les vrais problèmes. C'est également le cas dans les conseils d'administration d'entreprise.

2.3 La valeur ajoutée de l'Open Data

L'Open Data offre à l'action publique une approche pour améliorer ces aspects démocratiques et de régulation sur quatre dimensions.

- **La vie démocratique :**
 - **Pertinence du débat et culture de l'évaluation.** Le mythe du planificateur bienveillant a été progressivement abandonné au profit du mythe du régulateur bienveillant pour décider où investir (exemple : politique monétaire). L'Open Data offre une architecture beaucoup plus ouverte pour aborder ces questions. Concrètement, la crise de la finance, c'est une crise de l'opacité. Faute de données, beaucoup de questions n'ont pas été posées en amont sur les subprimes et les produits structurés par exemple. Aujourd'hui, l'exposition directe des banques aux dettes souveraines est connue du grand public et des marchés. Par contre, les liens entre les banques ne sont pas connus, sauf de la Banque de France. Cette opacité peut avoir des vertus, mais l'effet boomerang peut être dramatique. Avec le data-journalisme, un métier est en train de se construire, qui consiste, à partir de la donnée brute, à poser des questions que personne n'a posées, de manière didactique, simple, visuelle, au grand public.
 - **Supervision de l'appareil d'Etat.** L'Open Data peut résoudre les conflits d'intérêts, dans le cas de « capture indirecte », si l'on s'aperçoit par exemple qu'une commission en charge de réformer la sécurité sociale est composée de gens qui ont des intérêts privés dans les entreprises pharmaceutiques.
- **La vie économique**

L'Open Data va supprimer des viscosités dans les processus de notre vie quotidienne. C'est un gain d'efficacité :

- **Dans la production des services publics :** trouver un bon avocat, un bon médecin. Ou réduire le temps des actes administratifs, car c'est augmenter de 5% la croissance ! En ce sens, l'Open Data est un gisement de croissance.
- **Dans la pertinence du débat public :** dans les années qui viennent, vont se poser des questions de financement de la sécurité sociale, de réduction des budgets, etc. Il est crucial que ces questions soient posées de manière informée et intelligente, quantitative. L'Open Data est une chance pour la délibération publique.

2.4 La résistance au changement

Des administrations vont se sentir perdantes dans l'affaire, parce que le monopole qu'elles ont sur certaines données constitue une sorte de rente.

Trois sophismes attendus :

- « **Trop d'infos tue l'info** » : Si on leur donne la donnée brute, ils ne vont pas comprendre, ils vont paniquer, se tromper dans l'interprétation. Il vaut mieux leur mâcher le travail, agréger l'information...
- « **Le syndrome du « big brother »** remonte au temps de la coopération de l'administration française sur le fichier juif. L'ancêtre de l'INSEE, premier importateur de machines IBM en Europe à l'époque, avait été très proactif.
- « **Ça coûte trop cher** »

2.5. Il en découle 4 recommandations sur l'ouverture des données :

- **Ne pas céder sur la gratuité de la donnée publique.** C'est précisément en ouvrant les données qu'on peut soulever des problèmes auxquels on n'avait pas pensé. Et je suis convaincu que l'Open Data va conduire à une amélioration considérable des coûts de production de la donnée publique.
- **Se donner des moyens juridiques.** Renforcement de la CADA. Certaines données doivent être anonymisées, celles de la CNAM par exemple.
- **Choisir un périmètre large** qui inclut les données des notaires, de la Banque de France, de l'assurance maladie, etc. C'est précisément sur les points qui dérangent qu'il y aura plus de valeur ajoutée à l'Open Data et à sa contribution au débat démocratique.
- **Fournir la data brute**, sous un format **utilisable de manière récurrente**, et rendre **transparent le process de production** de la donnée.

3. La France a ouvert ses données publiques

En France, le gouvernement, à travers la mission interministérielle Etalab, placée sous l'autorité du Premier ministre, s'apprête à lancer dans quelques jours son portail data.gouv.fr, le portail unique des données publiques.

3.1 L'Open Data en 5 dates

- 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, reconnaît aux citoyens la "liberté d'accès aux documents administratifs" et institue la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).
- Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la réutilisation des données publiques « à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle ils ont été produits ou reçus ».
- Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création de la mission interministérielle Etalab, sous l'autorité du Premier ministre, pour coordonner les administrations afin de faciliter la réutilisation de leurs données publiques et mettre en ligne un portail unique des données publiques data.gouv.fr.
- 27 avril 2011 : installation officielle du Conseil national du numérique, compétent pour les questions relatives aux sphères de l'Internet et du numérique.
- Décembre 2011 : mise en ligne du portail data.gouv.fr

3.2 Des enjeux démocratiques et économiques

Franck Riester, député de Seine-et-Marne, se réjouit à titre personnel d'avoir pu apporter sa contribution à cet édifice. Près d'un an et demi après son premier rapport relatif à l'Amélioration de la Relation Numérique à l'usager⁵, « *le Gouvernement et la Majorité sont au rendez-vous des promesses : la plateforme d'Open Data française sera opérationnelle à la fin de l'année avec la mise en ligne du site data.gouv.fr.* »

Franck Riester salue « *le travail des équipes d'Etalab qui portent cette ambition au plus haut sommet de l'Etat. Ce mouvement ne fait que commencer et nous devons toutefois rester collectivement vigilants afin de s'assurer que les données libérées seront bien toutes, libres, ouvertes et gratuites.* »

⁵ Le Rapport relatif à l'Amélioration de la relation numérique à l'usager, issu des travaux du groupe "Experts Numériques", remis en février 2010 au Ministre de la Réforme de l'Etat, préconise la création d'une « plateforme d'innovation de services « Etatlab » permettant aux acteurs tiers de développer des services innovants à partir des données publiques » (Proposition 22) http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp_ref=104000078&brp_file=0000.pdf

« Ses bienfaits pour notre société et notre économie sont indéniables. »

3.2.1 La relation entre l'Etat et ses citoyens

« L'aspect le plus saillant de cette promesse démocratique réside dans la **relation entre l'Etat et ses citoyens**. Le numérique renforce les exigences des citoyens envers la puissance publique : elle doit être tout à la fois plus accessible, plus réactive et doit rendre des comptes sur son action. Définir, en somme, les conditions pour une gouvernance moderne et renouvelée. Pendant des décennies, le modèle était simple : l'Etat décidait et implémentait des politiques publiques qui s'imposaient aux citoyens. Le monopole de l'information était détenu par cet Etat pyramidal, ce qui favorisait naturellement l'opacité de l'action publique et la déconnectait de toute culture du résultat. »

« Ce temps est révolu. Le numérique change la donne. L'Etat ne peut rester indéfiniment imperméable aux nouveaux usages ; il doit s'adapter et repenser son fonctionnement et son mode d'action en conséquence. »

L'ouverture des données publiques va permettre :

- ✧ **De renforcer la transparence de l'Etat et de ses institutions, éclairer le débat démocratique.**
« Accéder facilement aux données publiques, c'est donner la possibilité à chaque citoyen de se forger une opinion personnelle à partir de chiffres fiables et d'informations de qualité produits par nos services publics. Connaître les routes accidentogènes de son département, pouvoir être informé de la qualité de l'air ou de la qualité de l'eau, avoir accès au taux de réussite des établissements scolaires avant de scolariser ses enfants, voilà autant d'exemples concrets qui éclairent le citoyen. Plus les jeux de données libérés par l'Etat, ses opérateurs, mais aussi les collectivités, seront nombreux, et mieux notre démocratie s'en portera, car la transparence est facteur de confiance. À ce titre, je me réjouis que la ville de Coulommiers, dont je suis le maire, sera une des collectivités pionnières sur data.gouv.fr. »
- ✧ **Le contrôle direct par les citoyens des performances des politiques publiques :** « grâce aux données ouvertes, tout service public, toute politique publique pourra potentiellement être immédiatement évaluée. Ce contrôle direct par les citoyens des performances des politiques publiques constitue une réponse à la bonne utilisation des deniers publics, si impérieuse dans la période actuelle. Évaluer, c'est pouvoir comparer, mesurer et ainsi calibrer l'action publique, afin de la rendre plus efficace au bénéfice du plus grand nombre. L'exemple le plus concret nous vient du site du Gouvernement américain Recovery.gov ; à partir de chaque dollar de subventions versées par l'Etat fédéral américain dans le cadre du plan de relance, il informe du retour de ces investissements publics sur l'emploi et l'activité. »
- ✧ **De comparer l'action des Etats :** « profitons pleinement de la mondialisation ! Phénomène mondial, l'Open Data sera dès demain l'outil de comparaison internationale de l'action des Etats. »

« En décloisonnant l'action publique, en instaurant une nouvelle forme de dialogue entre Etat-société, Etat-citoyens, politiques-citoyens, la révolution des données publiques **libres, ouvertes et gratuites** constitue un virage démocratique majeur. »

3.2.2 Un écosystème prometteur

« En parallèle à ces enjeux liés à la sphère publique, les externalités sont évidemment d'ordre économique. L'Open Data, c'est une porte ouverte sur l'innovation et sur un écosystème prometteur en termes de croissance et d'emplois. »

« D'après la Commission européenne, le marché des activités liées à la réutilisation des données au sein de l'Union européenne s'élèverait à **27 Milliards €**. Comment expliquer un tel effet de levier ? Comprendons bien que la donnée est, dans l'environnement numérique, un bien précieux et que sa réutilisation lui confère une **valeur d'usage**. Alors libérées, les données publiques peuvent être exploitées par les entrepreneurs du Web afin de développer des services innovants et des applications utiles aux citoyens. Entendons-nous bien : ces services ne sont pas substituables mais complémentaires de ceux fournies par la puissance publique. La démarche est ici **collaborative** : l'Etat se positionne comme un facilitateur d'innovation qui permet, en libérant ces données, la constitution d'un écosystème, j'insiste sur ce point, prometteur. »

3.3 Les attentes du gouvernement

Séverin Naudet, directeur de la mission Etalab, en charge du projet data.gouv.fr auprès du Premier ministre, expose à son tour les enjeux et les attentes du gouvernement par rapport à l'ouverture des données. Morceaux choisis.

3.3.1 Une gouvernance plus ouverte, plus transparente, plus collaborative

« À l'occasion de l'installation du **Conseil national du numérique** en avril dernier, le Président de la République rappelait que les nouveaux usages d'Internet ont ainsi « contribué à renforcer l'exigence de transparence que les citoyens sont en droit d'attendre de la part de leurs gouvernants » et que cette transparence est un « choix sans retour ». »

« Pour répondre à ces aspirations, les Etats doivent repenser leurs structures, leurs missions, leur fonctionnement afin de tendre vers une gouvernance adaptée à notre époque : plus ouverte, plus transparente, plus collaborative. »

- **Une gouvernance transparente**

« Il faut assumer cette exigence de transparence et il faut y répondre. Et c'est pour cela que la France a fait le choix de rendre accessibles et réutilisables les informations publiques afin de permettre à tous les citoyens d'accéder aux données de base sur notre pays, depuis le budget de l'Etat, en passant par les mesures de la qualité de notre environnement, jusqu'aux données culturelles qui sont un élément de l'attractivité de notre territoire. »

- **Une gouvernance collaborative**

« Personne d'ailleurs n'attendra l'Etat pour accéder à ses données et les **réutiliser**. Tout simplement parce que la puissance des réseaux démultiplie les efforts. Et elle permet de recréer des données que l'Etat ne fournit pas encore. »

« Le choix courageux est de devancer et d'accompagner les attentes. C'est celui du Président de la République et du gouvernement. C'est pour cela qu'Etalab a été créé par le Premier ministre. C'est le choix qu'ont fait les grandes démocraties, car ouvrir l'accès le plus large aux informations publiques, c'est contribuer à renforcer la transparence de l'action de l'État, pour nourrir et éclairer le débat public, contribuer à rapprocher la puissance publique des citoyens, et à mettre en lumière le travail des administrations et de leurs agents. »

« Le Premier ministre Cameron rappelait en juillet que « l'ouverture des données publiques peut constituer un levier puissant pour réformer les services publics, favoriser l'innovation, et remettre le pouvoir entre les mains des citoyens. »

« Le Président Obama a fait de l'Open Data un élément central de la gouvernance américaine. Il a rappelé fin septembre aux Nations Unies que « les fondations les plus sûres pour assurer le progrès humain sont bâties sur des économies ouvertes, des sociétés ouvertes, et des gouvernements ouverts ». »

« L'Open Data contribue donc à créer un cercle vertueux où les choix de tous se fondent non plus sur des positions idéologiques ou sur des *a priori*, mais sur des analyses informées et alimentées de chiffres objectifs. »

- **Restaurer la confiance**

« Face à la tentation du repli sur soi, de la défiance, l'ouverture participera à renforcer **la confiance** de chacun dans nos institutions. Car je crois que la confiance c'est le ciment de la démocratie. C'est le carburant de l'économie. C'est le rempart contre la montée du populisme et de tous les extrêmes. »

- **Évaluation et performance**

« La transparence concourt à responsabiliser : permettre à chacun d'évaluer la qualité de l'action de nos services publics, c'est encourager les efforts déployés par les administrations, et c'est ouvrir le champ à une discussion avec les usagers à qui elles doivent absolument rendre des comptes. Une étude publiée par un journal américain de référence en médecine a d'ailleurs montré en 2007 que diffuser largement les chiffres de performance des hôpitaux peut améliorer de manière substantielle la qualité des soins. »

« Il ne s'agit en aucun cas d'accuser ou de pointer du doigt. Mais s'ouvrir c'est s'exposer, c'est accepter la critique, et nécessairement cela pousse à mieux s'y préparer. Ce que l'on mesure, on peut l'améliorer. Ce que l'on offre au regard de tous concentre les efforts. »

3.3.2 Un facteur de développement économique

« La réutilisation des données publiques est un marché fertile et prometteur. La Commission européenne évaluait déjà en 2006 à 27 Milliards € la taille du marché de la réutilisation des données publiques au sein de l'Union européenne. Et je crois qu'aujourd'hui elle réévalue ses estimations de 100 à 150 Milliards €. [...] La confiance dans nos institutions, dans l'équilibre de nos finances publiques, dans la qualité de notre environnement : voilà les facteurs clés du développement de nos économies. »

- **Économies budgétaires**

« Garantir un large accès aux données économiques, sociales et environnementales de l'Etat et bien sûr des collectivités territoriales, qui doivent suivre ce chemin, confortera la confiance des investisseurs. En faisant le choix d'ouvrir les données publiques et en rationalisant les systèmes d'information – c'est un vrai sujet aussi pour les collectivités territoriales – la France fera des économies budgétaires substantielles. »

- **Innovation**

« Nous savons tous ici quelle importance le numérique revêt pour l'économie française : 25% de la croissance en 2009 et un quart des nouveaux emplois créés en France depuis cinq ans. Ce sont donc les entreprises et les emplois de demain que les données publiques contribueront à favoriser, en encourageant l'innovation et le développement de l'économie numérique. »

« Les nouveaux usages issus de la réutilisation des données peuvent aussi soutenir les grands axes stratégiques du développement de l'économie. La croissance des TPE et PME innovantes, et le développement en France d'un tissu d'Entreprises de Taille Intermédiaire, peuvent particulièrement bénéficier de cette ouverture. Les données publiques françaises sont d'ailleurs issues de services publics de très grande qualité, et c'est un avantage comparatif pour les entreprises françaises sur le marché mondial des services en ligne. »

- **Démocratie économique**

« L'effort de transparence, si vous me le permettez, ne doit pas concerner exclusivement la sphère publique. L'accès aux données des entreprises est un élément de la démocratie économique. Un client fait plus librement confiance à une entreprise s'il connaît ses résultats, ses créanciers et ses fournisseurs, la qualité de ses produits ou l'impact environnemental de ses opérations. »

« La transparence publique et privée facilite la prise de risque des entrepreneurs et les encourage à créer de nouveaux modèles économiques qui soutiendront à terme notre croissance. »

- **La Recherche**

« L'Open Data peut par ailleurs favoriser la recherche scientifique et le développement de nouveaux produits innovants qui reposent largement sur le partage de résultats d'expériences. La science des données s'est considérablement développée ces dernières années. Les algorithmes et leurs applications jouent un rôle central dans notre société de l'information et dans le développement de l'économie numérique. L'ouverture des données publiques, qui nourrit l'application des technologies sémantiques à la construction du Web des données, favorise l'émergence de l'Internet de demain. »

- **Une ouverture utile à la société**

« Inventer une seconde vie aux données publiques permet de faire émerger de nouveaux usages, de nouveaux services innovants, de nouvelles applications à forte valeur ajoutée et utiles à tous les citoyens. »

« Le développement durable et la résilience de nos sociétés doivent aussi bénéficier largement des nouveaux usages créés à partir des données publiques.

- La disponibilité d'informations multimodales riches facilite l'usage des transports publics.
- L'accès à des données géophysiques de qualité encourage le développement des énergies propres.
- Le partage et la superposition de données publiques et d'informations collectées par les citoyens facilitent déjà la coordination des services d'urgences dans des situations de crise.

3.3.3 Une licence Open Data française

« Transparente et collaborative », c'est le choix que Séverin Naudet a fait pour la gouvernance de **Etalab**.

« Nous avons eu de très nombreux échanges avec l'ensemble des acteurs concernés, organisé plusieurs dizaines de réunions de travail ouvertes à tous, qui ont permis notamment d'élaborer la licence Open Data française, parce qu'abaisser les barrières à la réutilisation des données, c'est aussi créer la sécurité juridique pour les producteurs et les réutilisateurs. C'est ce que permet désormais la Licence Ouverte française : **gratuite, libre, compatible avec tous les standards internationaux.** »

« Cela a aussi permis de dégager des idées neuves sur l'ergonomie des plateformes et de celle qu'on va mettre en ligne à la fin de l'année, d'éviter des erreurs, de contribuer au dialogue entre les producteurs de données et les réutilisateurs – c'est tout à fait essentiel pour que les uns et les autres comprennent les besoins et les problématiques – ainsi que les premières plateformes innovantes de réutilisation des données comme Data Publica. »

« Nous échangeons aussi régulièrement avec nos amis britanniques et américains, comme avec une vingtaine d'autres pays dans le monde qui partagent cette volonté et cette ambition d'ouverture. »

3.3.4 Data.gouv.fr

« Data.gouv.fr, en décembre, sera une première version d'une plateforme qui devra permettre de commencer à abaisser le plus possible les barrières à l'expérimentation par les acteurs de l'innovation. »

« Nous concentrons nos efforts et celui que nous demandons à l'ensemble des administrations sur les données brutes, de type numérique et structuré, mises à disposition dans des formats ouverts, facilement réexploitables et lisibles par des machines. »

« C'est un travail de long terme qui se fera sur les 10, 15, 20, 50 prochaines années. La porte-parole du gouvernement, Valérie Pécresse, a d'ailleurs rappelé en Conseil des ministres de rentrée que les ministres devront veiller à ce que leurs administrations généralisent « l'usage des formats libres et ouverts afin d'encourager la réutilisation des données publiques ». Mais ce n'est pas quelque chose que nous ferons en un jour et un claquement de doigt au mois de décembre. »

« Depuis mai, un coordinateur pour l'ouverture des données publiques a été nommé au sein de chaque ministère. L'enjeu est de taille, car il s'agit d'avoir un pilotage pragmatique, efficace et précis au regard des contraintes techniques qui sont lourdes. »

« Nous achevons en ce moment même de recenser avec l'ensemble des administrations la première moisson de jeux de données qui sera mise en ligne sur data.gouv.fr en décembre. Il ne s'agit absolument pas d'établir d'ordres de priorités figés et inflexibles. Se restreindre à ouvrir des jeux de données intéressants a priori, c'est risquer de manquer des opportunités majeures de réutilisations innovantes. »

« À long terme, la mise en ligne en masse et par défaut du volume le plus large de données est cruciale, car c'est en comparant, en recoupant, en combinant ces données que le chercheur peut découvrir de nouveaux savoirs et que le développeur peut inventer de nouveaux usages. »

« L'histoire d'ailleurs en témoigne. C'est en superposant les adresses des foyers touchés par le choléra sur la carte des pompes à eau de Londres qu'un médecin a découvert en 1854 que cette maladie était notamment transmissible par l'eau. »

« Choisir les données dont on ouvrirait l'accès en se fondant sur un simple préjugé *a priori* de la rentabilité potentielle de leur réutilisation serait donc un frein majeur au développement des réutilisations qui pourraient s'avérer in fine les plus utiles. »

3.3.5 L'Etat a fait le choix de la gratuité

« Ma conviction est que l'ouverture des données publiques est un impératif démocratique qui crée un cercle vertueux économique. Son modèle ne peut donc être que la gratuité. Le Premier ministre a demandé à l'ensemble des administrations d'assurer une diffusion « libre, facile et gratuite des informations publiques », parce que « la créativité des développeurs et des entrepreneurs ne saurait se heurter à des cloisons artificielles qui ont trop souvent constitué des freins au développement de l'innovation dans notre pays ». »

« Il a fallu repenser le modèle de la valorisation, car certains avaient cru en France que valoriser, c'était vendre. Pour utiliser à bon escient les données publiques, il fallait d'abord encadrer, barricader, exclure. »

« C'est pourtant la réutilisation qui donne leur valeur aux données. Ce qui importe, ce n'est pas ce qu'elles sont, mais ce qu'on peut en faire ou surtout ce que les entrepreneurs, les citoyens, les chercheurs, les journalistes en feront... »

« Les vrais bénéfices de l'Open Data seront structurels et systémiques. Ce ne sont pas les revenus de redevances éventuelles, ni même l'élargissement de l'assiette fiscale lié à de nouvelles activités – même si cela est très important – qui doivent mesurer la réussite de l'ouverture des données ; ce sont au contraire les bienfaits que la société toute entière peut retirer de ces nouveaux services. Pour qu'ils puissent se développer, les Etats doivent s'assurer que les données, ressources essentielles au bon fonctionnement de l'économie numérique, ne soient accaparées, ni par le secteur privé, qui créerait les conditions de l'exclusivité de fait, ni par le secteur public, qui ouvrirait ses données dans des conditions discriminatoires ou monopolistiques. »

« Ce modèle serait à l'évidence injuste et inefficace pour la société : la science économique nous montre que pour maximiser le bien-être social, les prix doivent s'ajuster aux coûts marginaux, c'est-à-dire la gratuité dans le cas d'une information, qui est un bien public, immatériel, reproductible sans coût et à l'infini. »

« Non seulement le principe d'une réutilisation gratuite est plus efficace d'un point de vue économique mais il est plus juste d'un point de vue social. Il l'est aussi, souvent, du point de vue du travail des administrations : les prétendus manques à gagner liés à l'ouverture des données sont largement compensés par les bénéfices et les économies qu'elle permet. »

« Commercialiser les données publiques, ce serait désavantager les entreprises françaises et européennes dans la compétition internationale, face à de nouveaux géants du numérique, qui se

seraient développés plus facilement dans les pays qui ont fait notamment le choix de la gratuité. »

« Surtout, tout autre modèle que la gratuité de réutilisation serait franchement incompréhensible si l'on considère que la production des données publiques est financée par le contribuable. »

« L'accès à l'information ne saurait enfin être considéré comme un privilège, apanage d'une élite d'experts qui seuls sauraient la manier, la comprendre, pour le bien de tous. L'accès à l'information, c'est l'égalité des chances.

« Le Premier ministre a donc, naturellement, arrêté le principe de l'ouverture gratuite des données publiques la plus large possible dans la circulaire adressée le 26 mai dernier à l'ensemble des membres du gouvernement au début de l'année. Un décret a également encadré strictement la création de toute nouvelle redevance, qui est dorénavant subordonnée à son accord, et seulement dans des circonstances particulières et exceptionnelles. »

« Évidemment, si une administration crée un service, crée une dépense publique supplémentaire, il peut y avoir une redevance, mais en aucun cas on parle ici de données brutes. »

« Les bénéfices que la société pourrait retirer du partage et de la réutilisation des données publiques dépendent de la capacité des citoyens et des entreprises à leur inventer de nouveaux usages.

« La nouvelle économie, dont les modèles sont toujours en construction, est fondée sur la notion d'exploration. Jeunes, inexpérimentés, sans ressources, parfois exclus de leurs universités, les fondateurs de Microsoft, de Google, de Facebook, n'avaient à leurs débuts pour seul atout que leur savoir et leurs idées, et la volonté sans faille de les mettre à l'épreuve. S'ils avaient dû, avant même d'entreprendre, regrouper des centaines de milliers de dollars sur de simples idées, ils auraient évidemment échoué. Et des millions d'emplois de haute technicité n'existeraient pas aujourd'hui, sans même parler de l'effet transformateur que ces trois exemples ont eu sur l'économie mondiale et sur la société.

« Ouvrir les données de l'Etat est un service public qui ne peut trouver son sens que dans une relation d'échange et de partage avec la communauté des développeurs et des entrepreneurs. »

Session I : Open Data et gouvernement ouvert : mythe de la démocratie absolue ou réalité du XXI^e siècle ?

4. La transparence démocratique

4.1 La visualisation des données

Jean-Paul Gérourard, rédacteur en chef adjoint de France 3, présente quatre exemples de visualisation de données.

4.1.1 Carte de France des emprunts toxiques de DEXIA

Cette carte des emprunts structurés dits « toxiques » distribués par Dexia Credit Local (DCL) de 1995 à 2009, et encore en exercice en 2010, illustre le surcoût attendu pour les collectivités, régions, départements, communautés, communes, organismes (hôpitaux, organismes de logements, etc.)

<http://abs.liberation.fr/maps/carte-emprunts-toxiques/>

Source des données : Dexia, 2009.⁶

4.1.2 L'activité des tribunaux californiens

Il y a quelques années, le gouvernement américain a mené une réforme de la taxe judiciaire qui a suscité de nombreux débats dans le pays. La Californie, qui cherche des économies, est face au même enjeu. Leur budget de la justice, autour de 3 Milliards de dollars chaque année, nécessite des économies.

Un groupement de citoyens a produit une visualisation de l'activité des tribunaux californiens.

http://www.cacs.org/transparency.php?transparency_id=10

Tout internaute peut aller consulter dans le détail l'activité de chacun des tribunaux en termes de budget, de type de procédures, de types de dépenses engagées. On y voit aussi à quelle vitesse les affaires sont traitées⁷.

Source des données : California Judicial Branch, Administrative Office of the Courts.

4.1.3 La délinquance près de chez vous

Réalisé à partir du portail data.gov.uk, ce site propose de visualiser l'activité de la délinquance en fonction du type de délits, de leur fréquence, de leur géolocalisation par quartier et par rue. Il s'accompagne de

⁶ Ce surcoût par rapport aux intérêts calculés au moment de la signature initiale, de 0 à plus de 50%, est calculé par Dexia.

⁷ http://www.cacs.org/transparency.php?transparency_id=11

diverses infos pratiques (contact du commissariat de quartier le plus proche, recommandations, etc.).

<http://www.police.uk>

Les données brutes, sous licence « Open Government », sont téléchargeables par tous et réutilisables à l'aide d'une API⁸. La version sur smartphone a été téléchargée plusieurs centaines de milliers de fois.

4.1.4 Regards citoyens

Le collectif Regards citoyens s'intéresse à l'activité de nos élus et parlementaires. Son site propose différentes applications permettant de visualiser :

- **Le lobbying à l'Assemblée nationale**

En collaboration avec Transparence International France, Regards citoyens propose cette carte permettant de visualiser, en fonction du secteur, les différents lobbies et groupes de pression qui sont auditionnés à l'Assemblée nationale.⁹

<http://www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude-lobbying>

Comme le fait remarquer Agnès Verdier-Molinié, directrice de la l'IFRAP¹⁰, cela montre notamment « *que les think tank ne sont pas assez consultés à l'Assemblée nationale. Les réflexions sur les politiques publiques ne nous associent pas assez. Avec cette réflexion sur l'Open Data et le décret du Premier ministre, il y a un frémissement. La campagne de 2012 sera un moment très fort.* »

- **Le redécoupage électoral**

Etabli sur la base de la réforme de la carte électorale, ce module permet de visualiser les impacts positifs ou négatifs sur les partis politiques.¹¹ <http://www.regardscitoyens.org/redecoupage>

- **L'activité individuelle des élus** (temps passé en séance, nombre de questions posées, lien direct au détail des travaux, possibilité de glisser un commentaire). <http://www.nosdeputes.fr>, <http://www.nossenateurs.fr>

4.2 Naissance d'un site citoyen

« *Regards Citoyens est une association de bénévoles* », précise Tangui Morlier, cofondateur de ce collectif. « *Ce qui prouve que dans l'Open Data, il n'y a pas forcément besoin de trouver un modèle économique. Il y a aussi des gens passionnés qui réussissent à monter des initiatives intéressantes.* »

Comment est née cette initiative citoyenne ? « *En 2005, lorsque le thème du numérique a été débattu à l'Assemblée nationale, je trouvais compliqué d'établir un dialogue avec les élus* », témoigne Tangui Morlier. « *D'un côté, les députés, qui sont demandeurs d'informations venant des citoyens, avaient du mal à trouver des citoyens experts pour les rencontrer. De l'autre, les citoyens avaient du mal à donner des informations à leur parlementaire. On n'avait pas accès à l'analyse réelle de l'Internet, du partage de l'information sur Internet, de l'incidence économique... Je suis allé en séance voir comment se déroulaient les débats parlementaires. C'est passionnant de voir que des alliances peuvent se créer entre la majorité et l'opposition pour retirer des dispositions proposées par le gouvernement.* »

« *On s'est aperçu que le site de l'Assemblée nationale était hyper riche, mais qu'il ne parlait pas forcément à des citoyens qui ne sont pas au faite de l'activité parlementaire. Pour l'exploiter, nous avons donc commencé à créer des petits outils destinés à mieux comprendre comment les parlementaires défendent leurs amendements. Nous ne voulions pas que ces outils soient limités à quelques geeks. En décembre 2009 est né nosdeputés.fr, qui vise à faire mieux connaître son député, son activité et son expertise, à travers un graphe et un nuage de mots clés... et peut-être à initier un dialogue et un échange d'expertise en glissant un petit commentaire.* »

« *Le parlementaire ne s'est-il pas senti fliqué ?* » demande Jean-Paul Gérourard.

« *Accompagner son élu, plutôt que le fliquer* », répond Tangui Morlier. Il s'agit de « *montrer que la priorité du parlementaire à tel moment est plutôt d'être au Parlement que sur les marchés. Les élus sont là où les citoyens les attendent.* »

⁸ API (application programming interface) : interface de programmation d'applications qui permet à l'utilisateur de faire des requêtes sans avoir à télécharger intégralement les données brutes.

⁹ « *D'emblée on le voit, les chiffres sont très éloignés des quelques 120 représentants d'intérêt inscrits en mars 2011 au registre officiel de l'Assemblée nationale ! 1 174 rapports parlementaires ont été passés en revue grâce à l'aide de plus de 3 000 internautes. Entre juillet 2007 et juillet 2010, 9 300 auditions, de près de 5000 organismes, représentés par plus de 16 000 personnes, ont été recensées.* » Source : Regards citoyens, nov. 2011.

¹⁰ IFRAP : Institut français pour la recherche sur les administrations publiques.

¹¹ « *En réattribuant un par un les bureaux de votes de chaque ville à leurs nouvelles circonscriptions, il est possible de donner une estimation des changements politiques possibles du fait du redécoupage.* » Source : Regards citoyens, nov. 2011.

Corinne Erhel, députée des Côtes-d'Armor, confirme : *« il n'est pas toujours facile de trouver la bonne information sur le site de l'Assemblée nationale. Le site nosdéputés.fr. est un outil complémentaire pour le citoyen. En offrant une approche un peu plus fouillée, il lui permet de savoir ce que fait son député. »*

À cet égard, Franck Riester rappelle que *« notre rôle de politique, c'est aussi d'expliquer ce que l'on fait. Une mission ou un rapport qui nécessite de se déplacer sur le terrain peut nous empêcher d'être présent en commission ou dans l'hémicycle. »*

Corinne Erhel partage cet avis : *« Un rapport d'information, c'est plus de cent personnes auditionnées, pour rencontrer des acteurs qu'on n'a pas l'habitude de voir dans l'enceinte de l'Assemblée nationale. »*

4.3 Les pratiques collaboratives des parlementaires

« L'impact des technologies de l'information et de la communication est de plus en plus important, et la demande de transparence de la part du citoyen s'est accrue. C'est une demande légitime, et ce mouvement est irrémédiable », poursuit Corinne Erhel.

Co-auteur du rapport sur la neutralité du Net, qu'elle a rédigée avec Laure de la Raudière, Corinne Erhel essaie *« d'associer le plus possible le citoyen à l'élaboration de ses travaux »*. Pour écrire ce rapport, *« nous avons essayé d'auditionner un certain nombre d'acteurs qui ne soient pas les acteurs classiques qu'on a l'habitude de rencontrer à l'Assemblée nationale. Via le réseau social Twitter, on a établi une relation qui nous a permis de faire remonter des informations et de consulter des experts, citoyens, start-up. Le rapport d'étape a été mis en ligne, ce qui a permis d'avoir un certain nombre de remontées. »*

À l'Assemblée nationale, la députée observe un changement de culture. *« Twitter s'est introduit dans les débats, en commission ou à l'intérieur de l'hémicycle. Nous sommes quelques députés à twitter, ce qui permet au citoyen, plus ou moins averti, de suivre de l'intérieur un débat, sauf si c'est à huis clos. »*

« Cela signifie qu'on a besoin de la mise à disposition des données brutes, mais aussi, qu'on a besoin de l'Open gouvernement, ou comment associer le citoyen à l'élaboration d'une politique, à une prise de décision. C'est une demande qu'il faut prendre en compte, surtout en ces temps où il y a une distanciation de plus en plus forte du citoyen vis-à-vis du politique. »

Gilles Babinet, président du Conseil national du numérique, partage cet avis : *« tous les outils électroniques de participation démocratique sont les corollaires nécessaires et indispensables au bon fonctionnement de l'Open Data. Par exemple, si des données sanitaires ne créent pas le débat, leur mise à disposition n'aura servi à rien. »*

4.4 La fracture numérique

Corinne Erhel s'arrête un instant sur la fracture numérique. *« En France, nous avons une fracture numérique qui est territoriale, sociale, générationnelle. Il ne faut pas l'oublier. Même si le numérique apporte beaucoup au travail du parlementaire, le citoyen n'est pas égal devant l'outil numérique. Pour ma part, je considère qu'Internet est complémentaire et que c'est un progrès important. »*

Pour sa part, Séverin Naudet cite Francis Bacon : *« l'information c'est le pouvoir »*. *« Et notre République est fondée sur le partage des pouvoirs. L'information doit être partagée pour contribuer à l'Internet du savoir, pour une démocratie éclairée. Nous sommes le pays de la Liberté. La Liberté, c'est de pouvoir se forger une conviction par soi-même. Sinon nous prendrions le risque que la vraie fracture numérique, Madame la Députée, soit entre ceux qui croient savoir sans partager, contre ceux qui discutent sans avoir le droit de savoir. »*

4.5 Open Data et campagne présidentielle

Pour Franck Riester, il faut *« sortir des débats que les citoyens ne veulent plus avoir, ces disputes sur les chiffres, sur les résultats d'une politique ou sur les bons thermomètres qu'il faudrait avoir pour évaluer les résultats d'une politique. »* Il convient plutôt *« d'expliquer, notamment quand on est candidat sortant, pourquoi on en est arrivé à ce résultat ou pourquoi on n'y est pas arrivé. Ne pas discuter pendant des heures par exemple du budget exact que représentent 60 000 nouveaux fonctionnaires dans l'éducation nationale, mais plutôt de dire, au vu des résultats en matière de chômage, quelles vont être les nouvelles mesures ou la nouvelle approche, ou l'approche qui nécessite d'être pérennisée dans le temps, pour avoir une amélioration sur le front du chômage ou de l'éducation nationale. »*

« La vraie question, c'est : quelle est réellement, en toute transparence, la politique que nous voulons mettre en oeuvre pour que les choses changent ? Cela a déjà commencé. Ce sera l'un des sujets de la campagne : dire la vérité, être transparent sur les résultats obtenus. On peut par exemple parler de sécurité. Ce sera demain un sujet de la campagne. Je fais partie de ceux qui militent sur la transparence totale qu'on doit avoir sur ce sujet-là. »

« Ce débat ne doit pas porter sur l'évolution de la délinquance ou le type de délinquance. Ce sont des données qui doivent être partagées par tous, en termes de chiffres. Et ensuite, il doit y avoir un débat

avec nos concitoyens, sur les moyens à mettre en oeuvre, sur les politiques à mener, sur les priorités à hiérarchiser, pour qu'on obtienne des résultats. »

Jean-Paul G  rouard évoque le chiffrage du projet du PS par l'IFRAP, publié dans le Figaro Magazine¹².

« L'étude des chiffres ne pousse-t-il pas plutôt le débat à droite ? »

Agnès Verdier-Molinié assure qu'elle n'a reçu aucune critique. *« J'ai eu l'occasion d'échanger avec Dominique Bailly, sénateur du Nord-Pas-de-Calais et Jack Lang sur ce sujet, je n'ai eu aucune critique sur nos chiffres. Nous avons été d'autant plus prudents que nous avons donné des fourchettes, à chaque fois assortis de commentaires expliquant comment on arrivait à ce chiffrage. Sur les 60 000 professeurs supplémentaires, on est arrivé à un chiffrage de 9 milliards à sur 5 ans, parce qu'on a agrégé le coût du cash pension, c'est-à-dire l'équivalent de la cotisation retraite qu'on oublie trop souvent en France de comptabiliser au titre des dépenses de personnels. »*

« L'Open Data, ce sont des chiffres. Si on a peur des chiffres, on a peur de l'Open Data. Et on a peur de la démocratie. Entrer dans les chiffres sur chaque mesure proposée, les mettre en perspective, c'est une façon saine de voir le débat politique au regard de la situation budgétaire actuelle qui est catastrophique. Dans le PLF 2012, les charges de personnels de l'Etat augmenteront de 1,9 Milliards à qui sont issus de l'augmentation des pensions des fonctionnaires inactifs. »

5. Des limites à la transparence

Pour Franck Riester, *« cette transparence démocratique ne doit pas être interprétée de manière dogmatique. Toute information ne peut et ne doit pas être nécessairement rendue publique. La transparence de l'action publique s'arrête là où commence le respect de la vie privée, des secrets légaux, des secrets défense. »*

5.1 Les données que l'on n'a pas

Comme le dit Henri Vernet, rédacteur en chef adjoint du Parisien-Aujourd'hui en France, *« il y a encore du chemin à faire pour fluidifier les informations. »*

L'IFRAP a publié un numéro spécial « Omerta ou Open Data »¹³ et un manifeste « Open Data - Les données publiques nous appartiennent ! »¹⁴. *« Ces données, nous les avons d  j payées. Il n'y a pas de raison de les payer une seconde fois »,* indique Agnès Verdier-Molinié.

« Ce combat est celui de la démocratie, mais aussi celui de la réforme. Il n'y aura pas de réforme si l'on ne connaît pas les chiffres en finesse sur l'Education nationale, les voies navigables de France, les EPIC, l'Assemblée nationale, etc. Il n'y aura pas de débat de fond sans ces éléments. »

*« Chaque jour à la fondation IFRAP, on se creuse la tête pour obtenir des données. Et nous avons besoin de tous les chiffres. Car on n'a pas une idée préconçue de l'étude qu'on va sortir. Par exemple, dans notre étude sur le coût de l'éducation, nous ne savions pas que nous allions découvrir que la dépense des écoles publiques était plus chère que celle des écoles privées sous contrat, avec des écarts de coûts de plus de 2000 à par élève et par an. »*¹⁵

Inventaire à la Prévert

Agnès Verdier-Molinié a concocté « une liste de noël » qui recense toutes les données qu'elle n'a pas réussi à obtenir auprès des autorités concernées, en dépit de recherches opiniâtres. Pour l'heure, *« On est obligé d'extrapoler. »* La voici :

- Le nombre de personnels par ambassade. *« Ni les ministères, ni l'Assemblée nationale, ni les administrations ne m'ont donné une réponse. »*
- Les salaires des hauts fonctionnaires : *« en Grande-Bretagne, c'est list   et transparent. En France, c'est limité à ceux qui travaillent dans les autorités administratives indépendantes (Rapport de la MEC). On sait que 23 fonctionnaires de l'Assemblée nationale sont au-dessus de 233 000 à par an (Rapport de la Cour des Comptes), mais c'est tout.*
- Le nombre de personnels mis à disposition par les ministères et par les syndicats.

¹² *« Ce que coûterait le programme de François Hollande »,* par Agnès Verdier-Molinié, Figaro Magazine, 28/10/11. <http://www.lefigaro.fr/lefigaromagazine/2011/10/28/01006-20111028ARTFIG00682-ce-que-couterait-le-programme-de-francois-hollande.php>

¹³ <http://www.ifrap.org/Omerta-ou-Open-Data,11924.html>

¹⁴ *« L'opinion publique réclame une ouverture des données généralisée, la révolution de l'Open Data ne doit pas se faire sans la France. »* Source : IFRAP, <http://www.ifrap.org/Manifeste-Open-Data-Les-donnees-publiques-nous-appartiennent,12159.html>

¹⁵ *« L'enseignement public beaucoup plus cher que le privé »,* IFRAP, Société-Civile n  114, juin 2011. <http://www.ifrap.org/Education-l-enseignement-public-beaucoup-plus-cher-que-le-privé,12169.html>

- les détenteurs de la dette française : « *un vrai sujet actuellement.* »
- Le nombre d'enseignants en France.
- Le taux d'absentéisme des enseignants.
- Le rapport d'activité des préfetures.
- Le coût de la CMU de base : « *en 1999, Martine Aubry avait promis un point tous les six mois. On ne l'a jamais eu. Le ministère nous a répondu que c'est agrégé dans le coût total de l'assurance maladie.* »
- Les résultats des élèves français aux évaluations nationales par établissement. « *On a les chiffres par académie, mais pas par établissement. Cela donnerait aux parents la possibilité de choisir l'établissement pour leurs enfants.* »
- Le patrimoine immobilier de l'Etat et des administrations. « *Difficile à avoir.* »
- Les délibérations des conseils de ministre. « *Un secret gardé depuis trente ans.* »
- L'accès aux archives des données publiques. « *Depuis qu'on a sorti ce dossier sur l'éducation¹⁶, toutes les statistiques ont été retirées du site du ministère de l'éducation nationale. On va vers moins de transparence !* »

Etc.

Jean-Paul G rouard l'arrête. « *La liste est longue. Nous aussi dans nos rédactions, nous y sommes confrontés. Le nombre d'enseignants en France est confidentiel.* »

De son côté, Séverin Naudet se veut rassurant : « *J'espère que la première moisson de jeux de données qui sera mise en ligne sur data.gouv.fr en décembre permettra de répondre plus ou moins à la liste de noël d'Agnès. Là encore, c'est bien le début d'un effort qui s'inscrira sur les années à venir et qui sera sans cesse enrichi.   terme il ne manquera pas de répondre aux demandes de l'Ifrap, de Regards Citoyens et de tous ceux qui y trouvent un intérêt.* »

Pierre-Mathieu Duhamel, associé KPMG, président du Comité Stratégique de KPMG, a une vision différente : « *On peut toujours lister ce qu'on n'a pas. C'est une façon assez désespérante de voir l'existence. Il faut déjà lister ce qu'on a.* »

_ Agnès Verdier-Molinié : Doit-on se contenter de ce qu'on a ?

_ Pierre-Mathieu Duhamel : C'est une forme de sagesse. Les données sont nécessaires, faut-il définir l'usage que l'on veut en faire.

5.2 Les données que l'on ne lit pas

Jean-Paul G rouard se demande s'il n'y a pas « *une évangélisation à faire à l'administration du Trésor ?* »

Pierre-Mathieu Duhamel, ancien directeur du Budget, revient sur la LOLF¹⁷. « *Il y a eu dans notre pays une réforme budgétaire au début de la décennie. Elle s'est traduite par une masse considérable de données : je vous renvoie au site de la performance¹⁸,   l'ensemble documentaire, aux indicateurs de performance, etc. Au cours de la discussion budgétaire qui a eu lieu dans l'hémicycle à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, ces données ont-elles été massivement utilisées ? En séance publique, je ne le constate pas. Je n'ai pas vu de rééquilibrage entre le temps consacré à l'examen du projet de loi de finances (plusieurs dizaines de jours en moyenne) et le temps consacré au contrôle des résultats, ce qu'on appelle la loi de règlement (48 heures). Dans une entreprise, c'est le contraire qui se passe, on se consacre assez peu aux prévisions, et beaucoup aux résultats. On considère que l'attention doit être portée en priorité aux comptes.* »

_ Tangui Morlier : « *Pour être réutilisables par les parlementaires ou la société civile, les jeux de données produits par Bercy, ou d'autres administrations, doivent être dans des formats ouverts et non dans des formats propriétaires, du type de ceux que Microsoft par exemple peut produire. Ces données doivent être réutilisables par les humains, comme par les machines. C'est un point important. J'ai bien peur qu'il n'y ait pas assez de main d'œuvre à l'Assemblée nationale pour transformer les jeux de données budgétaires fournies par Bercy en des données réellement exploitables dans lesquels ils pourraient faire parler leurs points de vue.* »

Un intervenant de Microsoft France s'en défend. « *Le format Excel est un format ouvert. Il a été normalisé par l'ISO.* »¹⁹

Corinne Erhel revient sur l'examen du projet de loi de finances. Certes, le site de la performance « recèle

¹⁶Id. op. cit.

¹⁷ LOLF : loi organique relatives aux lois de finance.

¹⁸ Forum de la performance : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr>

¹⁹Le format Office Open XML créé par Microsoft (.docx, .xlsx, et .pptx) est une norme ISO/IEC (IS 29500) dont la normalisation a été votée en 2008..

pas mal d'informations, mais la LOLF n'a pas résolu notre problème budgétaire. Telle qu'elle avait été présentée au début des années 2000, cette loi devait nous permettre de réaliser des économies. La LOLF ne générera jamais d'économies à elle toute seule. Pour proposer des économies budgétaires, le parlementaire doit pouvoir se servir des données générées par la LOLF, mais aussi par les rapports de la Cour des comptes. Là-dessus, l'Open Data peut nous aider, parce que sur chaque politique publique, on doit pouvoir dégager des économies. »

5.3 La Grèce a menti

Jean-Paul G  rouard nous ramène maintenant à l'actualité brûlante de la Gr  ce. « *Le gouvernement grec a caché, et même il a menti sur un certain nombre de données qu'il transmettait à la Commission européenne. L'Open Data, et la transparence, cela va-t-il devenir une obligation qui sera dictée par les agences de notation ?* »

   Pierre-Mathieu Duhamel : « *S'agissant de la Gr  ce, la décision de l'admettre dans la zone euro a été prise en connaissance de cause. L'idée que les comptes de la Gr  ce n'étaient pas tout à fait sincères n'a pas été révélée au moment où le Premier ministre grec a fait une sorte de révision déchirante de son déficit en le dégradant de 6 points. Cette idée que les comptes ne reflétaient pas la réalité financière de la Gr  ce existait déjà à Bruxelles et dans un certain nombre d'Etat membres. Je l'espère, cette crise majeure nous pr  munira à l'avenir contre ce type d'incident. J'observe simplement que l'information était déjà disponible.* »

L'opacité des marchés financiers

Pour Marc-Henry Hurt, société de conseil IPS, « *l'exemple de la crise financière est effectivement très intéressant. La dérégulation a créé de l'opacité, en particulier avec la création des chambres noires et des marchés déréglementés. Les régulateurs eux-mêmes ont de plus en plus de mal à obtenir des informations pertinentes. En définitive, la régulation de l'Open Data est inscrite à l'intérieur de la régulation d'un marché. On touche là en quelque sorte les limites de l'Open Data.* »

Session II : Comment libérer le potentiel économique des données publiques ?

Henri Vernet revient sur le potentiel de croissance de l'Open Data. « *27 milliards à de chiffre d'affaires pourraient être générés au niveau européen. Avez-vous des exemples concrets de start-up ?* »

6. Le potentiel est là

6.1 Cas concrets

Gilles Babinet va puiser dans quatre secteurs.

-    **Culture et tourisme** : Le Louvre prévoit d'augmenter de 600% sa fréquentation. L'accès en temps réel ou différé à ce type de données devrait permettre aux agences touristiques d'optimiser le remplissage des musées.
-    **Administration** : Par exemple, avant de faire un trou dans la chaussée, vous devez recourir à toute une panoplie d'administrations : gestionnaire d'infrastructures électriques, télécoms, réseau des eaux, catacombes,... C'est une économie de temps.
-    **Energie** : Le compteur Linky est une opportunité de business extraordinaire. En ayant accès à divers monitoring de consommation, le particulier a la possibilité d'optimiser sa consommation et son parc électrique. Pour l'entreprise, c'est un gain évident en matière de recherche statistique par exemple, pour optimiser la localisation des centrales.
-    **Immobilier** : en Floride, vous visez un immeuble avec votre iPhone et cela vous donne le prix des appartements qui sont en vente, mais aussi les derniers prix des transactions des appartements qui ont été vendus à l'Etat. Le niveau de transparence et de liquidité du marché est phénoménal.

6.2 Apporter de la visibilité

PagesJaunes Groupe, qui se considère comme un « *  diteur de médias locaux et utiles* », s'est engagé dans « *une migration importante du papier vers l'Internet* ». « *L'Open Data est au cœur de toutes nos transformations* », déclare Julien Billot, directeur général adjoint du pôle Média chez PagesJaunes Groupe :

- **pour améliorer notre offre éditoriale**, et ainsi « *renforcer notre positionnement en tant que média. Sur pagesjaunes.fr, on trouve de plus en plus d'informations sur la ville locale, les   v  nements, mais aussi les informations professionnelles. Nous en achetons une partie, mais nous pourrions en agréger une partie en les rendant intelligibles et présentables à un public.*

L'accès à cette source d'information nous permettrait d'enrichir l'information locale. On ne peut exister sur Internet que si l'on produit ou qu'on agrège de façon intelligente des contenus. »

- **pour projeter notre marque vers l'extérieur**, *« rendre nos contenus accessibles à des tiers, qui vont eux-mêmes bâtir de l'information et un contenu média avec notre marque. Ce mouvement se bâtit sur les APIs. Avec Google, personne ne peut exister à travers son propre site. Google et les médias numériques désagrègent l'information. »*

6.3 Une logique gagnant-gagnant

Julien Billot cite l'exemple de Bing. *« Ce moteur de recherche à dimension locale puise ses résultats dans la base de données de PagesJaunes. Pour Bing, c'est la possibilité d'avoir accès à la base la plus riche du marché sur les contenus professionnels locaux. Pour PagesJaunes, c'est l'opportunité d'être présent dans Bing, quand il répond à une demande de recherche locale et qu'il met en avant des professionnels locaux et des contenus locaux portés par PagesJaunes. »*

Chez Microsoft, on cite volontiers la bibliothèque numérique Gallica que Microsoft a mis en ligne dans le cadre de son partenariat avec la BNF. *« En donnant accès à une partie de son patrimoine culturel, la BNF accentue le trafic vers son site »,* estime Marc Mossé, directeur des affaires publiques et juridiques chez Microsoft France. *« Gallica est aussi une manière d'imaginer des partenariats publics-privés pour valoriser de la donnée, du patrimoine public, à condition qu'il n'y ait pas d'exclusivité. Cette volonté d'ouverture est un changement culturel, un gain d'efficacité, pour l'action publique et en termes de croissance économique. »*

6.4 Un effet d'entraînement

Chez Bluenove, société de services Open Innovation, on constate *« un effet d'entraînement »* depuis quelques mois. *« Les initiatives des administrations sont complémentaires de celles des entreprises privées, et vice-versa »,* indique Martin Duval, son président. *« Cela va s'accélérer. Si l'on voit émerger des cas très concrets d'innovation qui prouvent la pertinence de ces démarches, elles vont donner envie à d'autres et permettre l'échange de meilleures pratiques. L'enjeu, c'est aussi de s'ouvrir à l'idée de partager leurs pratiques. »*

Julien Billot confirme. *« Plus les professionnels vont avoir de l'attractivité, plus ils dépenseront pour se faire connaître. Notre modèle économique est assis sur la qualité et la valeur de l'écosystème des commerçants locaux. »*

Cette logique profite à la fois :

- **A l'entreprise** : *« PagesJaunes.fr, c'est 3 millions de visiteurs uniques par jour, soit 16 à 17 millions par mois qui vont chercher de l'information locale. Ce potentiel d'audience est considérable pour informer les gens sur ce qui se passe près de chez eux. Aucun site local PQR, aucune mairie, Conseil général ou Conseil régional ne peut accumuler une telle audience. A l'échelle nationale, PagesJaunes concentre bien plus d'audience que n'importe lequel des sites locaux présents dans chacune des 36 000 communes. »*
- **Aux collectivités** : *« si la mairie décide de garder son information sur son site, sa visibilité sera limitée à l'audience de son site. Si sa stratégie est de diffuser cette information sur des sites partenaires locaux, la puissance de sa diffusion sera beaucoup plus importante. Au-delà de la transparence publique (en informant sur les heures creuses de fréquentation d'une administration ou en diffusant les adresses des pharmacies de garde par exemple), cela lui permet de générer du trafic. »*

Pourtant, **53% des entreprises interrogées dans le cadre d'une étude récente sur l'Open Data déclarent ne pas connaître le concept.**²⁰

7. Open Data : un concept encore méconnu en entreprise

« il y a encore énormément de travail d'évangélisation et d'éducation à faire sur ce que représentent ces concepts, tant au niveau des freins ou des risques que des opportunités », indique Martin Duval. Selon l'étude qu'il a conduite on-line du 15 au 23 septembre auprès d'un panel d'entreprises de tous secteurs et 15 entretiens internes auprès de ses entreprises partenaires :

- 47% des répondants déclarent connaître le concept *Open Data*.

²⁰ Le livre blanc « L'Open Data, quels enjeux et opportunités pour l'entreprise », Bluenove, nov. 2011, est disponible gratuitement à cette adresse : <http://www.bluenove.com/publications/actualite/publication-du-livre-blanc-open-data-quels-enjeux-et-opportunités-pour-lentreprise>

- 43% ont une démarche en cours, un diagnostic, un projet d'expérimentation en interne, ou un projet pilote.
- on pense qu'il va y avoir une accélération des projets pilotes dans les six mois qui viennent.

7.1 « Big data »

Carlo Ratti, directeur du SENSEable City Laboratory (MIT, Cambridge)²¹ évalue la masse totale d'information au niveau mondial à 295 exabytes, un nombre qui comprend vingt zéros. Face à ce « Big data », l'Open Data se présente comme une solution pour gérer cette problématique, en ouvrant vers l'écosystème extérieur.

Cet écosystème intéresse tout particulièrement la société Bluenove. L'Open Innovation, explique son président, c'est « *comment innover en intégrant le potentiel d'innovation des acteurs de son écosystème : clients et fournisseurs, mais aussi start-up, développeurs, laboratoires de recherche. L'Open Data est un des leviers de l'Open Innovation.* »

A la suite d'une première étude en avril sur l'Open Innovation, Bluenove a donc lancé une étude en septembre sur l'Open Data. Etalab a validé l'approche et le Conseil national du numérique s'est également impliqué. « *Ce qui nous a intéressé dans cette étude, c'est la connaissance, la compréhension et l'appropriation de ce concept par les entreprises* », indique Martin Duval.

7.2 Marketing et innovation

Deux dimensions ont été prises en compte, avec une série de trois interrogations :

- **Les entreprises qui ouvrent leurs propres données :**
 - Quels types de données ? surtout des données environnementales et techniques, beaucoup moins des données opérationnelles et marketing.
 - Obstacles principaux : contrôle et maîtrise des données.
 - Opportunités : bénéfices innovation et marketing attendus. Innover en impliquant leur écosystème extérieur : start-up, développeurs, clients et fournisseurs.
- **Les entreprises qui réutilisent des données (publiques ou privées)**
 - Quels types de données ? surtout des données marketing, moins des données géographiques, de transport ou de culture.
 - Obstacles principaux : la qualité et l'accès aux données.
 - Opportunités : bénéfices innovation et marketing attendus.

Martin Duval en tire les premières conclusions.

« *La sensibilité aux données est différente. Les données marketing et commerciales sont particulièrement sensibles. Les entreprises se disent prêtes à réutiliser celles des autres, mais sont peu enclines à faire partager les leurs.* »

C'est un enjeu d'innovation. « *En interne, les entreprises sont challengées sur leurs budgets, leurs capacités R&D. A l'extérieur, les technologies s'accélèrent, on doit prendre en compte le développement durable et la globalisation. Les entreprises n'ont pas d'autre choix pour innover que de s'ouvrir et d'apprendre à le faire en gérant mieux les risques associés et en bénéficiant des opportunités.* »

7.3 Les modèles économiques restent à inventer

Selon Martin Duval, « *le retour sur investissement de projet Open Data n'est pas la préoccupation première pour les entreprises interrogées. Le modèle économique repose le plus souvent sur la capacité d'un projet Open Data* » :

- à ouvrir de nouveaux marchés et services,
- à gagner en productivité, en compétitivité, en notoriété voire en image.

Mais on peut s'attendre à ce que les entreprises aient malgré tout des exigences en termes de retour sur investissement. En effet, « *structurer ses données, les mettre en service sur un portail, les promouvoir auprès de partenaires extérieurs, nécessite de repenser l'organisation interne* », à travers :

- la création d'une cellule ou Business Unit Open Data ;
- de nouveaux métiers : Chief Data Officer, Open Data Manager.

« *De nouveaux modèles économiques devront être inventés avec les partenaires de l'écosystème. C'est encore trop tôt, mais les choses vont bouger, des pilotes vont être lancés dans les six mois qui viennent.* »

²¹ Carlo Ratti a préfacé Le livre blanc sur l'Open Data cité plus haut. Pour plus d'infos sur le SENSEable City Laboratory (Massachusetts Institute of Technology) : <http://senseable.mit.edu>

Dans un premier temps, ces projets pilotes vont être menés avec un ensemble de partenaires réduit, de manière à :

- avancer de manière pragmatique sur le sujet,
- réfléchir aux nouveaux enjeux qui se profilent,
- imaginer de nouveaux business models,
- identifier clairement les acteurs de l'écosystème.

« La mise en œuvre de ces premiers axes devra être analysée pour pouvoir en tirer parti par la suite », conclut Martin Duval.

8. Les conditions du succès

8.1 Nos atouts

Le président du Conseil national du numérique estime qu'à travers Etalab et de nombreuses initiatives, « la France est en train de rattraper le retard ». « L'Open Data nécessite une portée politique, au même titre qu'une politique de santé publique. Lien essentiel entre les citoyens et l'Etat, ce n'est pas un enjeu technologique, c'est un enjeu politique. Comment on organise l'Open Data entre les collectivités territoriales et l'Etat ? Est-ce qu'on construit des data spécifiques ? Connaître la performance des écoles ou le niveau de subvention des entreprises, ce sont des sujets très polémiques. »

Gilles Babinet fait également remarquer qu'« en France, nous avons des atouts particuliers » par rapport à un Etat fédéral comme les Etats-Unis, « assez peu consistants à l'échelon local. 18 000 agences contribuent aux données du data.gouv. Voilà qui restreint leur ambition. Dans ces conditions, c'est difficile de donner une information pertinente, en tout cas au niveau des chercheurs. »

- **Un pays centralisé**

« En France, l'Open Data a une portée symbolique assez forte. Notre pays a une tradition colbertiste, très centralisé, et une culture catholique, hermétiste. L'Etat, les autorités, considèrent que ces données leur appartiennent. Ils conservent de façon un peu confidentielle ces données. C'est bien d'évoluer sur ces choses-là. Mais du fait de cette centralisation, il y a une cohérence assez forte dans les données », estime Gilles Babinet, qui souligne par ailleurs « combien il est difficile d'avoir une politique d'Open Data nationale ».

- **L'excellence française**

Gilles Babinet insiste aussi sur l'excellence de la France en matière de mathématiques statistiques, l'ENSAE²² par exemple.

Marc Mossé y ajoute nos écoles mathématiques et nos ingénieurs. « En harmonisant nos compétences et ce formidable patrimoine informationnel public que nous possédons, nous devons pouvoir créer cet écosystème qui permettra de faire émerger beaucoup de start-up qui demain seront des champions mondiaux. »

8.2 Décloisonner !

Pour Gilles Babinet, il y a deux éléments importants à valoriser :

- **La notion de transdisciplinarité**, qu'il faut **valoriser** dans le milieu universitaire. Des chaires d'Open Data incluent des programmeurs, des sociologues (Sciences Po), des designers (ENSCI), des statisticiens (ENSAE). « Cette culture de la transversalité, que nous n'avons pas, est essentielle pour le redéploiement des compétences, notamment dans l'univers du numérique. »
- **Le milieu des start-up**, un milieu innovant, qu'il faut **associer** pour créer de l'innovation.

Selon Martin Duval, cela s'applique aussi aux entreprises.

- **Une cellule Open Data dans les entreprises** : « trois départements sont directement impliqués dans l'Open Data : Direction de l'innovation, Directions des systèmes d'information, Communication externe. Et cela a des répercussions sur le Département des ressources humaines, qui doit conjuguer multidisciplinarité et nouvelles compétences : graphiste, statisticien, Open Data manager, chief officer, etc. »

8.3 Au coeur de l'écosystème

Faire travailler les acteurs. Pour Marc Mossé, « cette question de l'écosystème autour de l'open data est centrale si l'on veut que le phénomène produise ses effets bénéfiques. Les données libérées doivent

²² ENSAE ParisTech : École nationale de la statistique et de l'administration économique.

pouvoir être réutilisées par cet écosystème. » Il cite en exemple le département de Saône-et-Loire qui a pris l'initiative de créer un accès à ses données publiques en septembre 2011²³. Pour la mise en place de l'interface, le Conseil général a fait appel à une start-up, Captain Dash.

Pour Marc Mossé, il y a deux manières de décloisonner :

- **au niveau des collectivités locales**, « *il faudra trouver des synergies en développant des applications qui ne soient pas seulement locales. Par exemple, pour trouver l'adresse d'une pharmacie de garde, celle du département limitrophe sera peut-être plus proche de votre domicile. Cela signifie que le département voisin devra décloisonner ses données publiques.* » C'est le constat qu'a fait la ville de Rennes, pionnière de l'Open Data. Dans son bilan, il apparaît « *qu'en termes de marché, c'est un peu limité. Pour changer d'échelle, l'utilisation des données publiques doit être la plus large possible.* »
- **en matière informatique**, en harmonisant les formats de fichiers, en fluidifiant le nommage des informations. Marc Mossé insiste en particulier sur :
 - **des APIs ouvertes**, « *par exemple, la plate-forme OGD I (Open government data initiative)*²⁴, qui permet de développer les applications en open source, en toutes sortes de langages. »
 - **le Cloud computing**, « *un effet de levier pour les start-up. En effet, toutes ces données réclament de la puissance de calcul. S'équiper en infrastructures, en serveurs, pour des petites start-up ou des villes qui souhaitent héberger des données massives, cela constitue une barrière importante.* » Par exemple, le directeur des systèmes d'information de la ville d'Edmonton (Canada), a fait le choix d'héberger hors de la ville ses données et ses applications de manière dynamique en s'appuyant sur les technologies de cloud computing. « *Comme il le dit lui-même, le Cloud est ce qui lui a permis de passer de l'intention à l'action.* »

9. Changer de culture juridique

D'un point de vue juridique, « *le concept « accountability »²⁵ est absolument intraduisible en France* », fait remarquer Olivier Freget, avocat associé, responsable du département droit de la Concurrence, Allen&Overy Paris. « *Pour mesurer la responsabilité de nos instances supérieures, pour que nos politiques soient responsables, il faut que les données qui permettent de les juger soient disponibles.* » Or « *le droit est le reflet de notre culture, et il n'est pas nécessairement propice en la matière. En France, nous avons un gros souci de culture juridique, que ce soit en termes de droit à la protection de la vie privée et de droit à la concurrence.* »

9.1 Le droit à la protection de la vie privée

9.1.1 Qu'est-ce qu'une donnée privative ?

« *Il y a des limites à imaginer que tout est privatif. La France est la première à avoir mis en place une vraie protection de la vie privée. Mais en matière d'Open Data, la balance est à revoir entre ce qu'on doit protéger et ce qu'on doit diffuser, sinon il y a un grand nombre de data qui vont devenir peu ou prou du domaine du privatif.* » Olivier Freget cite en exemple la polémique autour du compteur Linky. « *Savoir que sa machine à laver démarre à tel moment de la journée, est-ce une donnée privative ? Une vision extrêmement protectrice peut avoir des conséquences très lourdes sur les types de données qui peuvent circuler.* »

Jean Berbinau, membre du Collège Hadopi, réagit. « *Le compteur ErDF intelligent, qui remonte les données toutes les 10 minutes sur un fichier central de l'opérateur électrique, lui permet de connaître avec précision quel est l'équipement électrique du foyer, et même à quel moment vous ouvrez le frigidaire. Une caractérisation aussi fine n'est peut-être pas absolument nécessaire pour faire les applications qui ont été évoquées.* »

²³ <http://www.opendata71.fr>

²⁴ « *Le kit de démarrage OGD I sous licence libre Microsoft Public License (Ms-PL) [...] utilise la plateforme Windows Azure dans le Cloud pour faciliter la publication et l'utilisation d'informations publiques variées provenant d'entités publiques (gouvernement, ministères, collectivités locales et territoriales, mairies, services déconcentrés de l'Etat, etc.).* » Source : Microsoft, nov. 2011.

²⁵ « *Le Government Accountability Office (GAO) est l'organisme d'audit, d'évaluation et d'investigation du Congrès des États-Unis en charge du contrôle des comptes publics. Il fait partie de la branche législative du gouvernement fédéral des États-Unis.* » Source : http://fr.wikipedia.org/wiki/Government_Accountability_Office, nov. 2011.

9.1.2 Le périmètre temporel des données privatives

De la même façon, Jean Berbinau se demande si l'adresse IP est une donnée personnelle. *« Au bout d'un an, les opérateurs de télécommunications ont l'obligation d'effacer le lien entre l'adresse IP dynamique et son titulaire. Au bout d'un an, toute adresse IP dynamique n'est donc plus une donnée privative. Et donc à partir de ce moment-là, sa mise en ligne devrait être automatique. »*

Pour Jean Berbinau, ces deux exemples posent la question de *« la gestion du temps vis-à-vis du caractère privé de la donnée »*. *« Si nous ouvrons cette ambition à un ensemble de données, nous n'allons plus pouvoir juger au cas par cas ce qui est privatif et ce qui ne l'est pas. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ne sera plus en mesure de juger dossier par dossier. »*

En conséquence, Jean Berbinau invite à réfléchir sur :

- **des règles de péremption du caractère privé** au fur et à mesure du temps.
- **l'anonymisation**. *« Elle peut résulter de troncatures, et dans ce cadre, elle devrait être décidée de manière systématique et non pas, au cas par cas. »*

Le chantier Open Data que l'Hadopi vient d'ouvrir répondra peut-être à ces questions.

9.1.3 Gagner la confiance de la société

Du point de vue du directeur des affaires publiques de Microsoft France, *« une innovation, si elle ne rencontre pas ses usagers, reste lettre morte. Pour que les citoyens se l'approprient, le travail de confiance doit être opéré et la question de la vie privée doit être présente. La société numérique va exiger cette notion de confiance. On ne pourra pas faire l'économie d'un tri de ce qui est publiable ou pas. C'est essentiel. »*

Et pour Marc Mossé, les critères existent. *« On a des critères pour établir ce qui est une donnée personnelle ou pas. Au-delà de la CNIL, la CADA a une doctrine par rapport aux documents qui seraient directement ou indirectement nominatifs. »*

Marc Mossé soulève un paradoxe : *« Historiquement, la vie privée est faite pour protéger les gens, leur permettre d'avoir des opinions politiques et de les garder secrètes pour eux s'ils le veulent. Avec l'Open Data, c'est exactement le phénomène inverse qui est en train de se produire. L'enjeu de l'Open Data, ce n'est pas d'affecter la protection de la vie privée, c'est de libérer la transparence de la puissance publique. Des réflexions politiques et philosophiques seraient structurantes. Il faudra trouver des points d'équilibre. »*

« Est-ce le rôle d'un régulateur sectoriel de répondre à ces questions ? Je pense qu'il y aura des connexions entre différents régulateurs. Les travaux importants qu'Etalab conduit aujourd'hui sur les questions technologiques ou de licence peuvent peut-être préfigurer des travaux en lien avec le Conseil national du numérique. »

9.1.4 Les bénéfices ou les coups

Gilles Babinet revient un instant sur le budget de l'Elysée. *« La transparence a été très forte sur ce sujet-là. Beaucoup de gens s'en sont plaint. Ils achetaient trop de Figaro Magazine et pas assez d'autres choses... Certains conseillers à l'Elysée m'ont dit, à propos de l'Open Data, que c'était compliqué, parce qu'on en tirait pas vraiment des bénéfices autres que des coups. »*

Pour sa part, Gilles Babinet se dit *« très confiant en la puissance de la démocratie. A force de mettre les données à disposition de tout le monde, on va transformer la société. C'est en commençant par avoir une action courageuse qu'on crée un mouvement, et que de la contestation on passe à la participation. »*

Henri Vernet reconnaît que *« le budget de l'Elysée est un progrès énorme, qui a été voulu par le Président de la République. Mais, paradoxalement, il montre ses limites et ses contraintes. »* Cependant, *« un minimum de respect des données privatives doit être observé. »* Concernant les journalistes et l'action publique, l'homme de presse rappelle la récente affaire des « fadettes ». *« On pénètre dans vos données privées sans y être le moins du monde autorisé. Au moins, avec l'Open Data, les choses seront sur la table. »*

Pour Franck Riester, *« on admet communément qu'Internet est une formidable agora moderne qui insufflé un souffle démocratique. On ne saurait effectivement nier cet aspect, regardons par exemple le rôle qu'ont joué les réseaux numériques dans les révolutions arabes. Mais c'est aussi un espace public qui doit aussi protéger les droits et les libertés de chacun. Le piratage cette semaine de milliers d'informations appartenant à des membres de l'UMP, piratage que je condamne fermement, illustre bien l'impérieuse nécessité de protéger les données privées. »*

9.2 Le droit à la concurrence peut être faussé

Olivier Freget estime par ailleurs que *« la concurrence entre ceux qui vont créer et exploiter ces données peut être faussée de deux manières »* :

1. **En amont, « les données provenant des entreprises publiques auront une tendance naturelle, et fortement soutenue dans ce pays, à être préemptées par la source, c'est-à-dire par l'entreprise publique qui les a produites. Les start-up ne seront pas à armes égales pour construire des modèles innovants. Or le rôle de l'entreprise publique, dans la manière dont elle va gérer et mettre sur le marché ces données, ne sera-t-il pas de nourrir un tissu de start-up et universitaire ? Malheureusement, dans le droit à la concurrence français, on a tendance à considérer qu'il y a un droit à diversification naturelle des entreprises publiques sur les données qu'elles produisent, avec finalement une obligation d'interopérabilité assez faible. »**

Pour Julien Billot, la raison est simple : « la distribution de services est une source de revenus pour les établissements publics et les organismes intermédiaires (RATP, STIF, IGN, etc.). » Le directeur général adjoint du pôle Média chez PagesJaunes Groupe en a fait l'expérience :

- « La RATP a mis en procès une start-up qui utilisait leurs données. Nous-mêmes, sur Mappy, nous sommes incapables de tracer des lignes de métro avec leurs couleurs, parce que la couleur est propriété de la RATP. »
- « Avec le STIF (Syndicat des transports d'Île-de-France), on a un accord, mais on est obligé d'utiliser leur système de calcul. Nous n'avons pas accès à la donnée brute pour recalculer nous-mêmes les itinéraires ou les transports. »
- De même, nous n'avons pas accès à tout un tas de données de l'Institut géographique national (IGN). Nous sommes obligés de reprendre des captures de photos.

Heureusement, il y a des contre-exemples. « Velib a mis à disposition ses données permettant par exemple d'informer sur les disponibilités des stations. » Julien Billot s'en réjouit. Mais le problème, c'est que « beaucoup de l'information utile, notamment au niveau local, est concentrée dans ces organismes publics et parapublics, en situation de monopole ou de délégation de service public. C'est notamment là où la valeur est importante pour construire des services. »

2. **En aval, « des problématiques d'interopérabilité peuvent paralyser les start-up. Il faudra veiller à ce qu'il y ait une disponibilité la plus large possible de la part des producteurs de logiciels qui mettent en œuvre ces données, que cela ne vienne pas nourrir d'autres monopoles privés qui en feraient demain un outil de structuration de leur marché », conclut Olivier Freget.**

Marc Mossé en convient. « il faut rendre les APIs accessibles ». L'interopérabilité est une condition de la concurrence, mais ce n'est pas la seule. Il faut aussi :

- **éviter les exclusivités sur les données mises à disposition, « surtout si on veut éviter les barrières à l'entrée »,**
- et d'une façon plus large, il pose la question du « **pluralisme** » : « sachant que la porte d'entrée sur Internet est le moteur de recherche, comment garantir que les données publiques seront classées de façon pluraliste et objective ? »

9.3 Bientôt un régulateur ?

9.3.1 Où est le régulateur ?

Jacques Marceau, président d'Aromates Relations Publiques, fait le point sur dix années d'ouvertures de marchés à la concurrence. « En 1998, l'ouverture totale des réseaux et services de télécommunications fut une réussite liée à des paramètres technologiques, historiques, et à une économie saine. Il n'en fut pas toujours ainsi. »

« En 2003, l'ouverture du marché de détail de l'énergie, du gaz et de l'électricité s'est moins bien passée. Pour nos amis de Direct Energie, c'est un peu difficile en ce moment. Les gagnants de l'ouverture sont les grandes sociétés nationales. Et que dire de l'ouverture du marché des jeux en ligne en 2010 ? Le sénateur Trucy a fait part de son inquiétude à l'occasion d'un récent bilan²⁶. C'est une catastrophe ! La posture du PMU et de La Française des Jeux n'a pas été très ouverte. Et c'est bien normal. Quant à l'ouverture du marché postal au 1^{er} janvier 2011, personne n'a vu d'autres acteurs que la Poste sur ce marché. »

« J'observe aussi que dans tous ces marchés, il y a un régulateur. Loin de moi l'idée de dénigrer la volonté de l'Etat, mais à partir du moment où l'on ouvre un marché, il faut une appétence pour ce marché et pour ses acteurs. L'administration, l'Etat, les collectivités territoriales vont ouvrir leurs données, mais aussi EDF, SNCF, RATP, toutes ces grandes entreprises où l'Etat est actionnaire. On le sait, nos

²⁶ « Faut-il revoir la loi sur les jeux en ligne ? », Rapport d'information n°17 (2011-2012) de M. François TRUCY, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 octobre 2011 : <http://www.senat.fr/rap/r11-017/r11-017-syn.pdf>

champions nationaux n'ont pas beaucoup d'appétence pour la concurrence en général. »

Se pose inévitablement la question de la régulation de ce marché. *« Où est le régulateur ? »* demande Jacques Marceau. *« Il n'y en a pas. »*

« Comme toujours à la veille de l'ouverture d'un marché, c'est l'euphorie, les start-up vont s'en emparer et créer de la prospérité avec un marché naissant. En effet, nous sommes à un moment historique. L'Etat a décrété que l'on allait mettre à disposition du marché un bien, d'une nature un peu particulière il est vrai. L'information, quand on la donne, on l'a encore. »

« Concrètement, les données du compteur Linky, je les ai, et je les garde. Qui va réguler, permettre d'ouvrir ce marché ? J'y crois aux 27 Milliards €, mais qu'est-ce qui va permettre à des start-up, à des entreprises, de pouvoir exister et se développer face à celles qui ont les données en main ? Le rôle de l'Etat sera de garantir à ces données un accès équitable. Il n'y aura pas de marché s'il n'y a pas de concurrence. »

9.3.2 La position du CNN

Au nom du Conseil National du Numérique, Gilles Babinet annonce que *« la notion de régulateur fait partie des recommandations que le CNN souhaite faire dans son rapport en construction sur l'Open Data. Vous avez préempté cette idée que nous avions. »*

« En ce qui concerne l'Etat, je ne suis pas inquiet. L'Etat est centralisé, assez structuré, la volonté politique est là. Il n'y a pas de problème. »

« En revanche, à d'autres niveaux, des polémiques sont apparues, que ce soit au sujet du plan du métro²⁷ ou du compteur Linky. Là, c'est plus compliqué. »

« Il y a un autre aspect, c'est celui des collectivités territoriales. Bien qu'elles y aillent avec beaucoup d'enthousiasme, elles font ce qu'elles veulent. Pourtant, la chose qui me semble la plus intéressante, c'est de pouvoir comparer l'action de deux départements. Le budget pour la construction d'un pont par exemple, est-il différent de celui du département voisin, sachant qu'il a la même structure géographique ? Si on ne peut pas le faire, on aura raté le principal intérêt de l'Open Data.

« A une échéance brève, il va devenir indispensable de créer un régulateur qui propose des directives fortes, coercitives, en matière d'utilisation des données publiques et parapubliques, mais également des données privées. Comme cela a été souligné, autant les données financières existent au format numérique, autant, dans le domaine de la Responsabilité sociale et environnementale (RSE), celles-ci se présentent sous la forme d'un rapport papier. On n'a pas accès à la source de ces données au format numérique. »

9.3.3 L'évaluation des politiques publiques

« Les élus locaux sont-ils ouverts ? » demande Henri Vernet.

_ Gilles Babinet : Il y a une bonne volonté de l'ensemble des élus, mais les budgets restent polémiques. Si on devait valoriser les initiatives, ce serait en fonction de leur capacité à avoir du courage et non pas à chercher à masquer ce qui leur déplaît.

_ Jean Dumonteil, directeur de la Lettre du secteur public : cette remarque est un peu restrictive. Le régulateur existe déjà, c'est la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Nous travaillons beaucoup avec les collectivités locales. Les collectivités locales passent leur temps à donner accès à leurs données. Et si elles ne veulent pas le faire, la CADA les y incite. Dans les collectivités locales, il y a une culture. Ces informations circulent bien, pas moins que dans les administrations de l'Etat.

_ Gilles Babinet : Vous avez raison : le budget de chaque collectivité locale est public par définition. Mais il y a la façon dont vous allez rendre disponible ces données. Qu'en est-il de la compatibilité de ces données avec celles des autres collectivités ? Des normes techniques s'imposent. Si vous ne les respectez pas, d'une certaine manière, vous allez restreindre la diffusion de l'information, sans pour autant violer la loi.

_ Franck Riester lui donne raison : On a tous à balayer devant notre porte et à faire des efforts pour mettre à disposition, de façon très large, ouverte, et libre, les données publiques des collectivités, c'est-à-dire notre activité et les résultats de notre politique. Gilles Babinet a raison : un élément prioritaire à rendre public, ce sont les budgets. La première des priorités pour un homme politique, c'est de bien gérer l'argent public, parce que c'est l'argent de nos concitoyens. On doit être totalement transparent sur la

²⁷ *« La RATP n'apprécie pas de voir ses données (horaires ou plan des lignes par exemple) réutilisées sans autorisation par des applications mobiles à l'instar de CheckMyMetro. Les développeurs de l'application ont tenté de contourner le problème en organisant un concours pour créer une carte de métro parisien libre de droit. »* Source : Livre blanc de l'Open Data, op. cit.

façon dont on gère les collectivités. On doit harmoniser la façon dont sont collectées les données pour permettre des comparaisons justes entre départements et communes. C'est la mission d'Etalab, à travers data.gouv.fr. Et c'est pourquoi, en tant que maire de Coulommiers, je souhaite m'inscrire dans cette démarche plutôt que de construire ma propre plateforme de mise à disposition des données.

9.4 L'innovation utile

Corinne Erhel renverse le débat. *« La mise à disposition des données par l'Etat et les collectivités est un point important. Mais au-delà de la transparence, qu'est-ce qu'elles vont apporter aux citoyens et aux territoires ? On peut mettre en œuvre des applications pour le citoyen : Handimap.org à Rennes permet aux personnes en situation de handicap de prédéterminer un trajet. Ou à Lannion, la mise à disposition d'un système d'informations géographiques permet de visualiser tout un territoire en 3D avec une application touristique²⁸. C'est intéressant d'un point de vue économique, parce que ça permet l'innovation sur un territoire, et c'est intéressant pour le citoyen et pour les personnes qui viennent dans cette région. En tant qu'élus, ce sont les questions qu'il faut se poser. Créer cet écosystème, avec des créations d'emplois et de l'innovation à la clé. »*

L'utilité. Dans son allocution de clôture, Séverin Naudet a cité deux exemples :

Le premier nous emmène en Israël. *« Cette agence publique qui gère les données publiques des réseaux routiers n'a pas réussi à s'entendre à une époque avec un entrepreneur qui voulait fabriquer une application mobile qui permettait aux Israéliens de se repérer sur les routes. Pour des raisons de tarification essentiellement. L'entrepreneur a reconstitué les données, a créé une application collaborative, les Israéliens ont « crowdsourcé » les données géographiques, et aujourd'hui ce service est le seul à être utilisé en Israël. La start-up a levé plus de 50 Millions \$ auprès des investisseurs de Google et d'Amazon. C'est aujourd'hui un service qui s'installe dans une dizaine de pays. »*

Le second nous plonge dans l'enfer d'Haïti. *« Après le séisme en Haïti en 2010, les organisations non gouvernementales et les services d'urgence n'avaient plus accès à des cartes de suffisamment bonne qualité pour acheminer l'aide dans de bonnes conditions et à la bonne vitesse. Et c'est à partir d'Open Street Map, qui est une application collaborative, qui agrégeait les données du Département de la Défense américain, de la Mission de l'ONU et qui faisait appel au « crowdsourcing », que l'on a reconstitué une carte extrêmement précise de Haïti, ce qui a permis aux organisations non gouvernementales et à tous ceux qui étaient sur place de secourir les populations. Dans de telles circonstances, l'Open Data et ses applications contribuent à sauver des vies. »*

²⁸ ZOOM'EO, votre territoire en 3D ! <http://www.zoomeo3d.com>