

Note de synthèse : Open data : mirage ou eldorado ?

La directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 a lancé en Europe le mouvement de réutilisation des informations du secteur public.

Les "données ouvertes", ou "open data", relèvent d'un mouvement qui consiste à mettre en ligne des données pour en faciliter la réutilisation par des tiers. Bien que les entreprises du secteur privé soient invitées à ouvrir elles aussi leurs données, ce sont essentiellement des données publiques qui sont disponibles aujourd'hui. La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 a instauré le droit pour toute personne physique ou morale de réutiliser les informations des administrations publiques, elle a aussi délimité le champs des données publiques (documents administratifs sous différentes formes), excluant les informations nominatives, personnelles, ou protégées par des secrets prévus par la loi.

Amorcé aux Etats-Unis bien avant l'Europe et la France, c'est la ville de Rennes qui est pionnière dans ce domaine dans notre pays, en ouvrant un portail open data en 2010.

Ce nouveau secteur permet d'entrevoir de nouvelles perspectives de développement de la société, mais l'open data tient-il ses promesses ?

Secteur soumis à un cadre technique particulier et dont le cadre juridique est en construction, ses principaux enjeux sont politiques et économiques (I). Cependant, c'est un mouvement qui est encore limité et qui rencontre des difficultés de mise en œuvre ; le bilan est plutôt mitigé en France, mais offre encore des perspectives séduisantes (II).

I. Secteur soumis à un cadre technique particulier et dont le cadre juridique est en construction, l'open data vise des enjeux politiques et économiques.

A. Le cadre technique et juridique.

1) Un cadre technique particulier.

Les données publiques sont des documents administratifs qui peuvent être communiqués sous forme papier, mais de plus en plus, sous forme électronique. Les données doivent être brutes, c'est-à-dire non retravaillées ou mises en forme, de préférence en formats libres pour être facilement réutilisés. Leur usage est encadré par des licences d'utilisation ("open licence" pour les données du site data.gouv.fr par exemple) ; elles doivent également être qualifiées sous forme de métadonnées, afin de fournir des informations complémentaires descriptives. Il faut veiller à ne pas confondre le champ de l'open data avec celui du téléchargement illégal ou celui de l'échange de contenus entre pairs.

Pour les acteurs publics, cela implique de disposer de personnels formés, de matériels adaptés et de travailler dans une démarche transversale, puisque de nombreux champs peuvent être concernés (budgets, transports, bibliothèques, ...).

2) Un cadre juridique en construction

Dans le cadre d'une volonté de modernisation de l'action publique, de nombreux acteurs publics (Etat, tous les niveaux de collectivités territoriales) se sont attelés à ce chantier, multipliant les initiatives ces dernières années pour mettre à disposition des données longtemps stockées sans savoir qu'en faire, ou jalousement gardées, suite à la loi de juillet 1978 et à la directive européenne de 2003.

Les lois de décentralisation projetaient, alors, de rendre obligatoire l'ouverture des données des communes de plus de 3500 habitants, rendant cette démarche contraignante. L'open data est également au cœur de deux projets de lois, l'une "pour une République numérique", l'autre, portant sur la Réforme de l'Etat, et notamment la gratuité et les modalités de réutilisation des informations du secteur public. Le Conseil national du numérique a porté avis sur les projets de loi, soulignant des incohérences entre eux, et apportant des propositions, comme la transparence des algorithmes publics ou l'encadrement par l'Etat des licences de réutilisation des données.

En parallèle du processus législatif, des engagements à développer ce secteur sont pris, sous forme de chartes : Charte de déontologie en 2012, engagement gouvernemental visant à améliorer l'accès aux données publiques, et Charte demandée par le Conseil d'Etat, d'engagement et de

bonnes pratiques entre l'Etat, les associations des collectivités territoriales et les représentants des utilisateurs des données publiques.

B. Des enjeux importants pour le développement de la société.

1) L'approfondissement démocratique

L'open data, présenté comme un "Eldorado", "une révolution en marche", a pour objectif de stimuler le débat public. En effet, en rendant accessibles les données qui concernent la vie publique, cela permet de restituer à chaque citoyen ce qui lui appartient, en s'appuyant sur l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 : "La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration" Dans un souci de démarche participative, l'Etat comme les collectivités territoriales développent des initiatives destinées à faire participer les citoyens (ex : open data camp de 2013).

Dans une démarche de modernisation des services publics, l'open data permet de créer des communautés de producteurs et d'utilisateurs de données d'intérêt public. Le Conseil national du numérique regrette cependant le retrait de l'article prévoyant la création d'un "domaine commun informationnel", modifiant le droit d'auteur pour reconnaître les créations collectives permises par le numérique, et dont l'esprit est dans la lignée des communautés numériques. L'open data s'inscrit enfin dans une démarche de simplification de l'administration, afin d'améliorer les échanges entre celle-ci et les citoyens.

2) L'open data vise aussi une stimulation de l'innovation économique.

A travers l'open data, les acteurs publics espèrent pouvoir ouvrir de nouveaux champs économiques, permettant à des start-up de développer des applications pour réutiliser les données brutes fournies par l'administration. La Commission européenne estime l'effet de levier à près de 50 milliards d'euros.

L'open data vise aussi à développer l'innovation sociale à travers la création de services, gratuits ou payants.

L'enjeu actuel consiste aujourd'hui à pouvoir croiser des données du secteur public avec des données du secteur privé.

II. Encore limité et faisant face à des difficultés, ce secteur présente un bilan mitigé en France, mais offre des perspectives séduisantes.

A. Un mouvement encore limité et qui doit faire face à des difficultés de mise en œuvre.

1) Un mouvement encore limité

L'open data n'a pas encore été adopté par tous les acteurs publics : les petites communes doivent faire face à des coûts prohibitifs (la mutualisation peut y répondre), des secteurs comme la santé publique sont encore rétifs à ouvrir leurs données. Certains freins, volontaires ou involontaires, concernent l'usage de la redevance, les formats utilisés, la prédominance de la communication des données sous forme papier. Dans le secteur public, les entreprises privées retenues dans le cadre de délégations de services publics n'ont pas obligation à ouvrir leurs données (cette obligation est progressivement inscrite dans les contrats).

Le public, appelé à participer activement à la vie citoyenne par ce biais, méconnaît cette démarche. Les agents publics eux-mêmes ont une image brouillée de l'open data et de ses bénéfices, alors que l'e-administration rencontre un vif succès. Cela est sans doute dû au côté peu "sexy" de ces données, et un travail est nécessaire pour améliorer leur visualisation et les rendre plus attractives.

2) Des difficultés à surmonter

Dans la mise en œuvre, les acteurs publics font face à des contraintes techniques (choix de plateformes, de prestataires, de format), ils doivent également prendre en compte les temps de saisie des données. Les agents voient l'open data surtout sous l'angle de l'obligation légale et n'appréhendent pas encore complètement l'approche systémique pour accompagner les politiques engagées sur le terrain. Certaines communes, dans une volonté de communication et d'exemplarité, ont parfois ouvert des portails qui n'étaient pas techniquement satisfaisants. Les acteurs publics sont enfin parfois face à un phénomène d'essoufflement, et confrontés à la difficulté de faire vivre ces projets dans la durée.

Les acteurs publics sont également face à des risques importants : récupération commerciale par des géants de l'Internet comme Google, ou gestion des données personnelles des citoyens. En effet, ceux-ci se préoccupent de ces données, craignent que des tiers y accèdent, ou qu'elles soient utilisées de manière abusive, et mettent en place des stratégies de contournement (pseudonymes, fausses informations). La méfiance est grande. Les acteurs publics, s'appuyant sur la loi Informatique et libertés de 1978, mettent en place des mesures de sécurité (comme pour la mise en place de France Connect) et mettent en place des chartes pour garantir les bonnes pratiques.

B. Un bilan mitigé en France, mais des perspectives séduisantes

1) Un bilan mitigé en France mais positif aux USA

En France, en novembre 2014, le bilan est mitigé : on manque de données pour analyser les réalisations, les données ne sont pas mises en valeur, l'usage commercial est encore peu développé, et on ne peut mesurer l'impact de l'open data sur le développement économique. Cependant, la France est le premier pays d'Europe pour son engagement dans l'e-gouvernance, la plateforme data.gouv.fr a été récompensée, et aucun échelon territorial n'est en dehors de cette démarche. La particularité de la France réside dans une combinaison entre open data territorial et open data national forts.

Aux USA, l'open data et son exploitation a permis de rendre le service public plus efficace (évaluation plus rapide des dispositifs pour renforcer ceux qui fonctionnent) et d'améliorer le quotidien des personnes grâce à des applications. Cela permet d'orienter les priorités des politiques publiques.

2) Des perspectives séduisantes

Malgré ce bilan mitigé, l'open data ouvre des perspectives intéressantes, favorisant l'émergence d'une société numérique pourvoyeuse de croissance, avec des projets innovants (comme France Connect qui permettra d'attribuer à chaque Français un identifiant unique pour se connecter à l'ensemble des services publics), mais avec toujours des menaces concernant la vie privée et les données personnelles. A terme, on peut imaginer une coproduction des politiques publiques entre sphère publique et société civile.

Pour y parvenir, les acteurs publics doivent rassembler des conditions de réussite : définir une politique de réutilisation des données, former et sensibiliser les agents (comme le projet mené à Toulouse, piloté par une équipe transverse, motivée et soutenue par les élus). Il faut également, pour que cette démarche soit significative, avoir une masse critique de données accessibles, dans une phase massive d'ouverture, permettant ainsi une réelle transparence. Il faudra aussi libérer des données à haut potentiel (transport, environnement, santé) pour créer de nouveaux usages.

Le mouvement de l'open Data est récent en France. Il ne tient pas encore toutes ses promesses, mais ouvre des perspectives séduisantes auxquelles les acteurs publics peuvent s'atteler.