

Université Panthéon-Assas (Paris 2)  
Droit – Economie – Sciences sociales



## DE L'OPEN DATA A L'OPEN GOVERNMENT

*Le SGMAP et Etalab dans la politique de modernisation de l'action publique*

Mémoire  
pour le Master 2 recherche  
*Administration et politiques publiques*

**Samuel AZOULAY**

Sous la direction de Monsieur le Professeur Yves SUREL

Soutenu le : 18/09/2014  
Note du mémoire : 18/20

Septembre 2014



## *Remerciements*

Je souhaite adresser mes profonds et sincères remerciements aux personnes qui ont participé et facilité la réalisation de ce mémoire :

Mon directeur de recherche Yves Surel ainsi que Jacques Chevallier pour leurs précieux conseils, leur aide et le temps qu'ils m'ont généreusement accordés.

L'ensemble des personnes qui ont accepté de répondre à mes questions et se sont rendues disponibles pour la réalisation d'entretiens et tout particulièrement l'équipe d'Etalab.

Ma famille pour le soutien qu'elle m'a apporté dans la préparation et la finalisation de ce mémoire.

Cette œuvre, création, site ou texte est sous licence Creative Commons Attribution - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International. Pour accéder à une copie de cette licence, merci de vous rendre à l'adresse suivante <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/> ou envoyez un courrier à Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.



# Sommaire

<b><u>INTRODUCTION</u></b>	<b>1</b>
<b><u>CHAPITRE 1 - L'EMERGENCE</u></b>	<b>18</b>
Section 1 – Vers un <i>open data</i> à la française	19
Section 2 – Une politique étatique des données publiques	25
<b><u>CHAPITRE 2 – L'ENRACINEMENT</u></b>	<b>44</b>
Section 1 – Etablab comme plate-forme administrative	46
Section 2 – Le numérique et les données au cœur de l'action publique	64
<b><u>CHAPITRE 3 – L'ELARGISSEMENT</u></b>	<b>95</b>
Section 1 – Le « gouvernement ouvert » comme horizon	97
Section 2 – Vers un mouvement transnational du « gouvernement ouvert »	121
<b><u>CONCLUSION</u></b>	<b>141</b>
<b><u>ANNEXES</u></b>	<b>147</b>
<b><u>BIBLIOGRAPHIE</u></b>	<b>212</b>
<b><u>TABLE DES MATIERES</u></b>	<b>218</b>



# *Introduction*

*A notre époque, caractérisée par une tendance accélérée au changement, nous voulons non seulement le prédire, mais aussi le contrôler par une planification à grande échelle.*

Karl Popper, *La société ouverte et ses ennemis*, Tome II, p. 145

*Il ne faut jamais craindre qu'il y ait trop de sujets, trop de citoyens : vu qu'il n'y a richesse, ni force que d'hommes : et qui plus est la multitude des citoyens (plus ils sont) empêche toujours les séditions et factions.*

Jean Bodin, *Les six livres de la République*, Livre V, Chapitre II, 1576



Dans la droite ligne de la publication en novembre 2013 du rapport de la mission sur la gouvernance et l'utilisation des données de santé<sup>1</sup> confiée à Pierre-Louis Bras en avril 2013 par Marisol Touraine, Ministre des Affaires sociales et de la Santé, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 confiait au Ministère des affaires sociales et de la santé l'organisation d'un débat sur l'ouverture des données de santé publique, celui-ci devant être « *porté par une commission associant les différents acteurs concernés et ouvert aux contributions citoyennes.* »<sup>2</sup> Les travaux de cette commission qui ont porté autant sur les problématiques d'ouverture des données que sur la « *la circulation des informations plus personnelles au sein du système de soins* » ont abouti à la publication d'un nouveau rapport s'appuyant largement sur les travaux de la mission Etalab<sup>3</sup> qui ont nourri les débats.

Sans rentrer dans le détail des résultats de l'ensemble de ces travaux, il ressort que la problématique de l'ouverture des données de santé publique s'inscrit dans un contexte spécifique qu'il convient de résituer afin d'en saisir toutes les ramifications. D'une part, cette question du partage des données de santé se pose dans un contexte général d'ouverture de plus en plus conséquente des données publiques produites ou détenues par l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises publiques ou encore par les organismes exerçant une mission de service public. D'autre part, la nécessité de refonder les politiques sociales et plus particulièrement le modèle de financement de la sécurité sociale, qui ne paraît plus en adéquation avec les projections démographiques et la situation du marché de l'emploi, s'impose dans la plupart des pays occidentaux qui sont plus ou moins durement confrontés à ces phénomènes et ce d'autant plus que tous subissent avec une intensité variable les répercussions des multiples crises économiques qui viennent limiter leurs capacités de dépenses publiques.

---

<sup>1</sup> Rapport sur la gouvernance et l'utilisation des données de santé. *Santé protection sociale – Drees* [En ligne]. <http://www.drees.sante.gouv.fr/rapport-sur-la-gouvernance-et-l-utilisation-des-donnees-de,11202.html> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>2</sup> Commission Open Data Santé. *Santé protection sociale – Drees* [En ligne]. <http://www.drees.sante.gouv.fr/commission-open-data-sante,11250.html> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>3</sup> Notamment : « *un panorama international des initiatives d'open data en santé qui présente sur cinq pays le type de données mises à disposition du public, les modalités et le contexte de leur ouverture* », « *une cartographie des données de santé qui identifie plus de 240 jeux et bases de données et décrit leur niveau d'ouverture actuel* » ou encore l'organisation d'une consultation publique et d'ateliers thématiques permettant d'impliquer la société civile ; Remise du rapport sur les données de santé à Marisol Touraine. *Etalab* [En ligne]. <http://www.etalab.gouv.fr/article-remise-du-rapport-sur-les-donnees-de-sante-a-marisol-touraine-124098072.html> (Page consultée le 4 août 2014)



En outre, une pétition a été lancée en janvier 2013 par le collectif « Initiative Transparence Santé » créé pour l'occasion par notamment Alain Bazot (Président de l'UFC-Que-Choisir), Thomas Laurenceau (rédacteur en chef de 60 millions de consommateurs) ou encore Marianne Binst (Directrice Générale de Santéclair, une société spécialisée dans la gestion du risque santé). Cette initiative agrège ainsi les revendications d'une diversité d'acteurs dont « *des journalistes, des représentants d'usagers de santé, des assureurs, des entrepreneurs, des chercheurs ou encore des consultants* »<sup>4</sup> qui s'unissent afin de réclamer « *la possibilité pour la société civile d'accéder en toute transparence aux données publiques de santé* » et de « *porter ce débat auprès de l'opinion et des décideurs pour qu'enfin les verrous sautent* »<sup>5</sup>. Ainsi, comme le souligne Henri Verdier, directeur d'Etalab, la mission chargée de l'ouverture des données publiques et de la gestion de la plate-forme française correspondante, « *sans doute, l'heure est-elle effectivement venue de poser les questions. Notre système de santé peut-il devenir encore plus efficient ? Son coût peut-il être mieux ajusté ? Son financement peut-il être plus efficace en utilisant un peu mieux les différents systèmes d'information disponibles ?* »<sup>6</sup> L'ouverture des données de santé représente alors un enjeu considérable du fait des possibilités qui seraient offertes aux réutilisateurs potentiels. En effet, au-delà de la transparence que cette ouverture établirait de fait, celle-ci serait également la source d'innovations et d'usages dont il est difficile de préjuger et qui, comme le rappelle Henri Verdier, pourraient permettre à plus ou moins long terme de rendre le système de santé plus efficient en facilitant, par exemple, la prospective.

Cette question est d'autant plus prégnante qu'un récent avis favorable rendu par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et qui intervient suite à une saisine déposée par le collectif « Initiative Transparence Santé » afin d'accéder aux données relatives au Mediator<sup>7</sup>, semble aller dans le sens d'une plus grande ouverture des données de santé, la commission statuant que les données « *correspondent, après traitement automatisé d'usage courant de ces données, à des informations anonymes et globales, par année et par*

<sup>4</sup> Qui sommes-nous ? *Liberté pour les données de santé* [En ligne]. <http://www.opendatasante.com/qui-sommes-nous/> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>5</sup> Notre manifeste. *Liberté pour les données de santé* [En ligne]. <http://www.opendatasante.com/notre-manifeste/> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>6</sup> "La révolution de la donnée va bouleverser notre vision du système de santé !" prévient Henri Verdier. *L'Usine digitale* [En ligne]. <http://www.usine-digitale.fr/article/la-revolution-de-la-donnee-va-bouleverser-notre-vision-du-systeme-de-sante-previent-henri-verdier.N193665> (Page consultée le 4 août)

<sup>7</sup> Saisine qui intervient « *à la suite du refus opposé par le directeur de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés à leur demande de communication des informations relatives à la consommation du Mediator® entre 1999, année de création par la CNAMTS de la base SNIIRAM, et 2009, année d'arrêt de commercialisation du médicament* » ; Avis 20134348 - séance du 21/11/2013. CADA [En ligne]. <http://www.cada.fr/article20134348,20134348.html> (Page consultée le 4 août 2014)



*département, ne permettant pas, compte tenu de leur niveau d'agrégation, l'identification, même indirecte, des patients ou des médecins concernés. »<sup>8</sup>*

Cet exemple caractérise bien la complexité et l'actualité des enjeux que représente l'ouverture des données publiques tant pour l'Etat que pour la société prise dans son ensemble, contribuant ainsi à mettre au jour deux des principaux griefs fait à l'ouverture des données publiques, en l'occurrence la protection de la vie privée, de la confidentialité et de la sécurité mais également le fait que les données publiques puissent être utilisés par des entreprises privées pour servir leurs intérêts et desservir ceux de leurs clients. Les problématiques actuelles qui entourent l'ouverture des données publiques sont donc la preuve que celle-ci devient un enjeu majeur tant pour l'État que pour ses administrations.

### **Les données publiques comme construit social**

Comme le souligne Simon Chignard, qui a notamment participé à la mise en œuvre de la politique d'ouverture des données publiques de Rennes Métropole en 2010, « *aujourd'hui, les données sont partout et de tout ordre. « Tout est donnée », pourrait-on même écrire* »<sup>9</sup>. Par définition, toute activité humaine est productrice de *données* et nous sommes entourés d'outils, de logiciels ou d'applications allant du thermomètre au GPS en passant par Facebook qui utilisent, fournissent, traitent ou encore exploitent en permanence des données. Ces données sont parfois dites « brutes » dans le sens où elles se réfèrent à une mesure ou à un relevé, à un fait brut qui serait non interprété.

Pourtant, loin d'être « brutes », les données, et plus spécifiquement les données publiques « *ne sont pas disponibles en l'état, prêtes à être libérées. Leur existence même est loin d'être une évidence. [...] le caractère « brut » d'une donnée n'est pas une qualité intrinsèque, qui serait liée à sa primauté dans un circuit d'échange, mais le résultat d'opérations spécifiques.* »<sup>10</sup> Les données publiques sont donc avant tout des construits sociaux comme le souligne bien Evelyn Ruppert, sociologue des données : « *une donnée n'est pas quelque chose de naturel, mais de construit. Les données sont construites, produites, et le*

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> CHIGNARD Simon, *Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques*, Limoges, Fyp Editions, 2012, p. 10.

<sup>10</sup> DENIS Jérôme, GOËTA Samuel, « La fabrique des données brutes. Le travail en coulisses de l'open data » in MABI Clément, PLANTIN Jean-Christophe, MONNOYER-SMITH Laurence (dir.), *Penser l'Ecosystème des données. Les enjeux scientifiques et politiques des données numériques*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 2014 (à paraître)



*processus de fabrication est aussi important que la donnée en elle-même.* »<sup>11</sup> Les données se situent donc à la lisière des objets « déjà donnés là » (inépuisables, préconstruits et pièges à analyse empirique) et « pas donnés là » pour reprendre les expressions de Pierre Favre<sup>12</sup>, elles-mêmes empruntées à Georges Canguilhem, et ce au sens où ces données ont une certaine visibilité du fait de leur présence dans des bases de données mais que leur existence propre n'est que virtuelle et immatérielle, suites de 0 et de 1. Ainsi, les données des administrations « ne sont pas des entités « déjà là », prédisposées à une ouverture qui tiendrait dans une simple mécanique de libération »<sup>13</sup>, le passage du statut de *données* à celui de *données ouvertes* passant par un travail d'instauration qui peut être découpé en plusieurs étapes : « *l'identification, l'extraction, et la « brutification »* »<sup>14</sup>. Ces objets d'études devant donc faire l'objet d'une construction, d'un travail de contextualisation et de catégorisation avant de pouvoir être étudiés de façon pertinente.

Ainsi, il faut bien distinguer la donnée de l'information, l'information relevant de l'interprétation d'une donnée, une « *donnée qui a déjà été traitée, mise en forme et contextualisée par des tiers* »<sup>15</sup>. L'État et les collectivités territoriales, de par leurs activités sont d'importants producteurs de données dites publiques. Les administrations, les personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public mais également les établissements publics (à caractère administratif et à caractère industriel et commercial) ou encore les autorités administratives indépendantes en produisent chaque jour de nouvelles qui conduisent à constituer sur le long terme et par leur agrégation des bases considérables tant par leur taille que par leur qualité. En effet, l'État, de par la diversité de ses activités et de ses infrastructures est donc le seul à détenir et à produire certaines données stratégiques (statistiques, indices, coordonnées géographiques, etc.) « *provenant de nombreux domaines : juridique, culturel, économique, géographique, social* »<sup>16</sup>. Mais les données produites, collectées et traitées par l'État ou les collectivités territoriales n'étaient pas jusque récemment, et pour une grande partie d'entre elles, facilement accessibles. Cette rareté des données dites

<sup>11</sup> L'open data est-il un leurre politique ?. *MyScienceWork* [En ligne].

<https://www.mysciencework.com/news/11398/l-open-data-est-il-un-leurre-politique> (Page consultée le 4 août 2014) ; voir aussi RUPPERT Evelyn, « Doing the Transparent State: open government data as performance indicators » in R. Rottenburg, S. E. Merry, S.-J. Park and J. Mugler, *A World of Indicators: The making of governmental knowledge through quantification*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015 (à paraître)

<sup>12</sup> FAVRE Pierre, FILLIEULE Olivier, JOBARD Fabien (dir.), *L'atelier du politiste. Théories, actions, représentations*, La Découverte, coll. « recherches », 2007, 380 p.

<sup>13</sup> DENIS Jérôme, GOËTA Samuel, *op. cit.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> CHIGNARD Simon, *op. cit.*, p. 11.

<sup>16</sup> APIE - Données et images. Le portail de l'Economie et des Finances [En ligne].

<http://www.economie.gouv.fr/apie/donnees-et-images-agence-patrimoine-immateriel-letat-apie> (Page consultée le 4 août 2014)



publiques est à replacer dans un contexte *ante-numérique* où la diffusion d'importants volumes de données était rendue complexe du fait de l'absence d'infrastructures technologiques rendant cette diffusion pratiquement réalisable. En outre, les données publiques qui étaient publiées sur les sites Internet des administrations ne pouvaient être qualifiées d'ouvertes du fait de l'impossibilité à les réutiliser informatiquement, la réutilisation impliquant la mise à disposition des données dans certains formats de fichiers dits « ouverts » tels le CSV (Comma-separated values)<sup>17</sup>. De plus, comme permet de le souligner l'exemple des données publiques de santé, l'ouverture des données publiques peut revêtir un caractère sensible lié en particulier à leur contenu, l'ouverture devant être l'objet d'une véritable réflexion donnant notamment lieu à la définition d'un cadre juridique venant l'encadrer (en règle général une licence).

## **Racines et contextualisation de l'ouverture des données**

L'ouverture des données publiques fait référence au terme anglais d'*open data*, « littéralement « données ouvertes » ou « données libres » (au sens « libres de droits ») » qui « est utilisé pour désigner des données en libre accès et ouvertes à la réutilisation »<sup>18</sup>. L'*open data* en tant qu'ouverture des données, qu'elles soient publiques ou non, avant d'investir la sphère *du* politique et de l'Etat, est liée à l'émergence d'une dynamique plus générale et plus ancienne qui émane en premier lieu de la communauté scientifique<sup>19</sup> et qui vise à promouvoir l'ouverture des données de recherche afin de renforcer la collaboration entre pairs pour ainsi pratiquer une science plus qualitative et en mouvement constant au sens où les interactions, les échanges, remarques ou contrôles effectués par les pairs élargissent les possibilités, améliore potentiellement la qualité des recherches et ne fige plus une recherche dans un temps donné.

Si le mouvement *open data* trouve sa source au sein de la communauté scientifique, celui-ci va s'étendre rapidement à la communauté des développeurs informatiques. En effet, l'informatique s'est depuis son origine et plus particulièrement depuis le milieu des années 1960 construite autour d'une philosophie du partage de l'information et d'ouverture des

---

<sup>17</sup> Cf. sur les formats « ouverts » et « fermés » ou propriétaires : <http://www.april.org/formats-ouverts-pour-quoi-faire> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>18</sup> LACOMBE Romain *et al.*, *Pour une politique ambitieuse des données publiques. Les données publiques au service de l'innovation et de la transparence*, Rapport remis le 13 juillet 2011 au Ministre de l'Industrie, de l'Energie et de l'Economie numérique, La Documentation française, 2011, p. 25.

<sup>19</sup> Comme le font remarquer LACOMBE R. *et al.* dans leur rapport, ce terme apparaît pour la première fois en 1995 dans une publication du Conseil américain de la recherche qui vise à promouvoir l'*Open Exchange* : <http://www.nap.edu/readingroom.php?book=exch&page=summary.html> [Page consultée le 4 août 2014]



données de recherche<sup>20</sup>, ce qui s'est traduit par l'émergence des mouvements dits *open source* et *free software* porteurs d'une certaine utopie<sup>21</sup>. Plus largement, il est possible de faire remonter les sources profondes du mouvement *open data* aux mouvements de la contre-culture américaine, à la culture hippie des années 1960-1970 et à leurs idéaux qui ont accompagné l'émergence puis le développement des technologies et de l'informatique et ce par l'intermédiaire de personnages tels Stewart Brand qui ont contribué à construire et façonner les mythes de l'informatique moderne autour de valeurs telles que le partage et l'ouverture<sup>22</sup>.

Ainsi, ce mouvement *open data* trouve son aboutissement et se concrétise à partir du milieu des années 2000 par la création de plusieurs associations et fondations promouvant « *le savoir libre et les données publiques ouvertes* » telles la Sunlight Foundation, RegardsCitoyens en France ou encore l'Open Knowledge Foundation « *qui a été créée en 2004 à Cambridge sous l'impulsion de [l'économiste] Rufus Pollock* » mais également de chercheurs et développeurs, avec comme objectif affiché de notamment « *faire en sorte que les données publiques et le savoir libre en général soient utilisés et aient une valeur sociale, c'est-à-dire qu'ils servent à l'économie, à un meilleur fonctionnement de la société* »<sup>23</sup>. La structuration de ce mouvement autour notamment d'acteurs associatifs va aboutir à l'établissement de définitions plus formelles de ce qu'est une donnée ouverte et plus précisément une donnée *publique ouverte*<sup>24</sup>. La donnée est ainsi réputée ouverte, d'après les travaux du groupe de travail de l'Open Knowledge Foundation sur l'« Open Government Data »<sup>25</sup> qui ont donné lieu à la publication dès 2005 d'une *Open Definition* qui fait aujourd'hui figure de référence, si elle satisfait à plusieurs critères d'ouverture aussi bien juridiques que techniques ou économiques : « *A piece of data or content is open if anyone is free to use, reuse, and redistribute it — subject only, at most, to the requirement to attribute*

---

<sup>20</sup> A ce propos on peut citer la mise à disposition du code source des systèmes d'exploitation d'IBM dès les années 1960. Archives de Dave Pitts sur l'IBM 7090 : <http://www.cozx.com/~dpitts/ibm7090.html> [Page consultée le 4 août 2014]

<sup>21</sup> Cf. BROCA Sébastien, *Utopie du logiciel libre. Du bricolage informatique à la réinvention sociale*, Neuilly-en-Champagne, Le passager clandestin, 2013, 282 p.

<sup>22</sup> Cf. TURNER Fred, *Aux sources de l'utopie numérique. De la contre-culture à la cyberculture*, Stewart Brand *un homme d'influence*, Caen, C&F Éd., 2012, 432 p. : « *c'est par cette branche de la contre-culture américaine, celle du zen, du LSD, des happenings, et des petites communautés pastorales auto-gérées, que va s'opérer un mouvement de rapprochement de la jeunesse américaine avec les technologies naissantes de l'informatique.* » ; LEVY Steven, *L'éthique des hackers*, Paris, Globe, 2013, 516 p.

<sup>23</sup> Entretien avec GOËTA Samuel (membre fondateur de l'Open Knowledge Foundation France), réalisé le 29 avril 2013.

<sup>24</sup> Cf. Annexe 2 ; Le modèle des cinq étoiles de l'open data de Tim Berners-Lee

<sup>25</sup> Welcome to Open Government Data. *Open Government Data – OKFN* [En ligne] <http://opengovernmentdata.org/> (Page consultée le 4 août 2014)



*and/or share-alike* »<sup>26</sup>. S. Chignard résume ces critères en trois points : d'abord, la mise à disposition doit se faire en utilisant « *des licences juridiques ouvertes, qui ne restreignent pas (ou peu) les utilisations possibles des données* », ensuite, la mise à disposition doit se faire sous un « *format technique le plus ouvert possible, qui facilite la réutilisation et n'impose pas l'utilisation de logiciels propriétaires* » avec enfin une recherche de « *limitation des redevances susceptibles de constituer des freins économiques* »<sup>27</sup> pour les réutilisateurs.

Si des acteurs non étatiques ont conduit à définir les standards et les normes de l'*open data*, ce sont les États qui en se saisissant de cette opportunité vont donner une ampleur considérable au mouvement. Toutefois, les acteurs non étatiques vont également constituer des relais essentiels dans la diffusion du mouvement et dans sa transcription au niveau étatique et local et ce notamment par le biais des acteurs intermédiaires que constituent les « experts du Web » issus de la Silicon Valley qui sont situés, si l'on s'en réfère aux travaux d'Andy Smith et d'Olivier Nay<sup>28</sup>, à l'interface entre le public et privé. En effet, ces acteurs ont une capacité à intervenir dans plusieurs arènes distinctes, ils maîtrisent « *une pluralité de rôles sociaux et de connaissances* »<sup>29</sup> et enfin ils prennent en charge un double rôle qui consiste dans un premier temps à produire des arguments et représentations communes et dans un second temps à élaborer des solutions acceptables par tous ou du moins par une majorité d'acteurs ce qui les place dans « *une double figure, du généraliste et du courtier* »<sup>30</sup>.

Ainsi, un groupe de travail réunissant un grand nombre de ces experts (notamment Tim O'Reilly, Carl Malamud, Aaron Swartz ou encore Lawrence Lessig)<sup>31</sup> s'est réuni dès 2007 à Sébastopol en Californie avec pour objectif de « *développer une meilleure et plus solide compréhension de l'importance que représente l'ouverture des données publiques [Open Government Data] pour la démocratie* »<sup>32</sup> et afin de chercher à définir des critères qui permettent d'identifier les données publiques ouvertes. Ces initiatives qui ont mené à l'ouverture des données publiques des États et administrations ne suffisent toutefois pas à

<sup>26</sup> Open Definition [En ligne]. <http://opendefinition.org/> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>27</sup> CHIGNARD Simon, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>28</sup> Cf. notamment : NAY Olivier, SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution » in NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2003, pp. 47-86

<sup>29</sup> HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, 2nde éd., Paris, Armand Colin, 2011, p. 214.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Cf. [https://public.resource.org/open\\_government\\_meeting.html](https://public.resource.org/open_government_meeting.html) pour la liste complète des participants

<sup>32</sup> 8 Principles of Open Government Data. *OpenGovData.org* [En ligne].

[https://public.resource.org/8\\_principles.html](https://public.resource.org/8_principles.html) (Page consultée le 4 août 2014)



expliquer l'enracinement rapide et croissant des politiques d'ouverture des données publiques de par le monde.

### **Les deux dynamiques qui sous-tendent le mouvement**

Pour saisir toutes les dimensions de cet enracinement, il faut replacer l'*open data* dans le contexte actuel des démocraties occidentales. Cette ouverture des données publiques paraît alors résulter de la convergence de deux dynamiques et se positionne comme d'une part un remède possible à « *l'érosion de la confiance des citoyens dans leurs dirigeants et dans les institutions politiques* »<sup>33</sup> et d'autre part comme un facteur potentiel de croissance et d'emplois qui participerait à l'enrayement des crises économiques, financières et des dettes publiques qui entraînent des pays tel que la France en situation de décroissance<sup>34</sup>.

La première dynamique qui a conduit à l'ouverture des données publiques est la « révolution numérique ». En effet, comme le rappellent Nicolas Colin et Henri Verdier, « *la révolution numérique est derrière nous. Un cycle industriel est définitivement fermé. Un nouveau cycle s'est ouvert. Ses grands principes et son socle technologique sont désormais en place* »<sup>35</sup>. Or, la « révolution numérique » a entraîné dans son sillage l'apparition de l'économie numérique de laquelle ont émergé et émergent de nombreux entrepreneurs et innovateurs qui profitent des avancées technologiques et de la réduction de leur coût pour développer de nouveaux produits et services. Ainsi, les individus « *disposent d'une puissance de création, de communication et de coordination sans précédent et forment une communauté créative, reliée et mobile, la multitude* »<sup>36</sup>. Tim O'Reilly, qui a popularisé et théorisé les notions de Web 2.0 et de Government 2.0, rappelle également que « *durant les 15 dernières années, le World Wide Web a créé de remarquables nouvelles méthodes permettant de tirer parti de la créativité des groupes d'individus, et dans le même temps a fait émerger de nouveaux modèles d'entreprise et de nouvelles manières d'entreprendre qui contribuent à remodeler notre économie* »<sup>37</sup>. La révolution numérique tend donc à modifier et à redéfinir en

<sup>33</sup> ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil Points, 2006, p. 9.

<sup>34</sup> Nouveau recul du PIB au premier trimestre 2013 (-0,2 %). INSEE [En ligne].

<http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=26&date=20130515> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>35</sup> COLIN Nicolas, VERDIER Henri, *L'âge de la multitude. Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 10.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>37</sup> O'REILLY Tim, « Government As a Platform », in LATHROP D. & RUMA L., *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol (CA), O'Reilly Media, 2010, p. 11.



profondeur l'ordre économique et social et accorde une place majeure à l'Internet, les États s'adaptant non sans difficultés à ce « nouveau monde ». Toutefois, la « révolution numérique » ouvre une nouvelle ère de possibilités qui repose notamment sur cette « *puissance de la multitude* »<sup>38</sup> et les avancées technologiques dont la dynamique d'ouverture des données publiques va chercher à tirer parti.

La seconde dynamique qui vient faire le lien entre la révolution numérique et *le* politique et participe ainsi à l'émergence du mouvement d'ouverture des données publiques fait écho aux diagnostics répétés d'une crise de la représentation et d'une diminution du militantisme mais également à la révélation des affaires politiques de corruption et de fraude, à la mise en avant de l'incapacité croissante des Etats à régler les problèmes économiques et sociaux, à la dilution du *decision-making* à différents niveaux de gouvernement ou encore au poids croissant pris par les organes supranationaux non-majoritaires. Dans ces sociétés décrites comme de plus en plus « complexes »<sup>39</sup> et « ingouvernables »<sup>40</sup>, ces différents facteurs poussent les États et gouvernants à rechercher des moyens de réimpliquer les citoyens dans les processus décisionnels tout en regagnant leur confiance, ce qui se traduit par des initiatives des différents échelons de gouvernement qui promeuvent de façon plus ou moins notable la collaboration, la participation mais également la transparence et s'inscrivent ainsi dans une démarche souvent qualifiée d'*open government*, de gouvernement ouvert<sup>41</sup>. La doctrine du gouvernement ouvert paraît ainsi apporter une réponse aux différents problèmes publics que nous venons d'évoquer au sens où ces problèmes sont liés « *à la perception par les acteurs d'un écart entre la situation telle qu'elle est, telle qu'elle devrait être et telle qu'elle pourrait être* »<sup>42</sup>.

Dans ses plus profondes racines, la doctrine de gouvernement ouvert puise ses origines notamment dans l'influence des Lumières et de ses penseurs sur les Révolutions américaine et

<sup>38</sup> COLIN Nicolas, VERDIER Henri, *op. cit.*, p. 13

<sup>39</sup> LUHMANN Niklas, *Politique et complexité : les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Cerf, 1999, 182 p. ; Pour lui, les sociétés contemporaines deviennent tellement plus complexes qu'elles se divisent en sous-systèmes à l'intérieur desquels il faudrait essayer de développer de nouvelles structures de négociation et de délibération. Selon lui, les nouvelles formes de gouvernance et de démocratie participative permettraient de répondre à cet impératif de mise en cohérence.

<sup>40</sup> CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, 3eme éd., Paris, LGDJ, 2008, 266 p. ; Les sociétés sont réputées ingouvernables puisqu'il a été montré que l'on est dans une phase d'impuissance étatique dans laquelle on assiste à une sorte de décomposition de ce modèle d'autorité verticale (désinvestissement de la politique et érosion de la légitimité des gouvernants qui perdent une partie de leur capacité de régulation). L'une des solutions pourrait être de recourir à de nouveaux modes d'actions et de décisions qui permettraient de restaurer de la confiance et de la gouvernance.

<sup>41</sup> Cf. Annexe 3 ; Schéma de l'*open government* réalisé par le collectif Démocratie Ouverte

<sup>42</sup> NAY Olivier et al., *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, 2nde éd., Paris, Dalloz, 2011, p. 443.



française qui ont contribué à rendre moins opaque le pouvoir en valorisant par exemple la liberté de la presse. L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 stipule à ce propos que : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. » Mais cette doctrine puise également ses origines au sein de la contre-culture américaine et du mouvement hippie des années 1960-1970 autour des valeurs de partage et d'ouverture. Avec une influence encore plus sensible sur les processus à l'œuvre aujourd'hui, il faut noter l'importance depuis la fin des années 1960 des démarches de transparence administrative qui visent « *à dissiper le mystère qui entoure l'administration, en donnant à l'administré la faculté de comprendre la logique qui commande les gestes administratifs* »<sup>43</sup>. Ainsi, de nombreux pays libéraux vont renforcer l'information du public et le droit à l'information des administrés en adoptant des législations spécifiques accordant aux citoyens la possibilité d'accéder aux documents administratifs (Freedom of Information Act en 1966 aux Etats-Unis, loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 instituant une Commission d'accès aux documents administratifs en France<sup>44</sup>, etc.) ou de connaître la motivation des actes administratifs (Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979<sup>45</sup> en France). On ne saurait oublier dans ce contexte l'étape de la fin de la Guerre Froide et le succès conceptuel de termes comme Glasnost et Perestroïka. La dernière pièce du puzzle qui va constituer l'élément déclencheur à la diffusion de ce que l'on nomme aujourd'hui le « gouvernement ouvert » et du mouvement d'ouverture des données publiques qui lui est lié, est l'élection en 2008 à la Présidence des Etats-Unis de Barack Obama. En effet, cette volonté de renforcer la transparence mais également la collaboration et la participation des citoyens avait été mise en avant durant toute la campagne du candidat élu et se trouve concrétisée dès le lendemain de son investiture par la publication d'un *memorandum* sur la transparence et le gouvernement ouvert s'adressant aux chefs des départements exécutifs et aux agences<sup>46</sup>, complété par une directive sur le gouvernement ouvert publiée le 8 décembre 2009<sup>47</sup> qui transforme l'ambition initiale en un

---

<sup>43</sup> CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, 4eme éd., Paris, PUF, 2007, p. 442.

<sup>44</sup> 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. *Légifrance* [En ligne].

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000039241> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>45</sup> Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. *Légifrance* [En ligne].

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000518372> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>46</sup> Transparency and Open Government. *The White House* [En ligne].

[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/) (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>47</sup> Open Government Directive. *The White House* [En ligne].

[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf) (Page consultée le 4 août 2014)



plan d'action concret comprenant de nombreuses mesures. Cette dynamique impulsée par les Etats-Unis va alors rapidement influencer les politiques d'ouverture des données publiques de pays tels que l'Angleterre et la France.

## **Problématisation du sujet**

Ainsi, selon Henri Verdier, « *l'open data si ça sert à bâtir de l'open government c'est d'une subversion radicale mais si c'est juste des données, ce n'est pas si subversif que ça* »<sup>48</sup> et d'après Tim O'Reilly, qui fait le lien entre ces dynamiques, « *devant la multiplication des problèmes publics et les ressources insuffisantes pour y faire face, de nombreux chefs de gouvernement sont conscients des opportunités offertes par les technologies du Web 2.0 non seulement pour les aider à se faire élire, mais également pour les aider à faire un meilleur travail. Par analogie, beaucoup appellent ce mouvement gouvernement 2.0* » qu'il définit comme « *l'utilisation de la technologie – et plus particulièrement des technologies collaboratives qui sont au cœur du Web 2.0 - pour mieux résoudre les problèmes collectifs à l'échelle d'une ville, d'une collectivité, d'un Etat, ou du monde* »<sup>49</sup>. L'ouverture des données publiques ne doit ainsi pas être seulement perçue comme un instrument de transparence mais également comme un outil politique, « *l'un des outils phares de la gouvernamentalité des sociétés techniques, tournée vers la figure du citoyen informé* »<sup>50</sup>, pouvant potentiellement contribuer à infléchir l'action publique et impacter de nombreuses politiques publiques, l'action publique étant entendue comme « *les activités des autorités investies de puissance gouvernementale, ce qui recouvre aussi bien les opérations de régulation développées par les collectivités territoriales, les Etats ou encore les organisations internationales, que les actions développées plus ou moins directement par les acteurs privés (associations, syndicats, entreprises, etc.)* »<sup>51</sup>. C'est alors dans la continuité de la loi dite CADA du 17 juillet 1978, des initiatives du gouvernement Jospin en 1997 relatives à la numérisation des données publiques<sup>52</sup> et plus récemment de la directive européenne de 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public<sup>53</sup> transposée en droit français en 2005<sup>54</sup>, qu'est créée par

<sup>48</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d'Etablab), réalisé le 6 mai 2013.

<sup>49</sup> O'REILLY Tim, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>50</sup> DENIS Jérôme, GOËTA Samuel, *op. cit.*

<sup>51</sup> NAY Olivier et al., *op. cit.*, p. 3.

<sup>52</sup> Dans le PAGSI, « Programme d'Action Gouvernemental pour l'entrée de la France dans la Société de l'Information ».

<sup>53</sup> Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

<sup>54</sup> Par l'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 et le décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005.



un décret du 21 février 2011 une mission Etabl « chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques »<sup>55</sup> et de « coordonner l'action des administrations pour favoriser la réutilisation des données, notamment en animant la plate-forme [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) »<sup>56</sup>. Cette mission à l'origine placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement a été intégrée le 30 octobre 2012 au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique<sup>57</sup> créée par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault à la suite de l'élection de François Hollande à la Présidence de la République. Ce changement de statut pouvant être le révélateur de ce que l'ouverture des données publiques ne serait pas simplement fonction d'une volonté partisane inscrite dans un contexte donné, mais viserait à être perpétuée et à s'ancrer sur le long terme comme une pratique à part entière de l'action publique.

Le mouvement d'ouverture des données publiques est à l'échelle de l'action publique un phénomène que l'on pourrait qualifier de très récent. Pourtant, depuis que les collectivités territoriales françaises ont mis en place les premières politiques d'ouverture il y a quatre ans, le mouvement a pris une ampleur non négligeable et irrigue de nombreux pans de l'État et de l'appareil administratif comme en témoigne la « Conférence de Paris sur l'open data et le gouvernement ouvert » qui s'est tenu les 24 et 25 avril dernier. En clôture de la première journée de cette conférence, Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement déclarait à ce propos :

« La question que je me pose c'est : qu'est-ce qu'il y a au juste de nouveau dans le thème de cette Conférence de Paris ? Est-ce qu'on se trouve dans la continuité d'un mouvement qu'il suffirait d'animer ? Mouvement que l'on dit de la transparence, dont on parle souvent... Ou alors est-ce qu'on est au contraire dans une période de ruptures, de mutations dont il faut se préoccuper ? [...] Pour moi, l'open data ne s'inscrit pas vraiment dans une continuité qu'il suffirait de laisser se dérouler »<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etabl ». *Légifrance* [En ligne]. <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023619063&categorieLien=id> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>56</sup> APIE - Données et images. *Le portail de l'Economie et des Finances* [En ligne]. <http://www.economie.gouv.fr/apie/contenus-et-images-agence-patrimoine-immateriel-letat-apie> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>57</sup> Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. *Légifrance* [En ligne]. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026557680&dateTexte=&categorieLien=id> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>58</sup> Discours de Serge Lasvignes à la Conférence de Paris. *Dailymotion* [En ligne]. [http://www.dailymotion.com/video/x1vktra\\_discours-de-serge-lasvignes-a-la-conference-de-paris\\_tech](http://www.dailymotion.com/video/x1vktra_discours-de-serge-lasvignes-a-la-conference-de-paris_tech) (Page consultée le 5 août 2014)



Avant d'être une politique, l'open data ou ouverture des données publiques est donc un mouvement aux racines éclectiques qui s'inscrit dans une période de mutations profondes au sein d'une « *société de la défiance* »<sup>59</sup>, « *une société sous tension et en proie à une forme de désespérance* »<sup>60</sup>. Mais la confiance est, comme l'avait rappelé Georg Simmel, « *l'une des forces de synthèse les plus importantes au sein de la société* »<sup>61</sup>, une force qui semble au cœur de la doctrine du gouvernement ouvert qui sous-tend les politiques d'ouverture des données publiques et de modernisation de l'action publique et transparaît dans les discours sur les thèmes de la transparence, la collaboration et la participation, les trois pierres angulaires de cette doctrine. Si ces thèmes pris séparément n'ont rien de novateurs au sein des démocraties occidentales, la nouveauté réside dans le fait de les réunir sous un même vocable et de chercher à s'appuyer sur les technologies et le numérique, et plus particulièrement l'Internet, afin de bâtir de nouveaux outils en mesure de les réaliser et de les concrétiser.

Nous faisons ainsi l'hypothèse qu'en France, mais cela semble être également le cas dans de nombreuses démocraties comme nous le verrons au cours de notre analyse, l'ouverture des données publiques n'est que le prélude, le signe annonciateur de changements plus profonds aussi bien pour les administrations et l'État que pour la société, changements dont les premiers signes se font déjà sentir : « *Comme les autres révolutions industrielles, la révolution numérique appelle une révolution politique, qui n'est pas jouée, mais qui redéfinira à terme le rôle, les missions et les stratégies de l'Etat. [...] Dans cette révolution politique, la stratégie digitale de l'Etat joue un rôle fondamental.* », Etalab se situant alors

« au carrefour de trois grands enjeux : l'open data (ouvrir les données et les modèles), le gouvernement ouvert (ouvrir les décisions) et la révolution des données. [...] ces trois dimensions - qui empruntent toutes trois à la révolution numérique - sont porteuses de bénéfices majeurs pour la modernisation de l'action publique : renforcer la démocratie, non seulement par la transparence mais aussi par l'empowerment (« capacitation ») des citoyens ; offrir de nouvelles ressources aux innovateurs, et notamment dans la sphère économique ; améliorer l'efficacité de l'action publique, notamment grâce aux stratégies fondées sur la donnée. »<sup>62</sup>

Il convient par conséquent de se demander – à travers une étude minutieuse des dynamiques d'émergence, d'enracinement puis d'élargissement – comment une politique, en l'occurrence la politique étatique française d'ouverture des données publiques, qui peut

<sup>59</sup> MARZANO Michela, *Le contrat de défiance*, Paris, Grasset, 2010, 311 p.

<sup>60</sup> DELEVOYE Jean-Paul, « Débat citoyen et pédagogie des enjeux », *Parole Publique – la revue la communication publique*, 2013 n° 2, p. 5

<sup>61</sup> SIMMEL Georg, *Sociologie. Etude sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF, 1999, 776 p.

<sup>62</sup> L'Etat peut-il être un innovateur radical ? *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/06/letat-innovateur-radical.html> (Page consultée le 5 août 2014)



paraître d'une portée limitée, est porteuse de changements plus profonds et plus subversifs qu'il n'y paraît ? Plus encore, l'ambition de ce mémoire est de questionner dans quelle mesure cette politique mise en œuvre par Etalab s'inscrit dans une logique de gouvernement ouvert ? Par quels biais s'effectue le glissement de l'ouverture des données publiques vers le gouvernement ouvert et tout particulièrement la modernisation de l'action publique ? Quelles inflexions cela implique-t-il pour l'État et l'appareil administratif ? Quels rôles jouent les données dans la stratégie numérique de l'État ? Quelle est la place des citoyens et de la société civile au sein de ces dynamiques ? Enfin, il conviendra, à la lumière de ces dynamiques, de chercher à caractériser ce mouvement transnational naissant dont la France est un acteur non négligeable et dont elle s'inspire autant qu'elle l'enrichit.

### **Cadrage analytique de l'enquête et méthodologie**

L'ouverture des données publiques est une nouvelle politique publique. Si l'on s'en réfère à la définition donnée par Paolo Graziano d'une politique publique<sup>63</sup>, celle-ci doit reposer sur quatre éléments principaux. Tout d'abord, des « *principes générant des conceptions particulières des problèmes à traiter et de l'Etat* »<sup>64</sup>, en l'occurrence l'ensemble des maux cités précédemment touchant les sociétés démocratiques et notamment l'érosion de la confiance. Ensuite, des *objectifs*, « *qui sont une déclinaison pratique des principes énoncés* »<sup>65</sup>, ici la volonté de faire « toute » la lumière sur le fonctionnement de la vie publique en favorisant la transparence, mais également en cherchant à favoriser l'activité économique tout en modernisant l'action publique. Mais également des *procédures*, « *par lesquelles sont élaborés et mises en œuvre les décisions* »<sup>66</sup>, soit dans notre cas l'adoption d'un ensemble de textes réglementaires mais également de procédures et de méthodes originales. Enfin, des *instruments*, « *qui sont les outils d'action destinés à produire les effets concrets cohérents avec les principes et objectifs énoncés* »<sup>67</sup>, en l'occurrence la création de la mission Etalab chargée de la création et de la gestion du portail national des données publiques, data.gouv.fr ainsi que les méthodes dont elle est porteuse par le biais de ses membres.

---

<sup>63</sup> NAY Olivier et al., *op. cit.*, p. 424

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*



Partant de là, il paraît pertinent, en se référant à l'ensemble des éléments mis en avant précédemment, de chercher à restituer le mouvement qui a mené à l'émergence d'une telle politique en France, puis à ce que nous caractérisons comme son enracinement et enfin son élargissement et sa globalisation. Mais l'une des caractéristiques essentielles de cette politique publique est le fait qu'au-delà de cette volonté d'agir sur la société, elle induit, du fait de l'objectif affiché de modernisation de l'action publique, des bouleversements administratifs aussi bien institutionnels qu'organisationnels. En outre, les valeurs qui sont au cœur de cette politique participent d'un mouvement bien plus large et subversif, le mouvement du gouvernement ouvert qui tend à modifier la façon de concevoir l'action publique et plus particulièrement les services publics. Notre analyse ne saurait donc se limiter à mobiliser de façon exclusive les outils théoriques de l'analyse des politiques publiques ou de la science administrative. De ce fait, nous avons fait le choix d'aborder ces questions en mêlant l'ensemble de ces outils théoriques de façon hybride et pertinente en fonction des différents temps de l'analyse. Toutefois, nous accorderons une importance toute particulière dans notre analyse aux approches par les « Idées », les « Intérêts » et les « Institutions », c'est-à-dire « *les trois dimensions possibles pour l'analyse* »<sup>68</sup> en matière d'analyse de l'action publique. En privilégiant cet « *usage des trois I* » selon la modélisation proposée par B. Palier et Y. Surel<sup>69</sup> à partir de l'approche dégagée par Hugh Heclo<sup>70</sup> mais aussi Peter H. Hall et Rosemary Taylor<sup>71</sup> nous essaierons ainsi de déterminer à quel moment de l'analyse « *les dynamiques intellectuelles, institutionnelles ou stratégiques paraissent avoir un poids explicatifs important* ».

Par ailleurs, notre recherche s'est appuyée sur une revue de la littérature abordant la question de l'ouverture des données publiques et du gouvernement ouvert en vue de constituer un corpus. Toutefois, un problème s'est rapidement posé : il existe peu de littérature scientifique sur ces sujets du fait de leur nouveauté et de leur actualité et ce aussi bien en français qu'en anglais. Si l'originalité d'un tel sujet en fait également tout son attrait, les outils théoriques issus de la littérature scientifique doivent donc faire l'objet d'une adaptation à ces nouvelles thématiques de l'action publique et être mobilisés de façon rigoureuse et pertinente. C'est pourquoi, au-delà de la littérature scientifique, une veille

---

<sup>68</sup> PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, p. 7

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> HECLO Hugh, « Ideas, Interest, and Institution », in DODD Lawrence, JILLSON Calvin (dir.), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press, 1994

<sup>71</sup> HALL Peter H., TAYLOR Rosemary, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de science politique*, 47 (3-4), juin-août 1997, pp. 469-496



quotidienne sur Twitter ainsi que sur un certain nombre de sites d'actualité et de blogs traitant du numérique a été effectuée durant tout le courant de l'année.

Afin de combler ce déficit et d'enrichir l'analyse d'éléments concrets et d'actualité visant à cerner ces mouvements au plus près, notre enquête s'est ainsi également appuyée sur neuf entretiens semi-directifs<sup>72</sup>, menés entre l'an dernier et cette année avec des acteurs français de l'écosystème de la donnée et du numérique, acteurs étatiques et non étatiques mais également intermédiaires. Ce travail de recherche et d'enquête se situe en effet dans la droite ligne du mémoire soutenu l'an dernier dans le cadre du Master 1 de science politique et qui portait sur ces mêmes thématiques. Il paraissait donc judicieux, compte tenu du temps restant et du stage que j'ai effectué de février à juin 2014 en tant qu'assistant du chargé de projet open data au Conseil régional d'Île-de-France, de poursuivre notre enquête en cherchant à l'approfondir et en évoquant les nombreuses inflexions intervenues depuis un an. Ce stage, mais également ma fonction d'administrateur de l'association *Open Knowledge Foundation France*, m'ont ainsi placé, depuis près de deux ans, en position de participation observante au sein de l'écosystème français de la donnée. L'ensemble des discussions auxquelles j'ai pu prendre part et des rencontres que j'ai pu faire dans ce cadre ont ainsi contribué à enrichir mon analyse, tout en ne perdant pas de vue et en accordant une vigilance évidente au respect du principe de la neutralité axiologique.

Sans prétendre à l'exhaustivité et du fait de l'originalité et de l'actualité sans cesse renouvelée des thématiques abordées, l'objectif de ce mémoire est donc de chercher à restituer, en se plaçant dans une position macroscopique, la dynamique et la trame des mouvements à l'œuvre en s'appuyant sur un ensemble d'exemples saillants et représentatifs des multiples enjeux qui les traversent.

A la lumière de l'ensemble de ces éléments, nous évoquerons alors successivement le contexte d'*émergence* et de structuration de l'ouverture des données publiques ayant mené à la mise en place d'une politique étatique française d'ouverture des données publiques (chapitre 1), avant d'envisager l'*enracinement* de cette politique qui contribue à renouveler les questionnements liés aux outils et méthodes employés pour moderniser l'appareil administratif et l'action publique (chapitre 2), pour enfin examiner son *élargissement* à travers un double mouvement – national et international – dont la toile de fond est le « gouvernement ouvert » (chapitre 3).

---

<sup>72</sup> Cf. Annexe 1 ; Entretiens réalisés



# *Chapitre 1 - L'émergence*

*Raw Data Now!*

Tim-Berners Lee, The next web, TED2009 Conference

*La croyance que rien ne change provient soit d'une mauvaise vue, soit d'une mauvaise foi. La première se corrige, la seconde se combat.*

Friedrich Nietzsche



Dès 2005, plusieurs municipalités américaines ont pris l’initiative d’ouvrir certaines de leurs données publiques. Toutefois, il a fallu attendre l’élection de Barack Obama à la Présidence des Etats-Unis fin 2008 pour que l’ouverture des données publiques prenne une ampleur nationale et s’inscrive dans une politique fédérale de gouvernement ouvert. Ainsi, ces concepts se sont rapidement diffusés sur la scène internationale et plusieurs communes françaises ont fait le choix dès 2009 d’ouvrir leurs données publiques (Section 1). Suivant une approche ascendante semblable à celle des Etats-Unis, l’Etat français s’est alors saisi en 2011 et dans un contexte spécifique de ce problème public, ce qui a abouti à la création de la mission Etalab (Section 2).

## **Section 1 – Vers un *open data* à la française**

Les Etats-Unis ont servi de modèle aux pays qui ont fait le choix de développer une politique de gouvernement ouvert plaçant au cœur de ce système l’ouverture des données publiques (A) et ont inspiré plusieurs communes françaises qui se sont inscrites dans cette dynamique promues notamment par des acteurs associatifs (B).

### **A. Un mouvement transnational d’inspiration américaine**

Si la dynamique d’ouverture des données publiques est avant tout citoyenne et territoriale (1), l’impulsion décisive est venu d’une mise sur agenda intervenue au niveau fédéral (2).

#### **1. Les premiers concours d’applications**

Selon Henri Verdier, actuel directeur d’Etelab, nous vivons actuellement une troisième révolution dans le numérique :

« Celle des datas [...]. Les datas deviennent le substrat, le code profond, le principe de régulation, la toile de fond sur laquelle on fabrique tous nos... en fait presque tout. Je cherche sans arrêt les bonnes métaphores pour expliquer ça parce que les gens ne le voient pas. La meilleure que j’ai trouvée pour l’instant c’est de se dire... en biologie pendant des siècles on a travaillé sur les organes et puis un jour on a réussi à descendre à la chimie et on a découvert des tas d’autres choses, la biologie cellulaire... et là on est en train de descendre à la chimie, là on manipulait des abstractions, on se met à manipuler des données [...] « Data is the new code » »<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d’Etelab), réalisé le 6 mai 2013.



C'est dans ce contexte d'omniprésence des données<sup>74</sup> et de prise de conscience de la valeur et de la qualité des données publiques que plusieurs municipalités américaines vont dès 2005 commencer à ouvrir certaines de leurs données avec comme objectif de commencer à impulser une dynamique qui pourrait déboucher sur l'émergence d'un écosystème autour des données. Si cette ouverture ne se fait pas encore de façon formelle et par le biais d'une plate-forme Internet, celle-ci permet par exemple à un journaliste et programmeur de Chicago de réutiliser ces premières données ouvertes pour lancer « *ChicagoCrime.org, un site qui renseigne sur une carte les données relatives aux crimes et délits commis dans la ville* »<sup>75</sup> ou encore en 2007 EveryBlock, un site « *qui recense et agrège un grand nombre de données potentiellement utiles pour les citoyens dans plusieurs municipalités* »<sup>76</sup>. Certaines municipalités américaines commencent donc à percevoir le potentiel des données publiques qu'elles détiennent et les possibilités qu'elles peuvent offrir aux réutilisateurs tant sur le plan de l'innovation et de la création de valeur socio-économique que pour la transparence de la vie publique.

Dans la lignée de ces initiatives pionnières, le responsable des systèmes d'information de la municipalité de Washington DC Vivek Kundra, qui sera ensuite nommé en 2009 Directeur des Systèmes d'Information du gouvernement fédéral par B. Obama, organise en 2008 et avec le soutien de la municipalité « « *Apps for Democracy* », un concours de développement d'applications de services publics »<sup>77</sup> avec à la clé un prix de 50 000 dollars. Ce concours rencontre un succès inattendu relayé dans les médias et permet le développement d'applications innovantes destinées aux habitants de Washington. L'intuition de Tim Berners-Lee, auquel est généralement attribuée la création du World Wide Web, selon laquelle « *l'aspect le plus fascinant du Web c'est que, quand vous mettez quelque chose en ligne, vous ne savez pas qui va l'utiliser – mais vous savez que quelqu'un va l'utiliser* »<sup>78</sup>, se trouve alors confirmée par le succès de cette initiative. Plusieurs grandes municipalités nord-américaines (notamment New York et Vancouver) se lancent ainsi dans l'organisation de tels concours qui les conduisent dans le même temps à ouvrir certaines de leurs données publiques.

<sup>74</sup> Voir le rapport du McKinsey Global Institute sur le phénomène « Big Data » ; [http://www.mckinsey.com/insights/business\\_technology/big\\_data\\_the\\_next\\_frontier\\_for\\_innovation](http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/big_data_the_next_frontier_for_innovation) (Page consultée le 7 août 2014)

<sup>75</sup> LACOMBE Romain *et al.*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 28.



L'organisation de ces concours force donc les administrations à faire des audits et un recensement des données qu'elles possèdent et qu'elles pourraient potentiellement ouvrir. Ces travaux d'identification, d'extraction et de « brutification » des données afin de les instaurer en données ouvertes « *constituent une part du travail sociotechnique dont les données font l'objet* »<sup>79</sup>. Or, ce travail nécessite que des agents des administrations s'y intéressent puis le réalise. On assiste donc dans le même temps à la formation des premières équipes administratives en charge de l'ouverture des données publiques, certains des membres de ces équipes acquérant ainsi des compétences fortement valorisables dans la suite de leurs carrière au sein de l'administration comme l'illustre bien l'exemple de Vivek Kundra à Washington DC.

Ainsi, ce mouvement *open data* et les politiques publiques d'ouverture des données qui s'ancrent au niveau de l'échelon municipal vont constituer la pierre angulaire du projet défendu par B. Obama durant la campagne électorale d'ouvrir les données publiques du gouvernement fédéral et d'en faire un élément central et pivot de l'action publique.

## **2. La mise à l'agenda**

La typologie des contextes ayant un impact sur l'action publique de P. Hassenteufel nous permet alors de dégager trois types de contextes qui vont avoir une influence sur la mise sur agenda du « problème public »<sup>80</sup> que constitue l'ouverture des données publiques. D'abord, un *contexte dit scientifique et technique* puisque la « révolution numérique » et le développement des technologies rendent possible la diffusion de grandes masses de données et la création de plateforme permettant de les structurer et de les organiser tandis que les réutilisateurs des données publiques peuvent proposer des applications aux citoyens qui possèdent de plus en plus d'appareils connectés (tablettes, *smartphones*, montres etc.). Ensuite, un *contexte politique* puisque les promoteurs de l'*open data* trouvent en la personne de B. Obama nouvellement élu une oreille attentive qui, comme nous l'avons vu, avait promu durant sa campagne le gouvernement ouvert, et enfin un *contexte international* qui tend à

---

<sup>79</sup> DENIS Jérôme, GOËTA Samuel, *op. cit.*

<sup>80</sup> « Problème public » étant entendu comme un « *enjeu de l'action publique, tel qu'il est formulé sur l'agenda des instances décisionnelles* » ; NAY Olivier *et al.*, *op cit.*, p. 443.



consacrer depuis les années 1970 l'information du public et le droit à l'information en faisant « *de l'information [...] la règle et le secret l'exception* »<sup>81</sup>.

En outre, le concept de structure des opportunités politiques (SOP) qui s'est développé dans la doctrine à partir des années 1970 et vise à rendre « *compte de l'environnement politique auquel sont confrontés les mouvements sociaux* »<sup>82</sup> et de son degré d'ouverture ou de fermeture permet bien la caractérisation de l'émergence et de l'essor de la mobilisation et du mouvement qui dépend de ces opportunités.

Or, les contextes que nous venons d'expliciter permettent de saisir l'importance du mouvement naissant qui va mener à la mise en place par B. Obama d'une politique d'*open data* fédérale dont l'aboutissement constitue la plate-forme data.gov lancé le 21 mai 2009 et qui s'inclut dans un renouvellement plus large de l'action publique autour du concept de « gouvernement ouvert ». Ainsi, le climat d'effervescence autour de ces dynamiques qui se sont développées au niveau local puis au niveau fédéral selon une approche *bottom-up* paraît bien être à l'origine d'une « structure d'opportunité politique » inédite qui rend possible l'institutionnalisation de l'*open data* aux Etats-Unis et témoigne de l'attractivité de l'ouverture des données publiques et de sa facilité de mise en place au regard des espérances et potentialités qu'elle suscite. C'est dans cette lignée que dès 2009 la Grande Bretagne (via la mise en ligne du portail data.gov.uk le 30 septembre 2009) ou encore la Nouvelle Zélande (via l'initiative NZGOAL) ont lancé leur portail de mise à disposition des données publiques et que certaines communes françaises ont commencé à s'intéresser à l'ouverture des données publiques.

## B. Des initiatives communales pionnières soutenues par les acteurs associatifs

En partant de l'exemple des initiatives rennaise et parisienne en termes d'ouverture des données publiques qui témoignent de la vivacité des questionnements au sein des collectivités (1), il ressort que les acteurs non étatiques ont joué un rôle crucial dans la publicisation des problématiques entourant l'*open data* en France (2).

### 1. Les exemples rennais et parisiens

<sup>81</sup> CHEVALLIER Jacques, *op. cit.*, p. 445.

<sup>82</sup> FILLIEULE Olivier, MATHIEU Lilian, « Structure des opportunités politiques », in *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 530.



Les premières initiatives politiques françaises d'ouverture des données publiques s'inscrivent dans un contexte international qui valorise cette ouverture, de plus en plus d'Etats et de collectivités la percevant dorénavant comme un outil au service de l'action publique. Mais alors comment expliquer que l'ouverture des données publiques se développe dans un premier temps en France à l'échelon local et plus précisément dans des communes puis des départements et des régions ?

S. Chignard y voit « *un effet des lois de décentralisation et du rôle pris par les collectivités ces trente dernières années* », « *un grand nombre des services publics* » étant « *gérés à cet échelon territorial* »<sup>83</sup>. Les données publiques produites par les collectivités relatives à ces services publics permettent ainsi de développer des applications qui peuvent être directement utiles aux citoyens (par exemple en lien avec les transports publics).

La ville de Rennes et la communauté d'agglomération Rennes Métropole ont été les premières collectivités à s'initier à l'ouverture des données publiques et ce sur l'impulsion de deux employés municipaux, Hugues Aubin, chargé de mission aux technologies de l'information et Xavier Crouan, Directeur général de l'information et de la communication. Ces deux acteurs ont perçu dans les initiatives étrangères le potentiel qu'elles pouvaient représenter pour une agglomération. Des concours remportant un grand succès et s'inspirant des pratiques américaines ont été ainsi organisés afin d'encourager la réutilisation des données mises en ligne et le développement d'applications pour les appareils connectés qui permettraient d'améliorer et de faciliter tant les démarches administratives, autour par exemple des données de la base « Guide du vivre à Rennes », que les déplacements à l'intérieur de l'agglomération, autour des données de transports publics concernant les bus, le métro et le service de vélos STAR mais également des données du Système d'Information Géographique permettant de réaliser des applications à destination des personnes en situation de handicap.

Suivant le même modèle, la ville de Paris a commencé à s'intéresser à l'ouverture des données publiques au début de l'année 2010 en engageant notamment une concertation avec les acteurs non étatiques promouvant l'*open data* et le gouvernement ouvert et qui aboutira à

---

<sup>83</sup> CHIGNARD Simon, *op. cit.*, p. 105



la création en janvier 2011 du portail opendata.paris.fr. A ce propos, Benjamin Ooghe-Tabanou, cofondateur de l'association Regards Citoyens créée en 2009 précise que :

« ...en janvier ou février 2010 il y a la ville de Paris qui a voulu se lancer et là encore on est intervenu... en fait on a entendu que la ville voulait se lancer, [...] on a vu le texte qui allait être voté au Conseil de Paris et qui en gros laissait une porte largement ouverte au fait de vendre les données.

Et du coup on a fait un plaidoyer assez rapidement sur notre blog là dessus, on est intervenu dans les débats et on a un peu participé aux... on a été auditionné par les responsables de la ville de Paris. [...] Donc du coup on a... avec d'autres acteurs... donc là avec Veni, Vedi, Libri et Benjamin Jean qui est un juriste spécialiste des licences libres, avec des gens de Wikimédia et de Creative Commons, on a fait le plaidoyer auprès de la Mairie de Paris qui les a amenés du coup à choisir l'ODbL [...] et donc c'est comme ça que la première licence Open Data est née en France »<sup>84</sup>

Par ailleurs, l'association LiberTIC<sup>85</sup> fondée par Claire Gallon a joué un rôle similaire dans l'ouverture des données publiques de la ville de Nantes, B. Ooghe-Tabanou précisant que son travail a été plus large et que « *Claire de LiberTIC a fait un vrai boulot vis-à-vis des collectivités* ».

## **2. Le rôle prépondérant des acteurs non étatiques**

Ces acteurs non étatiques sollicités par les collectivités préalablement à la mise en place de leurs portails respectifs vont ainsi s'imposer comme ce que R. Cobb et Elder ou encore J. Kingdon<sup>86</sup> vont nommer des « entrepreneurs de cause », c'est-à-dire des groupes ayant la capacité de rassembler des données, d'établir des synthèses ou encore étant capable de publiciser leurs analyses et revendications tout en mobilisant les acteurs politiques. Les acteurs associatifs jouent donc un rôle d'accompagnateur et apportent une expertise, expertise qui tient également au fait que certains des membres de ces associations constituent ce que Olivier Nay et Andy Smith nomment des « acteurs intermédiaires »<sup>87</sup> qui se situent à l'interface entre le public et le privé.

Regards Citoyens joue donc sur deux tableaux, comme instance associative d'une part, mais également d'autre part comme instance d'expertise par le biais de certains de ses membres, Tangui Morlier, (Consultant en informatique), Benjamin Ooghe-Tabanou

<sup>84</sup> Entretien avec OOGHE-TABANOU Benjamin (Regards Citoyens), réalisé le 8 mai 2013.

<sup>85</sup> A propos. *LiberTIC* [En ligne]. <http://libertic.wordpress.com/a-propos/> (Page consultée le 7 août 2014)

<sup>86</sup> COBB Roger W., ELDER Charles D., *Participation in American Politics : the Dynamics of Agenda Building*, John Hopkins University Press, 1972 ; KINGDON John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company, 1984.

<sup>87</sup> NAY Olivier, SMITH Andy, *op. cit.*



(Ingénieur de recherche en informatique) ou encore Gabriel Kerneis (Doctorant en informatique) et Benoit Boissinot (Ingénieur en informatique) qui correspondent bien à la caractérisation des acteurs intermédiaires faites par Nay et Smith puisqu'ils maîtrisent « *une pluralité de rôles sociaux et de connaissances* »<sup>88</sup>. Finalement, comme le rappelle P. Hassenteufel, « *à l'origine du processus de publicisation d'un problème on trouve donc la mobilisation d'acteurs sociaux touchés ou sensibilisés par une question qu'ils vont diffuser* »<sup>89</sup>, acteurs que Cobb et Elder ont qualifié de *do-gooders*<sup>90</sup> dans le sens où ils n'ont rien à « gagner » pour eux-mêmes en se saisissant du fait social que le fait d'être satisfait d'avoir repris une cause relevant de l'intérêt général. Ainsi, cette analyse est confirmée par le témoignage de Séverin Naudet, premier et ex-directeur d'Etalab lorsqu'il affirme que :

«...dans les collectivités qui ont commencé en 2009-2010, ça venait des associations, du milieu associatif et du milieu militant. [...] à Nantes ils avaient prévu de le faire mais payant et ce sont les associations qui les ont poussés à ne pas le faire payant. C'est toujours venu des associations »<sup>91</sup>.

Ce bref aperçu de la multiplication des initiatives municipales puis départementales et régionales soutenues par les acteurs associatifs qu'illustre bien la comparaison entre les quatre cartes<sup>92</sup> mises en ligne par l'association LiberTIC en février 2011, en janvier 2012, avril 2013 et août 2014 a donc contribué à publiciser ce « problème public » et à ce que l'Etat s'en saisisse et le mette à l'agenda.

## **Section 2 – Une politique étatique des données publiques**

Si les premières initiatives municipales ont vu le jour en France dès 2010, il a fallu attendre le début de l'année 2011 pour que l'Etat et les pouvoirs publics définissent une politique nationale d'ouverture des données publiques. Cette mise à l'agenda résulte de la convergence d'une pluralité d'évènements qui ont conduit à faire émerger puis à formaliser la procédure d'ouverture des données publiques (A) et a abouti, en février 2011, à la création de la mission Etalab venue structurer et encadrer le mouvement (B).

---

<sup>88</sup> HASSENTEUFEL Patrick, *op. cit.*, p. 214.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>90</sup> COBB Roger W., ELDER Charles D., *op. cit.*

<sup>91</sup> Entretien avec NAUDET Séverin (Premier et ex-directeur d'Etalab), réalisé le 25 mars 2013.

<sup>92</sup> Cf. Annexe 4 ; Cartes de l'*open data* en France réalisées par l'association LiberTIC



## A. Un contexte spécifique de mise à l'agenda

A travers l'exemple de la remise en cause des redevances sur la vente des données publiques il apparaît que l'ouverture des données publiques s'est rapidement imposée comme un *problème public* à part entière (1), le contexte d'émergence incitant ainsi le gouvernement à y apporter une solution (2).

### 1. Un mouvement inéluctable

En s'en tenant à l'exemple de la fin des redevances qui nous paraît représentatif des enjeux qui entourent l'ouverture des données publiques, il apparaît que cette politique est comme n'importe quelle politique publique dépendante de sa conception à sa mise en œuvre aussi bien du jeu des intérêts que du poids des institutions ou encore des « idées ». La création d'Etalab ne doit donc rien au hasard mais est le résultat de la conjoncture d'un grand nombre d'éléments comme cet exemple va nous permettre d'en donner illustration.

La première phase d'émergence et de diffusion de l'ouverture des données publiques en France est donc passée par des initiatives locales pionnières qui ont permis d'engager des réflexions sur l'adaptation de cet outil de gouvernement au cadre français, discussions auxquelles ont notamment pris part plusieurs acteurs associatifs. Ainsi, cette adaptation a donné lieu à des concertations au sein des différentes collectivités relatives aux trois types de barrières qui peuvent venir limiter la réutilisation des données publiques : « *techniques, juridiques et financières* »<sup>93</sup>. Or, tous les acteurs intervenant dans le processus ne partagent pas une même définition de l'ouverture et du cadre juridique et financier dans lequel elle doit s'insérer. Benjamin Ooghe-Tabanou rappelait à ce propos qu'en 2010, simultanément à la concertation mise en place par la ville de Paris en préalable à l'ouverture de ses données :

« l'APIE, l'agence pour le patrimoine immatériel de l'Etat qui de son côté essayait aussi de se positionner là-dessus [...] était clairement sur une autre ligne : il faut que l'Etat valorise ses données et du coup qu'il les vende. Donc on s'est battu pas mal, avec l'APIE parce que ça ne défendait pas ce que l'on essayait de défendre »<sup>94</sup>.

Regards Citoyens, qui partage la vision de nombreux acteurs du mouvement *open data* et sur laquelle repose également le modèle adopté par Etalab (avec notamment la Licence Ouverte),

<sup>93</sup> Entretien avec OOGHE-TABANOU Benjamin (Regards Citoyens), réalisé le 8 mai 2013.

<sup>94</sup> *Ibid.*



promeut du point de vue financier « *la gratuité, [du point de vue technique, des] formats ouverts et [du point de vue] juridique, des licences libres* »<sup>95</sup>. Si certaines institutions n’avaient pas intérêt à rendre ouverte leurs données, les différentes concertations qui ont pris place entre la fin 2009 et le début de l’année 2011 ont pourtant contribué à établir des standards et des normes de réutilisation tout en agrémentant les intérêts des différents acteurs ce qui a favorisé et encouragé la création de la mission Etalab.

Plus que les intérêts des différents acteurs en présence, si l’on se place dans une démarche d’analyse qui cherche à tenir compte de « *la pluralité des variables en présence, et qui permette de comprendre comment s’articulent et se combinent les mécanismes causaux à l’origine des phénomènes étudiés* »<sup>96</sup>, il faut également noter que « *le tissu plus ou moins ancien et serré de règles, de pratiques et de cartes mentales enracinées pèse sur les comportements des acteurs publics et privés concernés* »<sup>97</sup>. En effet, même si l’ouverture des données publiques possède le statut de « nouvelle » politique publique au sens où elle déploie des éléments d’un nouveau type, cette politique émerge au sein d’un tissu d’institutions bien ancrées dans le paysage institutionnel français. Ainsi, en ne prenant qu’un exemple représentatif de la situation, si l’APIE ou encore l’IGN défendent le modèle des redevances et donc de la vente des données publiques c’est parce que ce modèle institutionnalisé était jusque-là unique et qu’il a façonné le travail quotidien de nombreux agents administratifs et qu’il a encadré leurs comportements. Comme le souligne M. A. Trojette dans son rapport sur les exceptions au principe de gratuité en matière d’ouverture des données publiques, « *pour divers motifs – besoin budgétaire, situation de monopole, vision patrimoniale des informations et de la ressource qui en est tirée, volonté de limiter la demande ou de protéger un écosystème existant –, une vingtaine de services publics administratifs ont institué ou maintenu des redevances de réutilisation.* »<sup>98</sup> Or, la politique d’ouverture des données publiques sous-tend, comme l’a souligné à plusieurs reprises le gouvernement, la fin du système des redevances, ce principe n’étant plus adapté à la société numérique, qui bouleverse le tissu de règles qui prescrivait jusque-là les comportements. Pour ne prendre qu’un exemple, Axelle Lemaire, Secrétaire d’État au numérique, rappelait lors du discours de clôture de la « Conférence de Paris sur l’open data et le gouvernement ouvert » sa volonté que

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> PALIER Bruno, SUREL Yves, *op. cit.*, p. 9

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 13

<sup>98</sup> TROJETTE Mohammed Adnène, *Rapport au Premier ministre – Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?, Juillet 2013*, p. 4



*« ce principe fondateur de la gratuité des données publiques qui ne sauraient faire l'objet de redevances que sur des motifs d'intérêt général »*<sup>99</sup> soit gravé dans le marbre législatif. Ces décisions politiques contraignent ainsi les institutions concernées à une adaptation rapide à ce nouveau modèle de fonctionnement, à un abandon des cartes mentales enracinées qui façonnaient les comportements et les pratiques voire à la recherche d'un nouveau modèle de fonctionnement.

Les intérêts portés par les différents acteurs qui militent en dehors ou au sein même de l'Etat pour un nouveau modèle et pour la fin des redevances ne peuvent donc pas « être compris en dehors du contexte institutionnel dans lequel ils se forment et interagissent »<sup>100</sup>, un contexte qui, pour la question des redevances, leur est favorable, le fonctionnement de ces institutions se basant sur un modèle peu adapté à la société numérique et qui est donc « forcé » d'évoluer pour s'adapter. En relevant la focale de cet exemple et en se plaçant à un niveau macroscopique, il apparaît que la politique d'ouverture des données publiques s'inscrit dans un contexte plus large d'adaptation de l'Etat, de l'administration et des institutions politiques au numérique et à ses enjeux pluriels. Ainsi, le tissu de règles se contracte puis se renouvelle progressivement, les pratiques évoluent et de nouvelles cartes mentales émergent, le tout contribuant à faire changer les comportements : « *Une stratégie digitale doit intégrer cette dimension stratégique de la révolution numérique, et intégrer, au cœur du système les règles et les méthodes de cette révolution. Etalab n'est pas la seule structure à se préoccuper de cette dimension, et aurait bien du mal à s'en sortir si elle n'avait pas de solides alliés au sein du SGMAP. Mais il est clair que c'est une dimension que nous revendiquons fortement. »*<sup>101</sup>

Enfin, au-delà du jeu des intérêts et du poids des institutions, il faut également se tourner vers les éléments cognitifs et normatifs « *qui correspondent à la dimension intellectuelle de l'action publique* »<sup>102</sup> pour tenter d'expliquer pourquoi la fin des redevances s'est finalement imposée comme une évidence. Les cinq dimensions d'analyse identifiées par

<sup>99</sup> Cf. Annexe 5 ; Axelle LEMAIRE - Discours - Conférence de Paris sur l'open data et le gouvernement ouvert le 25 avril 2014 [En ligne]. <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/17361.pdf> (Page consultée le 1er 7 août 2014)

<sup>100</sup> PALIER Bruno, SUREL Yves, *op. cit.*, p. 13

<sup>101</sup> L'Etat peut-il être un innovateur radical ?. *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/06/letat-innovateur-radical.html> (Page consultée le 7 août 2014)

<sup>102</sup> PALIER Bruno, SUREL Yves, *op. cit.*, p. 16



Bruno Palier et Christelle Mandin<sup>103</sup> permettent ainsi de repérer les dimensions cognitives et normatives du processus en question.

Il s'agit tout d'abord « *d'identifier les diagnostics des problèmes avancés* »<sup>104</sup>, en l'occurrence il s'agit de se demander si la redevance, résultat de la vente des données publiques, est toujours justifiée lorsque l'on sait comme l'a montré le rapport Trojette que « *cet effort [d'instituer les redevances comme obstacles à la captation de valeur par des grands groupes pratiquant l'optimisation fiscale] semble illusoire, si l'on met en regard le montant demandé et les moyens de ces entreprises* »<sup>105</sup>. Ensuite, il nous faut repérer « *les hiérarchies de valeurs et de principes mis en avant par les acteurs* » autour de couple d'oppositions, ici le modèle de la gratuité *versus* les redevances et la vente des données. Troisième dimension d'analyse, les « *normes d'action proposées (définissant notamment le rôle et la place de l'Etat par rapport à d'autres entités comme le marché)* »<sup>106</sup>, à ce propos, le rapport de M. A. Trojette qui fait figure de référence sur la question et est maintes fois cité par les acteurs gouvernementaux lorsqu'il s'agit d'aborder ces problématiques, préconise l'abandon de l'ancien modèle et un changement de la place de l'Etat qui doit encourager et faciliter la réutilisation de ses données en adoptant « *une stratégie de plateforme performante de mise à disposition de données ouvertes et dans des formats permettant un traitement automatisé. De telles plateformes participent de la mise en place des infrastructures informationnelles essentielles tant à la démocratie qu'au développement économique.* »<sup>107</sup>. Mais il faut également s'intéresser aux « *instruments privilégiés* »<sup>108</sup> pour mettre en place cette stratégie, en l'occurrence « *les modèles combinant gratuité et tarification progressive, selon le type de réutilisateurs et en fonction de critères correctement définis au regard de la valeur ajoutée par la plateforme, devraient être privilégiés.* »<sup>109</sup>. Enfin, il s'agit d'identifier comme le préconisent B. Palier et C. Mandin les « *images* » ou pays modèles. A ce propos, et même si cette image est erronée comme le rappelle H. Verdier, « *Il ne se passe plus une semaine sans un dossier spécial titrant sur "les data, pétrole du XXIe Siècle", "data is the new*

---

<sup>103</sup> MANDIN Christelle, PALIER Bruno, « L'Europe et les politiques sociales. Vers une harmonisation cognitive des réponses nationales », in LEQUESNE Christian, SUREL Yves (dir.), *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 255-285.

<sup>104</sup> PALIER Bruno, SUREL Yves, *op. cit.*, p. 16

<sup>105</sup> TROJETTE Mohammed Adnène, *Rapport au Premier ministre – Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?*, Juillet 2013, p. 4

<sup>106</sup> PALIER Bruno, SUREL Yves, *op. cit.*, p. 17

<sup>107</sup> TROJETTE Mohammed Adnène, *Rapport au Premier ministre – Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?*, Juillet 2013, p. 5

<sup>108</sup> PALIER Bruno, SUREL Yves, *op. cit.*, p. 16

<sup>109</sup> TROJETTE Mohammed Adnène, *Rapport au Premier ministre – Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?*, Juillet 2013, p. 6



*oil", "les données, le nouvel or noir" »<sup>110</sup>, l'Etat serait alors assis sur un « tas d'or » compte tenu de la quantité et de la qualité de données qu'il est amené à produire tandis que du côté du modèle, le Royaume-Uni apparaît ainsi comme un modèle à suivre : « [il] a estimé à 6,8 Md£ (7,9 Md€), pour 2010 et 2011, les bénéfices de l'ouverture des données publiques pour la société britannique, dont 5 Md£ (5,8 Md€) de bénéfices sociaux »<sup>111</sup>.*

En résumé, on voit bien de part cet exemple très microscopique mais représentatif d'une part des enjeux que recouvre l'ouverture des données publiques que celle-ci est portée plus largement par un mouvement qui pousse l'État et ses administrations à se renouveler pour s'adapter à la société numérique. L'émergence d'une politique étatique d'ouverture des données publiques et la création d'un organe administratif en charge de sa mise en œuvre paraissaient donc inéluctables, ces éléments intervenant dans un contexte spécifique qu'il convient de restituer.

## **2. Une « fenêtre d'opportunité politique » inédite**

Les travaux de John W. Kingdon<sup>112</sup> permettent alors de prendre en compte les dimensions du contexte de la mise sur agenda au niveau national qui va aboutir à la création de la mission Etalab en février 2011. Il décompose ainsi ce contexte en trois flux indépendants, la mise sur agenda s'opérant à la conjonction de ces flux.

D'abord, J. Kingdon identifie le « *flux des problèmes* » relatif au fait que les autorités portent attention à un problème public. En l'occurrence, ce problème public concerne l'ouverture des données publiques et plus largement la volonté de chercher à harmoniser au niveau national des initiatives locales qui adaptent à leur manière cette pratique au contexte français et municipal, départemental ou régional, ce qui a pour conséquence d'établir plusieurs standards notamment en terme juridique (différentes licences) et technique (différents formats).

Au-delà de cette volonté d'harmonisation difficilement réalisable du fait des lois de décentralisation et de l'autonomie des collectivités, la volonté première était de chercher à

---

<sup>110</sup> Non, les données ne sont pas du pétrole... *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henrivedier.com/2013/03/non-les-donnees-ne-sont-pas-du-petrole.html> (Page consultée le 8 août 2014)

<sup>111</sup> TROJETTE Mohammed Adnène, *Rapport au Premier ministre – Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?*, Juillet 2013, p. 5

<sup>112</sup> KINGDON John W., *op. cit.*



ouvrir les données publiques produites et traitées par l'Etat, ses administrations mais également les établissements publics ou encore des organismes exerçant une mission de service public avec comme objectif à terme, pour « *que ce soit quelque chose qui ne s'arrête jamais, [d']en faire une obligation légale* »<sup>113</sup>. S'il n'existe pas véritablement de demande sociale élargie pour *l'open data*, les associations ont tout de même jouées un rôle important notamment, comme nous l'avons vu, dans l'action de publicisation du concept et dans sa traduction au niveau local. Toutefois, au-delà, les autorités ont également porté attention à ce problème public du fait qu'elles ont pu déceler tout le potentiel que représente l'ouverture des données publiques qui ne se limite pas à la mise en circulation de données publiques mais apporte, si cet outil est inclus dans une politique cohérente et élargie de gouvernement ouvert (« *Government 2.0* »), des solutions à d'autres problèmes publics, solutions qui ont le potentiel d'infléchir certaines politiques publiques (politique économique, les politiques de l'emploi). Ainsi, comme avait pu le rappeler B. Obama durant la campagne présidentielle américaine de 2007-2008 :

« Nous devons utiliser l'ensemble des technologies et des méthodes disponibles pour ouvrir le gouvernement fédéral, atteindre un nouveau niveau de transparence pour changer les modalités de gestion des affaires publiques à Washington, et donner aux Américains l'opportunité de participer aux délibérations du gouvernement et à la prise de décision d'une manière qui n'était pas envisageable il y a seulement quelques années »<sup>114</sup>.

L'attention croissante à ce problème public par les autorités étant confirmée par Séverin Naudet qui, avant même d'être nommé à la tête d'Etalab, s'était rendu en tant que Conseiller Internet du Premier ministre François Fillon aux Etats-Unis afin d'observer cette dynamique et ce mouvement naissant :

« Donc dans le champ de la e-administration et dans le champ du e-gouvernement, forcément sont apparus à un moment les outils qui sont ceux de ce que l'on appelle l'*open government* dans les pays anglo-saxons et dont le principal ou en tout cas l'un des plus puissant est l'*open data*. Mais en fait, on est allés avec Nathalie Kosciusko-Morizet et Nicolas Princen, mon homologue à l'Elysée, faire un voyage d'études aux Etats-Unis en 2009 quand Barack Obama lançait « *data.gov* »<sup>115</sup>.

Ensuite, J. Kingdon identifie le « *flux des politiques publiques* » qui constitue le moment où les solutions à ces problèmes sont avancées. Les collectivités en faisant le choix

<sup>113</sup> Entretien avec NAUDET Séverin (Premier et ex-directeur d'Etalab), réalisé le 25 mars 2013.

<sup>114</sup> O'REILLY Tim, *op. cit.*, p. 12.

<sup>115</sup> Entretien avec NAUDET Séverin (Premier et ex-directeur d'Etalab), réalisé le 25 mars 2013.



de se lancer dans l'*open data* ont contribué à publiciser différents types de solutions du fait notamment des arbitrages qu'elles ont dû réaliser après les périodes de concertations. En effet, la détermination du cadre juridique relatif à l'ouverture des données est capitale car celui-ci va conditionner les possibilités offertes aux réutilisateurs potentiels. Avant octobre 2011 et la création de la Licence Ouverte Etalab, il n'existe que « *deux options de modèle de licence : les licences BY [dont la seule condition est d'attribuer la paternité de l'œuvre, en l'occurrence la donnée, à son auteur] ou les licences BY-SA [pour lesquelles il faut indiquer la paternité des données mais également s'engager à les redistribuer sous une licence identique à celle qui régit les données originales]* »<sup>116</sup>, ces licences étant les seuls licences libres permettant de véritablement mettre en œuvre une politique d'Open Data puisqu'elles autorisent notamment l'utilisation des données à des fins commerciales. Or, l'Open Knowledge Foundation avait développé une licence ODbL (Open Database Licence) sur le modèle de la licence BY-SA qui était donc spécifiquement adaptée au contexte d'ouverture et permettait aux acteurs qui l'adoptaient de mettre rapidement en place un cadre juridique tout en n'excluant pas la revente des données puisqu'elle permet « *par ailleurs s'il y a des gros acteurs qui ne veulent pas jouer le jeu du share-alike de leur vendre les données* »<sup>117</sup>. La ville de Paris a ainsi fait le choix de la licence ODbL qui a, pour l'occasion, été traduite en français, ce qui a ouvert la possibilité aux autres collectivités de l'utiliser. Autrement dit, des solutions aux barrières juridiques, techniques et financières existaient et avaient été discutées et expérimentées, ce qui rendait la mise en place d'une politique nationale des données publiques plus aisée et plus rapide.

Enfin, le « *flux de la politique* » qui détermine les possibilités de réussite du projet et les contraintes. La position occupée par Séverin Naudet – conseiller Internet de François Fillon – jusqu'à la création de la mission Etalab paraît alors déterminante du choix politique qui a pu être fait au niveau du gouvernement. En effet, c'est selon lui en rentrant d'un voyage d'observation aux Etats-Unis en 2009 que la réflexion a débuté, lors d'une réunion s'étant tenue le 4 août 2009 :

« On est rentrés et Nathalie [Kosciusko-Morizet] et moi avons dit au Premier Ministre qu'il fallait absolument envisager de faire la même chose en France. Donc, j'ai, comme conseiller du Premier ministre, arbitré la gouvernance, proposé au Premier

---

<sup>116</sup> Entretien avec OOGHE-TABANOU Benjamin (Regards Citoyens), réalisé le 8 mai 2013.

<sup>117</sup> *Ibid.*



Ministre le schéma de gouvernance et de fonctionnement et la proposition d'une nouvelle politique »<sup>118</sup>.

Romain Talès, responsable du recensement des données publiques, confirme ainsi le rôle joué par Séverin Naudet :

« Ce qui s'est passé avec Séverin était nécessaire parce qu'il y avait vraiment besoin d'une impulsion politique très très forte sur un sujet totalement nouveau. [...] Séverin a été là de manière très proche du Premier ministre de l'époque pour impulser un mouvement nouveau, pour répondre à un calendrier politique qui était très contraint. On avait 6 mois pour développer une plateforme avec des échéances politiques en 2012 [...] Séverin avait la connaissance de l'administration et le soutien de certaines personnes hauts placées au niveau du gouvernement »<sup>119</sup>

Si dès 2009 les autorités ont considéré l'ouverture des données publiques comme un problème public, soit lorsque les Etats-Unis lançaient leur portail data.gov, il a fallu attendre février 2011 pour que la mise à l'agenda soit entérinée et que la décision soit prise de mettre en œuvre une politique nationale d'ouverture. Ce décalage s'explique notamment par le fait que Séverin Naudet était une des seules personnes à suivre les dossiers du e-gouvernement et de la e-administration à Matignon, ce qui a retardé la prise de décision et la mise en œuvre de la politique. De plus, il fallait définir le cadre juridique qui allait venir encadrer l'existence d'Etalab et procéder à l'arbitrage des différentes prérogatives de la mission en vue de la rédaction du décret de création. C'est donc fin 2010-début 2011 que les trois flux permettant de caractériser les dimensions du contexte de la mise sur agenda paraissent se rejoindre concernant l'ouverture des données publiques et que s'ouvre ainsi la « fenêtre d'opportunité politique » dont l'aboutissement constitue la création de la mission Etalab par décret le 21 février 2011.

## B. La mission Etalab comme catalyseur et agrégateur

La création de la mission Etalab a abouti à la définition de trois objectifs principaux (1), le travail de recensement des données publiques constituant alors une tâche clef (2). Pour autant, est-il déjà possible à ce stade de qualifier Etalab d'*institution* au sens de James G. March et Johan P. Olsen ? (3)

---

<sup>118</sup> Entretien avec NAUDET Séverin (Premier et ex-directeur d'Etalab), réalisé le 25 mars 2013.

<sup>119</sup> Entretien avec TALÈS Romain (responsable du recensement des données publiques – Etalab), réalisé le 30 juillet 2014.



## **1. Les objectifs initiaux**

La mission Etabl, qui marque donc le début de la mise en œuvre d'une politique étatique et nationale d'ouverture, est créée le 21 février 2011 par le décret n° 2011-194 « portant création d'une mission « Etabl » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques »<sup>120</sup> avec à sa tête Séverin Naudet, jusque-là Conseiller Internet de François Fillon. Il n'est donc pas créé de nouvelle administration à part entière puisque la mission est « placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement ». Comme le rappelle Séverin Naudet :

« ...ça s'est passé de manière à la fois assez classique et à la fois pas du tout. C'est-à-dire que... d'abord on a, comme je vous le disais tout à l'heure... le Premier ministre a arbitré les principes de la gouvernance, du fonctionnement etc. Il m'a nommé. Ensuite j'ai constitué... pour moi l'une des conditions pour le faire était de constituer intégralement mon équipe, sans avoir à récupérer des fonctionnaires par jeu d'ETP, c'était pas le sujet. J'avais besoin de gens qui étaient archi-compétents sur les sujets, très pointus et d'avoir une équipe très spécifique. Ce qui était le cas, j'ai recruté sept personnes.

Samuel Azoulay :

Vous avez recruté vous-même ?

Séverin Naudet :

Oui, oui, j'ai recruté moi-même. Ensuite le Premier ministre a créé la mission et là on a engagé le travail de manière très classique c'est-à-dire que l'on a préparé ce qui relevait du réglementaire puisque le Premier ministre a signé des circulaires et des décrets venant encadrer le fonctionnement et arrêter un certain nombre de décisions nouvelles qui ont toutes fait l'objet de concertations extrêmement larges de tous les acteurs concernés de l'administration, de la société civile, tout le monde »<sup>121</sup>.

Ainsi, à sa création, les objectifs assignés à la mission étaient triples. D'abord, recueillir de nombreux jeux de données auprès des différentes administrations de l'Etat mais également auprès des « établissements publics administratifs et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public » afin d'aboutir à la création d'un portail interministériel sur lequel les réutilisateurs potentiels pourront aisément rechercher et télécharger tous les jeux de données. Cela a abouti à la création le 5 décembre 2011 de la plate-forme data.gouv.fr, dont le

---

<sup>120</sup> Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etabl ». *Légifrance* [En ligne]. <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023619063&categorieLien=id> (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>121</sup> *Ibid.*



site a été réalisé, à la suite d'un appel d'offre de marché public, par la société Logica pour environ 1,65 millions d'euros, selon le rapport sur le projet de loi de finances pour 2012 du député Gilles Carrez (UMP)<sup>122</sup>. Par ailleurs, le budget de la mission qui s'élevait à 2,24 millions d'euros en 2011 « *devait baisser en 2012 et 2013 pour atteindre respectivement, 1,27 million et 1,21 million d'euros* »<sup>123</sup>.

Ensuite, dans la lignée de cet objectif, Etalab s'est donc vu assigner un rôle de coordinateur auprès des différents services administratifs afin que ceux-ci puissent saisir tous les enjeux de l'ouverture des données publiques et soient capables pratiquement de mettre en œuvre cette politique, c'est-à-dire de fournir des jeux de données qui respectent un certain cadre technique et juridique défini au préalable. Séverin Naudet résume alors bien le travail que cela a nécessité en amont :

«...on a fait un travail de référencement [...], c'est-à-dire qu'en croisant évidemment à la fois dans les échanges avec les administrations elles-mêmes avec les... la société civile de manière assez globale, on a commencé à établir une liste très large de sujets dans lesquels il fallait aller chercher des informations. On a référencé, on a listé, ensuite on a fait passer... enfin on a organisé de très très nombreuses réunions bilatérales avec chacune des administrations et des directions centrales d'administration, des directions d'administration centrale, pardon... et une fois que l'on a eu établi la liste, on a fait une série de ce que l'on appelle des réunions informelles à Matignon avec le Conseiller technique du premier ministre en charge du sujet qui était Nicolas Potier, moi même pour... comment dirais-je... ré-éclaircir les sujets litigieux, ce qui était assez sportif, il y en a eu beaucoup et ensuite ça s'est conclue par [...] une série de ce que l'on appelle des réunions interministérielles. Les réunions interministérielles ont un pouvoir réglementaire puisqu'en sort ce que l'on appelle un « bleu », qui est un compte rendu de réunion interministériel établi par le Secrétariat Général du Gouvernement, qui était ensuite envoyé à l'ensemble des ministres pour leur donner l'instruction de fournir les informations qui leur avaient été demandées »<sup>124</sup>.

Ceci s'est alors traduit par un effort de formation technique qui a été assuré par les équipes d'Etalab durant des réunions bilatérales « *groupées avec l'ensemble des gens en charge dans les DSI, dans les directions d'administration centrale* »<sup>125</sup>. Finalement, aujourd'hui, Henri Verdier « *anime un réseau de treize correspondants open data, un auprès de chaque*

---

<sup>122</sup> Open data : Etalab bénéficie d'un budget de 5 millions d'euros sur trois ans. *Journal du Net* [En ligne]. <http://www.journaldunet.com/ebusiness/le-net/budget-etalab-1111.shtml> (Page consultée le 7 août 2014)

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> Entretien avec NAUDET Séverin (Premier et ex-directeur d'Etalab), réalisé le 25 mars 2013.

<sup>125</sup> *Ibid.*



*secrétaire général d'administration, eux-mêmes ils ont souvent quatre ou cinq... donc en fait il y a plus de deux cent responsables Open Data dans l'Etat français »<sup>126</sup>.*

Enfin, le dernier objectif était de mettre en place un véritable cadre juridique venant encadrer l'ouverture et cela est passé par la création d'une licence spécifique :

«...parce qu'un des grands freins à l'ouverture des données publiques c'était l'inquiétude des administrations sur leur éventuelle responsabilité en cas de mésusage des données ou sur des éventuels... et puis à l'inverse, de la part des start-ups, elles voulaient être sûres qu'un jour l'Etat n'allait pas dire : je suis co-auteur, je veux des dividendes. Et en vérité, s'il n'y avait pas eu un cadre juridique Carré protégeant à la fois celui qui partage des données et celui qui les réutilise, le mouvement n'aurait jamais pris. Donc il fallait proposer un outil qui permette de... qui rassure tout le monde »<sup>127</sup>.

Une concertation réunissant de très nombreux acteurs « *tels que les ministères et les producteurs de données au sein de l'Etat, [...] les collectivités territoriales, d'autres institutions, notamment indépendantes du gouvernement, comme la CNIL ou la CADA. Et puis, l'ensemble de la communauté de réutilisateurs que ce soit des entreprises, des start-ups, des ONG, des associations, des citoyens* »<sup>128</sup> a alors débuté en partant d'un double constat :

« [Le] premier constat que l'on a pu faire c'est qu'il y avait un grand nombre de licences, pas forcément d'ailleurs compatibles avec une démarche d'open data mais qu'il y avait un grand nombre de licences développées par les administrations qui encore une fois avaient vraiment fonctionné en silo [...] il n'était pas possible d'avoir des situations juridiques distinctes alors que la loi est la même pour tout le monde. Donc on a d'abord eu ce souci de converger, d'harmoniser le travail sur les licences. Le deuxième constat c'est qu'il n'y avait au fond pas vraiment de licences open data. Il y avait des licences issues souvent de la réflexion sur comment on peut vendre des données, donc un modèle qui n'est pas compatible avec l'open data et qui n'est pas un modèle qui trouve un avenir notamment dans la société numérique et dans l'économie de l'information dans laquelle nous sommes. C'est aussi ça un des objectifs de l'open data, c'est de favoriser l'innovation et l'économie numérique. Donc le deuxième constat c'était effectivement celui-là, c'était de dire qu'il faut harmoniser les licences, en avoir moins et aussi avoir une licence pour la France, pour le gouvernement, pour l'Etat, qui soit une licence compatible open data »<sup>129</sup>.

Le choix s'est porté sur la création d'une nouvelle licence s'inspirant, d'une part de l'ODC-BY créée par l'Open Knowledge Foundation qui avait été traduite par la ville de Paris à la

<sup>126</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d'Etalab), réalisé le 6 mai 2013.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> Entretien avec QUINTARD KAIGRE Alexandre (Responsable des affaires juridiques et publiques d'Etalab), réalisé le 6 mai 2013.

<sup>129</sup> *Ibid.*



suite des concertations relatives à l'adoption d'une licence pour la ville de Paris, et d'autre part des licences existantes notamment au Royaume-Uni afin que la licence française soit compatible avec les standards internationaux et permettent pourquoi pas à terme la création de portails transnationaux :

«... parce que le constat qu'on a pu faire [...] c'est qu'au fond l'objectif est d'offrir le plus de libertés possibles aux réutilisateurs, mais il faut aussi prendre en compte un autre élément : c'est qu'Internet, l'économie numérique ne connaît pas de frontières puisqu'un réutilisateur il faut qu'il puisse agréger facilement et faire par exemple un *mash-up*, un croisement de données entre des données du gouvernement britannique et celles du gouvernement français »<sup>130</sup>.

La Licence Ouverte publiée le 18 octobre 2011 paraît alors satisfaire à l'exigence de simplicité et de clarté qui avait été suggérée par les réutilisateurs. Ainsi, l'Etat, en créant la mission Etalab et en cherchant à instaurer un cadre juridique et technique précis concernant la réutilisation des données publiques a véritablement agi comme un catalyseur au sens où il a rendu possible et a provoqué la mise en route de la politique nationale d'ouverture des données publiques en assurant une coordination interministérielle qui s'est traduite par la mise en place d'un réseau élargi d'acteurs au sein des structures étatiques. Au-delà de ce rôle de coordinateur qui a donné l'impulsion initiale, il paraissait également nécessaire, afin d'ancrer l'ouverture des données publiques dans l'action publique et d'en faire plus qu'un simple outil politique, qu'Etalab anime ce réseau afin de pouvoir établir cette politique sur le long terme et bénéficier constamment des retours tant des fournisseurs de données que des réutilisateurs. C'est en ce sens qu'une circulaire du Premier ministre François Fillon, la circulaire du 26 mai 2011 « *relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques* »<sup>131</sup>, est venue préciser plusieurs éléments relatifs au fonctionnement et au rôle de la mission et notamment concernant ses relations avec les différentes administrations ministérielles et ce afin d'encadrer le recensement, la mise à disposition et la transmission des données publiques.

---

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques. *Légifrance* [En ligne].

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072788> (Page consultée le 7 août 2014)



## **2. Le travail crucial de recensement des données publiques**

J. Denis et S. Goëta rappellent qu'« *à prendre pour acquis la circulation même des données, on laisse de côté les processus concrets qui amènent à leur ouverture même.* »<sup>132</sup> Pourtant ces processus sont essentiels et dès la création de la mission Etalab, les deux premiers objectifs assignés à la mission Etalab, à savoir recueillir de nombreux jeux de données et assurer un rôle de coordinateur au sein des administrations, se sont révélés cruciaux. Les tâches essentielles de « recherche » puis de recensement des jeux de données présents dans les différentes bases de données des administrations ont ainsi été confiés à Romain Talès, un acteur venu du privé.

Pour soutenir cet effort et lui donner un poids institutionnel contraignant, la circulaire du 26 mai 2011 oblige ainsi chaque ministère à désigner un interlocuteur unique pour Etalab, cet interlocuteur étant alors placé « *sous l'autorité directe et immédiate du secrétaire général du ministère et chargé de coordonner la transmission à « Etalab » des informations publiques de son administration* ». Cette disposition est donc à l'origine de la formation d'un réseau de « *12 ou 13 correspondants* »<sup>133</sup> au sein de l'administration, réseau qui a véritablement permis la mise en œuvre de la politique d'ouverture des données publiques, Etalab étant en grande partie dépendant de ces interlocuteurs pour assurer la publication des données sur la plate-forme data.gouv.fr. R. Talès rappelle à ce propos :

« L'idée c'était de créer les conditions qui permettraient de faire fonctionner l'open data au sein de l'administration. A minima en tout cas. On avait le décret de création d'Etalab de février 2011 [...] la circulaire pour nous c'était une manière d'asseoir notre fonctionnement et de pouvoir collecter un peu de données et d'impliquer les ministères. »<sup>134</sup>

Romain Talès venant du secteur privé, il n'avait pas de connaissances particulières des rouages de l'administration et sa première tâche a donc consisté à établir des premiers contacts informels avec les différents correspondants afin de commencer à explorer les différentes bases de données et d'établir des premières listes de données potentiellement candidates à l'ouverture : « *Cette exploration vise généralement à déboucher sur un inventaire, plus ou moins outillé, qui recense les données. Il existe une version utopique de cet inventaire, qui se présenterait sous la forme d'un catalogue exhaustif au sein duquel serait*

<sup>132</sup> DENIS Jérôme, GOËTA Samuel, *op. cit.*

<sup>133</sup> Entretien avec TALÈS Romain (responsable du recensement des données publiques – Etalab), réalisé le 30 juillet 2014.

<sup>134</sup> Entretien avec TALÈS Romain (responsable du recensement des données publiques – Etalab), réalisé le 30 juillet 2014.



*recensé, non pas les données dont l'ouverture serait jugée intéressante, mais « toutes » les données produites par l'institution.* »<sup>135</sup>

Pourtant en l'absence d'un tel catalogue tout le travail de R. Talès a donc consisté à identifier en lien avec les différents correspondants des données « essentielles » à ouvrir en priorité, cette priorisation étant relativement libre mais tributaire de deux facteurs interdépendants : la qualité des données (structuration, format, etc.) et le temps nécessaire pour les extraire et faire valider par la hiérarchie la possibilité de les mettre en ligne avant l'ouverture de la plate-forme.

De plus, comme le rappelle R. Talès, la procédure étant nouvelle et contribuant à publiciser le travail concret de certains services administratifs, elle était sujette à certaines réticences de la part de certaines administrations :

« Après il y a plusieurs facteurs qui rentrent en considération. Il y a le côté emblématique de la donnée, effectivement moi je les saoulais pour avoir les dépenses de l'administration avec un niveau de granularité plus détaillé [...] Donc voilà moi je balançais un peu ma lettre au père Noël et j'essayais de regarder avec les producteurs concernés la faisabilité. Les premiers jeux de données que j'ai eus sur les faits constatés par les forces de l'ordre, au début le cabinet voulait pas les mettre en ligne et au final c'est l'ONDRP [Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales] qui me les a envoyés la veille de la mise en ligne de la plateforme. Le cabinet a dit : attendez on a pas donné notre aval et l'ONDRP : attendez, nous on a les données, elles sont agrégées, c'est que du départemental. C'est passé et ils les mettent à jour. »<sup>136</sup>

De cet exemple ressort ainsi trois choses. D'une part transparaît la contrainte institutionnelle qui fait que certaines pratiques, comportements et « *cartes mentales* »<sup>137</sup> sont enracinés et s'imposent comme un frein au changement de la routine quotidienne. Et cela est d'autant plus perceptible lorsque la nouveauté implique que des services administratifs mettent en ligne et publicisent par là-même ce qui est souvent leurs matériaux bruts de travail, qu'ils étaient jusque-là les seuls à consulter et à manipuler. Cette démarche implique ainsi une véritable évolution des modes de travail administratif, certains agents ayant dorénavant la pleine conscience que les données qu'ils produisent quotidiennement peuvent se retrouver mises en ligne sur une plate-forme publique et qu'elles peuvent donc potentiellement être réutilisées pour produire différents types de contenus. S'il est encore trop tôt pour analyser les changements que cela implique dans les méthodes de travail des agents, il est possible

<sup>135</sup> DENIS Jérôme, GOËTA Samuel, *op. cit.*

<sup>136</sup> Entretien avec TALÈS Romain (responsable du recensement des données publiques – Etalab), réalisé le 30 juillet 2014.

<sup>137</sup> PALIER Bruno, SUREL Yves, *op. cit.*, p. 13



d'affirmer sans prendre trop de risques que cela va contribuer à faire évoluer certaines pratiques et comportements. Il apparaît alors clairement que la mission Etalab a joué et joue toujours un rôle essentiel d'accompagnement et de coordination des administrations afin que l'ouverture des données puisse se faire dans un climat serein qui satisfait les intérêts de la majorité des acteurs qui entrent en jeu.

D'autre part, en se tournant vers le « jeu des intérêts », le constat qui peut être fait en partant de cet exemple des données de l'ONDRP est que l'ouverture des données peut contribuer à révéler voir à exacerber certaines tensions qui peuvent exister à l'intérieur même de l'administration entre des services et structures dont les tâches se chevauchent ou sur lesquels *le* politique a un droit de regard. Dans notre exemple, il faut noter que l'ONDRP est administrativement rattaché à un établissement public administratif (l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice) placé sous tutelle du Premier ministre. Le ministère de l'Intérieur n'est donc juridiquement pas responsable de ces données mais celles-ci étant liées à son périmètre d'action et jugées comme plutôt sensibles, le ministère s'était opposé à leur publication. A contrario, l'Observatoire ayant été créé dans le but premier de rendre compte des évolutions des phénomènes délinquants et criminels et donc de produire des statistiques, il était dans son intérêt d'ouvrir ces données s'il estimait qu'elles étaient de qualité puisque cela contribuait à légitimer de ce fait son existence même.

Enfin, si l'on s'intéresse aux éléments cognitifs et normatifs, pour que ces changements méthodologiques, comportementaux et organisationnels perdurent et ainsi s'enracinent progressivement dans la culture administrative, il semble que les méthodes de travail qu'Etalab met en place dès aujourd'hui en collaboration avec les différentes administrations et services sont déterminantes de l'enracinement du processus. En effet, c'est de ce travail que dépend en grande partie la pérennité de l'ouverture des données publiques, qui ne peut se faire qu'en lien étroit avec les producteurs de données – c'est-à-dire les agents administratifs –, et son inscription dans l' « *ADN administrative* » :

« Là on est dans une étape où il faut inscrire tout ça dans l'ADN, il faut pas que ce soit du top-down, il faut vraiment leur [*les producteurs*] donner envie, créer de l'appétence autour de la donnée, rendre le truc sexy, créer des outils de *reporting*, les valoriser, valoriser les réutilisateurs, leur montrer que les réutilisations qui sont faites vont aussi dans leur intérêt et qu'ils peuvent les récupérer pour favoriser une image positive. [...] Je veux [...] qu'ils s'impliquent et qu'ils s'imprègnent de la culture de la data. »<sup>138</sup>

Et certains exemples montrent que le processus commence à s'enraciner :

---

<sup>138</sup> Entretien avec TALÈS Romain (responsable du recensement des données publiques – Etalab), réalisé le 30 juillet 2014.



« Les données sur la réserve ministérielle c'est le cabinet qui nous les a filées de manière proactive. Il nous a envoyé deux fichiers Excel dans un mail. C'est une super victoire, ça montre qu'aujourd'hui c'est en train de se mettre en place de manière à peu près naturelle. Et à force de le mettre dans les lois, les décrets, les circulaires... »<sup>139</sup>

Pour animer cet écosystème et le faire vivre, R. Talès avait bâti des tableaux de bord de suivi de la collecte des données avec des indicateurs de couleurs qui avaient été associés à la RGPP :

« C'était du jaune, vert, orange, rouge. Les données qu'on aimeraient avoir, celles qu'on a, celles qu'on a pas encore pour des raisons techniques donc en orange et celles qu'on a pas parce que l'administration ne veut pas nous les donner en rouge. Et donc on organisait des réunions thématiques avec les cabinets concernés, donc avec les correspondants open data, les conseillers sur la thématique du Premier ministre et on essayait de mettre en place des plans d'action concrets sur la base des documents que j'avais réalisés »<sup>140</sup>

Mais si R. Talès a progressivement abandonné l'usage des tableaux de bord au profit d'une relation plus informelle (rendez-vous téléphoniques hebdomadaires, déjeuners bilatéraux) avec chacun des correspondants, il est à noter qu'une des limites actuelles est liée au fait que ceux-ci ne choisissent pas forcément ce statut de correspondant puisqu'ils sont nommés par les secrétaires généraux et que cette tâche supplémentaire de travail ne figure pour le moment dans aucune fiche de poste. Ainsi, l'avancée du processus est aujourd'hui encore grandement dépendante du bon vouloir de quelques agents administratifs :

« Ils ont des fonctions qui sont extrêmement éclectiques au sein de l'administration. Ça pose des problèmes aujourd'hui parce qu'avec 3 ans et demi de retour d'expérience je me rends compte... [...] il y a de tout, il y a en a qui sont plus ou moins impliqués, il y en a qui font ça parce qu'ils ont pas le choix et c'est un peu une double peine pour eux. [...] ceux qui le font de manière proactive ils accordent beaucoup de temps, ils doivent dégager deux journées par semaine. [...] Je réfléchis aussi à un moyen de mettre à jour mon réseau de correspondants. »<sup>141</sup>

En résumé, il apparaît que les tâches de recensement et de coordination de l'ouverture des données publiques sont cruciales et que de leurs réalisations dépend la bonne mise en œuvre de la politique. Les producteurs, qui sont incarnés dans chaque ministère en la personne d'un correspondant, sont en effet des acteurs clefs, une des pierres angulaires de la politique d'ouverture, puisque ce sont eux qui possèdent les connaissances les plus précises

---

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> *Ibid.*



sur les données produites par l'administration et qui sont en mesure d'évaluer avec le plus de justesse leur qualité ainsi que leurs potentialités d'instauration en données ouvertes. De plus, il ne faut pas omettre que les processus qui sont aujourd'hui mis en place par EtaLab avec le soutien du SGMAP vont contribuer à formater et modeler les pratiques, comportements et « cartes mentales » de demain.

### **3. EtaLab, vers une institution ?**

En se référant aux travaux de James G. March et Johan P. Olsen, tenants d'une approche néo-institutionnaliste de l'analyse des politiques publiques, il est possible de définir les institutions de façon extensive et non formelle comme « *des routines, des procédures, des conventions, des rôles, des stratégies, des formes organisationnelles et des technologies autour desquelles l'activité politique est construite* », mais aussi « *les croyances, paradigmes, codes, cultures et savoirs qui entourent, soutiennent, élaborent et contredisent ces rôles et ces routines* »<sup>142</sup>. Autrement dit, les institutions sont l'ensemble des éléments qui structurent durablement les comportements et les processus sociaux.

Si après un peu plus de trois ans d'existence il paraît difficile de qualifier EtaLab de véritable institution à part entière, il reste que le mouvement dit d'institutionnalisation de la procédure d'ouverture des données publiques est clairement engagé et ce car EtaLab est à l'origine de deux des dynamiques induites par cette approche qui cherche à mettre en avant le poids des configurations institutionnelles et à comprendre comment les règles se nourrissent les unes les autres.

D'une part, selon March et Olsen, les institutions circonscrivent des comportements légitimes et facilitent les relations sociales. Or, EtaLab, en formant les fonctionnaires et les employés des différents services administratifs concernés par l'ouverture des données publiques et en leur apportant les compétences techniques requises par cette nouvelle tâche, assure une fonction socialisatrice essentielle.

D'autre part, le cadre juridique et technique qu'EtaLab, pris comme institution, a contribué à mettre en place constitue un double mécanisme d'incitations et de sanctions puisque la Licence Ouverte prescrit et incite à certains comportements tout en sanctionnant d'autres. Plus largement, le fait que l'Etat se soit saisi de cette question au niveau central et ait choisi de mettre en œuvre une politique nationale des données publiques contribue à

---

<sup>142</sup> MARCH James G., OLSEN Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press/Macmillan, 1989, p. 22.



publiciser ce « problème public » et incite indirectement les collectivités territoriales à ouvrir leurs données publiques. Toutefois, si l'enracinement de l'ouverture des données publiques est passée par la création d'une structure administrative spécifique chargée de la mise en œuvre de la politique nationale par un travail de coordination et d'agrégation réalisé selon une approche *top-down*, l'État « se met en phase avec un monde qui a évolué, qui est horizontal dans son organisation sociale, dans sa discussion. On est plus uniquement dans le top-down mais aussi dans le bottom-up et donc on rend des comptes, on échange »<sup>143</sup>.

C'est ainsi tout l'enjeu que représente cette « nouvelle » structure administrative qui contribue à pérenniser et à formaliser la procédure d'ouverture des données publiques en l'inscrivant de façon durable dans l'appareil administratif tout en cherchant à innover et à renouveler l'action publique. Toutefois, le statut de la structure a évolué le 30 octobre 2012 puisque celle-ci a été rattachée par décret<sup>144</sup> au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique créée par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault à la suite de l'élection de François Hollande à la Présidence de la République. Ainsi, Etalab n'est plus une structure isolée puisqu'elle bénéficie dorénavant de l'appui des équipes du SGMAP mais perd de ce fait sa place privilégiée que lui accordait son rattachement direct au secrétaire général du Gouvernement et son extrême proximité avec le Premier ministre. Ce changement est en revanche le signe que l'ouverture des données publiques semble être en passe de devenir une politique publique pérenne qui dépasse les enjeux politiques transpartisans et prend racine progressivement au sein de l'État et de l'appareil administratif.

---

<sup>143</sup> Entretien avec NAUDET Séverin (Premier et ex-directeur d'Etalab), réalisé le 25 mars 2013.

<sup>144</sup> Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. *Légifrance* [En ligne].

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026557680&dateTexte=&categorieLien=id> (Page consultée le 4 août 2014)



## *Chapitre 2 – L'enracinement*

*Code Is Law*

Lawrence Lessig, *Harvard Magazine*, Janvier 2000

*Quand on reste longtemps dans l'obscurité,  
cela finit par devenir un état normal, et c'est la  
lumière qui paraît étrange et peu naturelle.*

Haruki Murakami, *La fin des temps*



Les 24 et 25 avril 2014 s'est tenu la « Conférence de Paris sur l'Open Data et le Gouvernement Ouvert ». Cette conférence, organisée par Etalab et le Conseil National du Numérique sous le Haut-Patronage du Premier ministre, a vu se succéder, sous le regard de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui figure au fronton de la Grande Chambre de la Cour des Comptes et le lendemain au Ministère de l'Economie et des Finances, « *des ministres, des hauts fonctionnaires, des magistrats, des savants, des entrepreneurs, des associations et des citoyens engagés, des représentants et acteurs de l'open data venant, pour certains de fort loin (Mexique, Etats-Unis, Tunisie, Angleterre, Irlande)* »<sup>145</sup>. Plus qu'un symbole, cette conférence était l'occasion de faire se rencontrer, se confronter et s'enrichir mutuellement des acteurs éclectiques. L'occasion également pour la France de faire entendre et d'affirmer sa volonté d'être un acteur majeur de la scène mondiale de l'*open data* et du gouvernement ouvert.

Ainsi, si cette Conférence porte la marque de trois ans et demi de travail, le fait que l'État se soit saisi de la question de l'ouverture des données publiques et ait choisi d'y apporter une réponse en créant la mission Etalab en 2011 est révélateur d'une volonté d'inscrire cette ouverture dans le long terme dont cette Conférence est le reflet. Cette structure administrative chargée de donner une impulsion nationale à l'ouverture des données publiques en légitimant et en institutionnalisant le processus suscite ainsi de nombreuses attentes, tant à l'intérieur de l'administration qu'à l'extérieur de celle-ci. Ainsi, Etalab, en s'inscrivant au cœur du dispositif de « modernisation de l'action publique », peut être perçue comme une plate-forme administrative contribuant à diffuser « *une nouvelle conception de la gestion publique, tout en élaborant un ensemble de techniques et d'instruments en vue de la mettre en pratique* »<sup>146</sup> (Section 1). Pour accentuer cette diffusion, Etalab peut également compter sur l'appui du politique et la mobilisation d'un « réseau d'acteurs », leurs orientations contribuant à l'émergence d'un « nouveau » référentiel de la modernisation de l'action publique. Mais, dans le même temps, la diffusion de ces principes qui participe de l'enracinement de la politique d'ouverture des données publiques et du glissement vers une politique de gouvernement ouvert contribue à porter des inflexions de l'appareil administratif et se heurte à certains obstacles (Section 2).

---

<sup>145</sup> Conférence de Paris sur l'open data et l'open gov : c'est maintenant. *Henri Verdier Blog* [En ligne]. <http://www.henriverdier.com/2014/04/conference-de-paris-sur-lopen-data-et.html> (Page consultée le 11 août 2014)

<sup>146</sup> CHEVALLIER Jacques, *op. cit.*, p. 404



## **Section 1 – Etalab comme plate-forme administrative**

La mission Etalab n'existe que depuis un peu plus trois ans et demi. Pourtant, elle a acquis durant ces trois années et de par son rôle dans la politique d'ouverture des données publiques, une place à part entière dans l'appareil administratif (A). Le rattachement de la mission Etalab au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique intervenu en octobre 2012 à la suite de l'élection de François Hollande à la Présidence de la République puis la refonte tant technique qu'organisationnelle qui a suivi l'arrivée d'Henri Verdier à la tête d'Etalab en février 2013 marquent un véritable tournant dans la politique étatique d'ouverture des données publiques, un tournant radical mais cohérent au regard de l'évolution du mouvement *open data* (B).

### **A. Une place centrale dans l'appareil administratif**

Si la mission Etalab peut être caractérisée comme une administration de mission depuis sa création en février 2011 (1), son rattachement au SGMAP intervenu en 2012 traduit la volonté *du* politique, d'une part d'inscrire la politique d'ouverture des données publiques dans la durée et d'autre part de lui donner une impulsion nouvelle en permettant à Etalab de bénéficier de l'appui d'une structure interministérielle élargie (2).

#### **1. Une administration de mission**

Comme le rappelle J. Chevallier, « *au fur et à mesure que les activités administratives s'étendent, la complexité de l'appareil bureaucratique s'accroît. Ses segments se différencient, se spécialisent, s'autonomisent : l'administration ne se présente plus comme un bloc monolithique, homogène* » et cet « *éclatement de l'appareil administratif se traduit par la prolifération d'entités autonomes, dotées d'une capacité d'initiative propre* »<sup>147</sup>.

La mission Etalab instituée en février 2011 paraît ainsi bien correspondre au modèle des administrations de missions popularisé par Edgard Pisani (ancien parlementaire et Ministre français) dès 1956 pour désigner les administrations chargées de la réalisation d'une mission précise et créée dans un contexte spécifique en opposition à l'administration de gestion. En effet, « *incapables de prendre en charge certaines missions nouvelles imparties à l'administration, les lourds appareils de gestion, construits sur un mode vertical, ont été pris*

---

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 421.



*à revers et court-circuités par des structures transversales, « molécules molles et fluides », véritables task-forces administratives, capables de faire preuve d'une plus grande efficacité »<sup>148</sup>.*

Or, la mission Etalab, de par sa structure interne, son rôle et ses fonctions, correspond en tous points aux caractéristiques mises en avant par J. Chevallier pour définir ce type de structure administrative. D'abord, la « *spécialisation* » puisque comme nous l'avons vu, Etalab a été institué avec comme objectif précis de coordonner l'ouverture des données publiques et de créer et animer une plate-forme dédiée aux réutilisateurs de ces données.

Ensuite, la « *transversalité* » puisqu'Etalab n'est pas chargé de l'ouverture des données publiques d'une seule administration, l'administration étatique, mais de l'ensemble des composantes de l'Etat (administrations centrales et déconcentrées, entreprises publiques, organismes en charge d'une mission de service public), allant même jusqu'à vivement encourager les collectivités à se lancer dans la démarche. Etalab surplombe ainsi l'appareil administratif et agit comme un catalyseur et un agrégateur, allant jusqu'à harmoniser le cadre juridique et technique relatif à la mise à disposition des données et à leur réutilisation en collaboration avec l'ensemble des acteurs administratifs. Rompant avec le modèle des administrations de gestion aux processus longs et peu à même d'évoluer et de s'adapter rapidement aux changements sociaux brutaux, Etalab se caractérise donc aussi par la « *légèreté* » de son fonctionnement et ses fonctions « *de conception, d'impulsion, de coordination* »<sup>149</sup>.

Enfin, Etalab se caractérise par sa « *souplesse* », du fait de la taille de cette structure administrative. Ainsi, comme le soulignent Séverin Naudet et Henri Verdier, le personnel est volontairement restreint, certaines compétences techniques requises pour assurer la mise en œuvre nécessitant « *d'avoir une équipe très spécifique* »<sup>150</sup> et spécialisée lui procurant une vivacité, une agilité et une capacité d'adaptation à l'évolution des besoins des producteurs comme des réutilisateurs de données, ce qui conduit à la rapprocher du fonctionnement d'une start-up : « *quatre sur sept ont une longue expérience professionnelle à l'étranger. Donc il y a une vraie culture start-up, c'est une équipe très jeune* »<sup>151</sup>. Parallèlement à cela, Etalab anime comme nous l'avons vu un réseau de treize correspondants chargés de relayer cette impulsion au sein des secrétariats généraux d'administration et de faciliter la coordination interministérielle.

---

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 422.

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> Entretien avec NAUDET Séverin, (Premier et ex-directeur d'Etalab), réalisé le 25 mars 2013.

<sup>151</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d'Etalab), réalisé le 6 mai 2013.



Les administrations de mission telles qu'Etalab permettent donc « *de faire face par l'interdisciplinarité et la coopération fonctionnelle à des tâches complexes, qu'aucune administration ne pourrait à elle seule assurer* »<sup>152</sup>.

## **2. Une mission qui prend racine**

Toutefois, si depuis sa création le 21 février 2011 Etalab pouvait être considéré comme une administration de mission, le changement de majorité gouvernementale intervenu à la suite de l'élection présidentielle de 2012 a contribué à faire évoluer la « nouvelle » structure et à modifier sa place au sein de l'appareil administratif. En effet, le décret du 30 octobre 2012 met fin à la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) et institue un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) regroupant en son sein la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP) et la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) tout en prenant en charge la coordination interministérielle de la réforme des services déconcentrés de l'Etat, « *ainsi que la mission chargée de faciliter la mise à disposition des données publiques (mission dite Etalab)* »<sup>153</sup>.

Ce changement statutaire tend à inclure Etalab comme l'un des services d'une administration de mission plus élargie et qui contribue en fin de compte à institutionnaliser des services qui, s'ils changent de nom au gré des échéances électorales, tendent à s'enraciner dans l'appareil administratif et à s'inscrire dans le long terme. En effet, si le nouveau Premier ministre a procédé à une réorganisation des services en place en faisant évoluer de fait quelques-unes de leurs missions et en changeant leur dénomination, leur finalité reste sensiblement la même. Autrement dit, les changements intervenus avec le décret du 30 octobre 2012 sont inhérents à une volonté politique qui vise en priorité à ré-agencer certains services afin de leur conférer une nouvelle cohérence tout en les poussant à coordonner leurs actions, plutôt qu'à véritablement changer leur mission ou y mettre fin. La recherche de coordination, résultant d'une volonté politique, devrait alors selon *le* politique permettre de moderniser l'action publique avec une plus grande efficacité et efficience, chaque service

---

<sup>152</sup> CHEVALLIER Jacques, *op. cit.*, p. 423.

<sup>153</sup> Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. *Légifrance* [En ligne].

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026557680&dateTexte=&categorieLien=id> (Page consultée le 4 août 2014)



intégrant la nouvelle structure pouvant faire bénéficier de ses compétences aux autres et réciproquement, comme en témoigne Henri Verdier :

« C'est-à-dire que ces sept personnes là... elles faisaient tout toutes seules, leur comptabilité, elles passaient toute seules leurs marchés publics, elles devaient négocier toute seules leur budget, leur recrutement, tout ça. Moi, intégré dans un SGMAP [...] je suis en train de recentrer toute l'équipe sur uniquement l'*open data* en disant : puisqu'on est dans un secrétariat général, c'est à eux de le faire le reste. Aujourd'hui quand je veux passer un nouveau marché ou quand je veux faire un recrutement j'ai des services généraux. Mais du coup ça change complètement le rapport au reste de l'administration. Parce que là j'ai des fonctionnaires chevronnés qui font ça depuis longtemps et qui font passer les trucs en douceur, etc. »<sup>154</sup>

Etalab n'a donc pas connu d'évolution majeure de ses missions en intégrant le SGMAP et reste la seule structure administrative responsable de la politique nationale d'ouverture des données publiques et de sa coordination au niveau interministériel. Si elle n'est plus indépendante, son intégration dans le SGMAP lui permet toutefois de se décharger de certaines tâches et de se recentrer sur son cœur de métier. Finalement, de cette intégration dans le SGMAP résulte une dynamique contradictoire. En effet, d'une part, elle la rapproche encore plus du statut d'administration de mission en lui permettant d'acquérir plus de « *légèreté* », administrations qui sont par définition destinées à être temporaires et à s'inscrire dans un temps d'action donné. Pourtant, d'autre part, l'ouverture des données publiques paraît s'inscrire de plus en plus dans le long terme comme en témoigne cette volonté politique transpartisane de faire de l'*open data* un outil à part entière de l'action publique et à enracer le processus dans l'action publique.

Toujours dans cette logique de recentrement de l'activité autour de ce pour quoi l'administration a été mise en place, en l'occurrence pour bâtir et animer la plate-forme nationale des données publiques (le site data.gouv.fr), H. Verdier a ainsi dès son arrivée cherché à ce qu'Etalab se restructure et refonde sa plate-forme sans externaliser le processus de réalisation du site Internet comme cela avait été le cas lors de sa création. Ainsi, reprenant la fameuse formule « *Code Is Law* » (Le code fait loi) popularisé par Lawrence Lessig<sup>155</sup>, Henri Verdier défend l'idée selon laquelle l'État doit lui-même concevoir la structure du site et de la plate-forme, Etalab cherchant également à tirer profit de son intégration au SGMAP :

---

<sup>154</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d'Etalab), réalisé le 6 mai 2013.

<sup>155</sup> Juriste américain, Professeur à la faculté de droit de Harvard et fondateur du *Center for Internet and Society* de la faculté de droit de Stanford.



« L'axe avec la DISIC [Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication] qui est en train de devenir très très puissant donc on est en train... et ça, ça me plaît beaucoup parce que pour moi toutes les stratégies numériques c'est d'abord des stratégies technologiques. Si vous ne codez pas comme un dieu, si vous ne comprenez pas les enjeux politiques cachés dans la techno aussi. Or notre équipe elle ne codait pas beaucoup. On avait un gros marché de sous-traitants qui faisaient le site. Donc maintenant on est train d'attaquer à la racine des options technologiques radicales avec la DISIC »<sup>156</sup>

Il rejoint alors en cela l'analyse et la conception du Government 2.0 promue par Tim O'Reilly qui précise que « *concevoir des systèmes simples est l'un des grands défis du Government 2.0. Cela signifie la fin des grands programmes [informatique] remplis de caractéristiques et de fonctionnalités, et leur remplacement par des services minimaux extensibles par des tiers* »<sup>157</sup>. Et c'est sur cette base qu'a été lancée le 10 avril 2013 une procédure dite de *CoDesign* de la plateforme data.gouv.fr visant à établir un « *processus de conception le plus ouvert possible, [associant] fortement la communauté de l'open data à cette réflexion* » et visant à recueillir « *toutes les suggestions des parties prenantes pertinentes, [à] repérer un maximum de compétences de notre écosystème et [à] produire un effort de prototypage rapide en public* »<sup>158</sup>.

Ainsi, en étant « *associé à l'élaboration de toute la modernisation de l'action publique* »<sup>159</sup> au sein d'une structure administrative élargie, Etalab contribue à faire de l'ouverture des données publiques un rouage essentiel et inévitable de cette modernisation. La refonte technique et organisationnelle initiée par la procédure dites de *CoDesign* amorcée en avril 2013 a ainsi contribué à infléchir et redéfinir la politique d'ouverture des données publiques autour d'une vision stratégique ambitieuse portée par des acteurs spécifiques venus du secteur informatique et des technologies.

## B. Etalab, première « start-up d'État »

Signe que l'ouverture des données publiques est bien un sujet politique, Séverin Naudet qui avait été nommé à la tête d'Etalab en 2011 par François Fillon a fait le choix de quitter la mission suite à son intégration au SGMAP en octobre 2012, laissant ainsi le poste

<sup>156</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d'Etalab), réalisé le 6 mai 2013.

<sup>157</sup> O'REILLY Tim, *op. cit.*, p. 19.

<sup>158</sup> Etalab lance le CoDesign de la plateforme Data.gouv.fr. *Etalab* [En ligne] <http://www.etalab.gouv.fr/article-etalab-lance-le-processus-de-codesign-de-la-plateforme-data-gouv-fr-116972785.html> (Page consulté le 10 août 2014)

<sup>159</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d'Etalab), réalisé le 6 mai 2013.



vacant<sup>160</sup>. Après cette courte période de vacance, Henri Verdier a été nommé comme nouveau directeur en décembre 2012 par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, sa prise de fonction intervenant en février 2013. Porteur d'une nouvelle stratégie pour la politique gouvernementale d'ouverture des données publiques (1), Henri Verdier va chercher à lui donner une consistance en s'appuyant sur la fameuse expression « Code Is Law » et en internalisant le processus de conception et de gestion de la plate-forme autour d'une nouvelle équipe spécifique, resserrée et porteuse de nouvelles méthodes (2) s'inspirant du fonctionnement des start-ups (3).

## 1. Une refonte inévitable

Une administration de mission est caractérisée nous l'avons vu par sa « *spécialisation* », sa « *transversalité* », sa « *légèreté* », et sa « *souplesse* ». En étant dorénavant rattaché au SGMAP, qui n'est autre qu'une administration de mission élargie qui a vocation à porter un projet de modernisation de l'action publique au niveau interministériel, Etalab bénéficie donc de toute l'expertise des hauts fonctionnaires placés à sa tête tout en conservant sa relative indépendance lui permettant d'innover et de s'adapter. Si l'ouverture des données publiques tend à s'enraciner et à acquérir le statut de politique publique pérenne, celle-ci est toujours pilotée par une administration de mission qui seule paraît en mesure de répondre au degré de spécialisation requis par sa mise en œuvre. C'est pourquoi Henri Verdier a été en mesure de porter une volonté de réforme ambitieuse de la plate-forme data.gouv.fr dans un temps très court vis-à-vis de la temporalité administrative et de la mener à bien.

La notion de *path dependence* (« dépendance au sentier ») développée par Paul Pierson qui « *décrit l'existence de mouvements cumulatifs cristallisant les systèmes d'action et les configurations institutionnelles propres à un sous-système donné, et déterminant un cheminement précis de l'action publique* »<sup>161</sup> est notamment caractérisée par l'inflexibilité du processus selon lequel « *plus on avance dans un processus donné, plus il est difficile de choisir de nouvelles options. On ne peut changer de chemin.* »<sup>162</sup> Or, Henri Verdier souhaitait, dès son arrivée, engager le plus rapidement possible un processus de refonte global de la plate-forme data.gouv.fr afin d'enrayer la dynamique engagée avec la création puis la mise en

<sup>160</sup> Open Data gouvernemental : la mission Etalab change de tête. *Next INpact* [En ligne] <http://www.nextinpact.com/news/75906-open-data-gouvernemental-mission-etalab-change-tete.htm> (Page consultée le 12 août 2014)

<sup>161</sup> MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 132

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 133



ligne de la première version de la plate-forme en décembre 2011 et ce avant qu'il ne devienne plus difficile et complexe de le faire du fait de son ancrage progressif au sein de l'appareil administratif. Ainsi, Romain Talès, présent dès la création de la plate-forme, en témoigne :

« Le premier truc qu'Henri a fait, ça m'a marqué d'ailleurs... il a commencé à organiser un certain nombre de réunions avec le prestataire technique de l'époque qui était CGI, ex-Logica. Et en fait... il a commencé à décliner tout ce qui avait été mis en place, donc on était sur une techno propriétaire ce qui n'est pas très open data. On avait un CMS eZ Publish qui était ultra, ultra dur à manier avec... dès que tu voulais réfléchir à une évolution fonctionnelle tu te faisais allumer niveau tarif donc c'est un peu rédhibitoire. Du coup Henri cherchait des solutions, on a commencé à vouloir lui faire payer les réflexions autour de ces évolutions... »<sup>163</sup>

Il s'agissait ainsi de redonner une cohérence et une agilité, une certaine souplesse à un projet et ce avant qu'il ne devienne trop complexe de le faire, tout en prenant en compte les remarques et critiques nombreuses émises par la communauté grandissante des réutilisateurs :

« Après un important travail réalisé par l'équipe précédente d'Etalab pour imposer notamment la gratuité par défaut et l'emploi d'une licence libre (la Licence Ouverte créée pour l'occasion), il convient aujourd'hui de lever la troisième barrière à l'Open Data : la barrière technique. »<sup>164</sup>

De plus, l'intégration au SGMAP sur décision politique n'est pas négligeable puisque celle-ci contraint la mission à s'inscrire dans un nouveau paysage institutionnel et à s'y adapter. Si ce nouveau cadre institutionnel facilite notamment certaines procédures qui peuvent dorénavant être gérées par le secrétariat du SGMAP, il impose également une évolution dans les pratiques et comportements, certaines procédures devant être revues en conséquence.

La volonté politique était claire, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault ayant fait part de son souhait que la France « *passe à la vitesse supérieure, un an après la mise en ligne du portail data.gouv.fr. [...] C'est une mission exigeante, ambitieuse, mais elle est*

---

<sup>163</sup> Entretien avec TALÈS Romain (responsable du recensement des données publiques – Etalab), réalisé le 30 juillet 2014.

<sup>164</sup> Quels enjeux pour l'Open Data français après un an de gouvernement Ayrault ?. *RegardsCitoyens* [En ligne]. <http://www.regardscitoyens.org/quels-enjeux-pour-lopendata-francais-apres-un-an-de-gouvernement-ayrault/> (Page consultée le 13 août 2014) ; voir également pour un aperçu plus ancien : Aidons Étalab à améliorer data.gouv.fr !. *RegardsCitoyens* [En ligne]. <http://www.regardscitoyens.org/aidons-etalab-a-ameliorer-data-gouv-fr/> (Page consultée le 13 août 2014)



*nécessaire* »<sup>165</sup>. L’ambition première d’Henri Verdier était donc d’engager une refonte de la plate-forme mais cette fois en y associant dès le départ l’ensemble des acteurs qui, de près ou de loin, ont un lien avec elle, qu’ils soient producteurs, réutilisateurs ou simple citoyens. C’est pourquoi la procédure dite de *CoDesign* lancée en avril 2013 en partenariat avec la Fing (Fondation Internet Nouvelle Génération) a constitué la première étape de cette refonte :

« Au début c’était clairement... la plate-forme... le lieu où on venait déposer les données publiques et nous on s’occupait de les indexer, faire le moteur de recherche qui ne marche pas très bien pour l’instant et de faciliter la vie des réutilisateurs. Moi je suis en train... on vient de lancer ce processus, vous avez peut être vu, *CoDesign*. Justement, en fait, je pense que ça c’était une option politique qui s’ignorait. C’était une option politique un peu libérale ou libertarienne, je ne sais pas. Moi je pense que probablement pour réussir le grand projet du gouvernement ouvert, la plateforme nationale d’ouverture des données publiques doit sans doute avoir d’autres fonctions... [...] Et donc aujourd’hui il va sûrement prendre plus de fonctions, ce portail, cette plateforme et plutôt que d’y aller bille en tête sur nos seules intuitions, on a essayé... enfin on vient de lancer un processus de trois mois pour labourer profondément notre communauté, notre écosystème, pour essayer de retirer les meilleures idées, de provoquer du consensus... »<sup>166</sup>

En lançant cette procédure de co-construction de la nouvelle plate-forme, la mission EtaLab s’applique ainsi à elle-même les valeurs qui sont au cœur du mouvement *open data* et plus largement de la doctrine du gouvernement ouvert tout en tentant de bâtir une plate-forme en mesure de répondre aux nombreuses attentes de l’écosystème français des données publiques et véritablement orientée vers les besoins des réutilisateurs de données.

Mais, comme le rappelait l’association RegardsCitoyens, le défi était également technique, la première version de la plate-forme étant loin d’être jugée satisfaisante par de nombreux acteurs.

## **2. Nouveaux acteurs, nouvelle organisation, nouvelles méthodes : vers un nouveau portail**

La seconde étape de la refonte a donc consisté à donner forme à l’ensemble des doléances recueillis lors de la phase de *CoDesign* afin de bâtir techniquement la seconde version du portail data.gouv.fr. Pour ce faire, Henri Verdier a fait le choix d’internaliser le

<sup>165</sup> Open Data gouvernemental : la mission EtaLab change de tête. *Next INpact* [En ligne] <http://www.nextinpact.com/news/75906-open-data-gouvernemental-mission-etalab-change-tete.htm> (Page consultée le 12 août 2014)

<sup>166</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d’EtaLab), réalisé le 6 mai 2013.



processus de conception et de gestion du portail qui était jusque-là réservé à un prestataire technique et ce afin, d'une part de réduire les coûts de conception et de fonctionnement et d'autre part de récupérer véritablement la main sur le cœur de métier de la mission, à savoir gérer et animer la plate-forme française des données publiques. Cela est passé par le recrutement de plusieurs acteurs à même de réaliser l'ensemble de ces tâches et ce en un temps restreint.

Deux développeurs, Emmanuel Raviart et Axel Haustant ainsi qu'un coordinateur et chef de file du projet, Pierre Pezziardi, ont été recrutés durant les mois de mai et juin 2013. Il faut rappeler que le statut d'administration de mission confère à Etalab et donc à Henri Verdier une vraie indépendance et autonomie dans les choix de recrutement mais également dans l'organisation du fonctionnement de la mission. Partant de là, Il paraît intéressant de s'arrêter quelques instants sur le contexte de recrutement de Pierre Pezziardi puis des deux développeurs tant il paraît atypique au regard des pratiques administratives courantes. En effet, Pierre Pezziardi, entrepreneur et informaticien, entre autres co-fondateur d'un cabinet de conseil en informatique, doit son recrutement en tant que prestataire à une rencontre informelle avec Henri Verdier à la suite de la publication d'un billet de blog sur son blog personnel qui exhortait Fleur Pellerin, alors Ministre chargée de l'Economie Numérique, de chercher à mener une véritable politique d'innovation dans le secteur public :

« Vouloir sincèrement innover revient alors à permettre à des agents de l'État de s'exfiltrer dans des "start-ups de service public" pour bâtir en petites équipes pluridisciplinaires et sans contraintes (sans autorisations, sans marchés publics, sans services centraux, sans égalité d'accès...) les services de demain. [...] Mme Fleur Pellerin, permettez à ces start-ups de l'administration d'émerger. Pour cela, autorisez dans chaque administration une enveloppe budgétaire dédiée à l'innovation qui permettra de faire sortir des cartons des milliers de projets améliorant la vie des usagers des services publics ».<sup>167</sup>

Il revient alors en ces termes sur son recrutement :

« C'est une rencontre... Il y avait... la note en fait je l'ai publiée en petits morceaux avant sur mon blog et un jour [...] Et j'y décrivais les grandes lignes de cet incubateur d'État. Le post a bien tourné, il a tourné dans les cabinets et il est arrivé jusqu'à Henri et par relations communes j'ai rencontré Henri puisque lui était embêté avec une équipe qu'il reformait et un site qui ne marchait pas... Un problème de produit... un énorme problème de produit. Et on a dit banco à ce moment-là. »

---

<sup>167</sup> Pour un grand incubateur de classe mondiale... au service de l'État !. *L'informatique conviviale - Pour des Systèmes d'Information qui transforment nos sociétés* [En ligne]. <http://pezziardi.net/2013/04/05/pour-un-grand-incubateur-de-classe-mondiale-au-service-de-letat/> (Page consultée le 14 août 2014)



La procédure est relativement similaire concernant les deux développeurs, Emmanuel Raviart ayant été repéré lors d'un atelier du processus de *CoDesign* tandis qu'Axel Haustant a été recruté à la suite d'une réponse à une annonce contenant une simple fiche de poste sur le blog personnel de Pierre Pezziardi en juin 2013<sup>168</sup>. Ces recrutements paraissent ainsi logiques si l'on s'en réfère au projet porté par Henri Verdier et prouvent une fois de plus que la spécificité de la mission Etalab requiert des acteurs aux compétences très particulières. Ceci explique également pourquoi la très grande majorité de l'équipe d'Etalab est composée d'acteurs ayant exercés dans le secteur privé avant de rejoindre la mission en n'ayant souvent aucune expérience du secteur public.

Mais au-delà, une question centrale se pose : pourquoi faire le choix d'internaliser le processus de conception puis de gestion de la plate-forme ? Pour répondre à cette question cruciale, il faut faire un détour par l'article désormais classique écrit en 2000 par Lawrence Lessig, juriste américain, et qui a popularisé l'expression « *Code is Law* », souvent reprise par Henri Verdier. Ainsi Lessig explique-t-il que :

« Nous sommes à l'âge du cyberespace. Il possède lui aussi son propre régulateur [...] Ce régulateur, c'est le code : le logiciel et le matériel qui font du cyberespace ce qu'il est. Ce code, ou cette architecture, définit la manière dont nous vivons le cyberespace. [...] Si c'est le code qui détermine nos valeurs, ne devons-nous pas intervenir dans le choix de ce code ? Devons-nous nous préoccuper de la manière dont les valeurs émergent ici ? [...] Le code régule. Il implémente - ou non - un certain nombre de valeurs. Il garantit certaines libertés, ou les empêche. [...] Des gens décident comment le code va se comporter. Des gens l'écrivent. »<sup>169</sup>

Selon Lawrence Lessig, la maîtrise du code des « objets technologiques » pris au sens large est donc l'un des enjeux essentiels du XXI<sup>e</sup> siècle. Car dans ce code sont inscrites les possibilités ou les interdits qui détermineront et conditionneront la majorité des usages des utilisateurs de ces « objets ». Le code est donc avant tout un objet politique. Or, le cœur de métier de la mission Etalab est de réaliser et de gérer un portail virtuel accessible via un site Internet. La maîtrise du code paraît ainsi jouer un rôle central dans la réussite de la mission puisque de son écriture va dépendre l'orientation donnée au portail et les usages qui en seront fait. C'est pourquoi il est apparu essentiel aux yeux d'Henri Verdier et de Pierre Pezziardi de

<sup>168</sup> L'Open Data français recherche deux développeurs start-upeurs !. *L'informatique conviviale - Pour des Systèmes d'Information qui transforment nos sociétés* [En ligne]. <http://pezziardi.net/2013/06/08/lopendata-francais-recherche-deux-developpeurs-startupeurs/> (Page consultée le 14 août 2014)

<sup>169</sup> Code is Law - Traduction française du célèbre article de Lawrence Lessig. *Framablog* [En ligne]. <http://www.framablog.org/index.php/post/2010/05/22/code-is-law-lessig> (Page consultée le 14 août 2014)



garder toute la main sur la maîtrise de ce code qui jusque-là était laissé à la discrétion d'un prestataire technique. Certes ce prestataire se basait sur les spécifications contenues dans un cahier des charges provenant des décisions prises au sein de la mission Etalab afin de bâtir le portail, mais les choix techniques et les compétences du prestataire venaient limiter les marges de manœuvre. Développer une nouvelle fonctionnalité non spécifiée au départ du projet représentait donc un certain coût financier et nécessitait de mettre en place des procédures lourdes. Or, comme nous l'avons vu, l'ouverture des données publiques s'inscrit dans un contexte sans cesse mouvant et en pleine évolution, qui nécessite d'être en mesure de s'adapter rapidement aux besoins spécifiques des producteurs comme des réutilisateurs de données.

Ainsi, Simon Chignard résume-t-il cela en ces mots :

« Ce qu'Henri fait très bien c'est « Code is Law ». Et ça a énormément de valeur. [...] C'est un objet technique, en particulier une plateforme logicielle, qui porte en elle des réponses ou des orientations et plutôt que de faire un rapport qui dit : voilà ça devrait être comme ça tel sujet etc. Tu fais des plate-formes QUI... »<sup>170</sup>

Faire une « plate-forme QUI », c'est donc avant tout ce pourquoi Henri Verdier a fait le choix de recruter deux développeurs et Pierre Pezziardi. Le statut d'administration de mission d'Etalab qui lui confère une relative indépendance a ainsi facilité la volonté affichée par P. Pezziardi d'appliquer ce qu'il avait suggéré dans son billet de blog mais également dans une note de la Fondation pour l'innovation politique<sup>171</sup>, à savoir développer au sein du secteur public des « produits » innovants tournés vers les besoins des usagers en s'entourant d'une petite équipe et en s'appuyant sur les méthodes du *lean* management et les méthodes agiles. Ce savant mélange des méthodes lean/agiles et de cet esprit « start-up » se retrouve d'ailleurs parfaitement dans le parcours professionnel de P. Pezziardi puisque celui-ci a cofondé un célèbre cabinet de conseil en informatique qui s'appuie avant tout sur ces méthodes puis a été à l'origine ou associé de plusieurs start-ups (Open CBS pour la microfinance, Kiss Kiss Bank Bank pour le *crowdfunding*, etc.). Le premier objectif était donc de constituer une équipe en mesure de réaliser ce produit tout en se fixant un but précis :

« Et le deal était là : je veux bien le reprendre [*le projet*] mais il faut qu'on applique strictement ce que j'ai décrit sinon on va mourir. C'est pour ça qu'ils sont morts les

<sup>170</sup> Entretien avec CHIGNARD Simon (Data Editor / responsable des relations avec les écosystèmes chez Etalab), réalisé le 28 juillet 2014.

<sup>171</sup> PEZZIARDI Pierre, SOUDOPLATOFF Serge, QUERAT-HEMENT Xavier, *Pour la croissance, la débureaucratisation par la confiance*, Paris, Fondapol, 2013



autres, c'est qu'ils se sont pris toutes les contraintes de l'Empire. Et donc cahier des charges, appels d'offres, solutions techniques ésotériques, tous les fournisseurs boîteux de l'Etat. Et donc j'ai dit non : il faut créer une stricte zone d'autonomie et je te rappelle [*s'adressant à Henri Verdier*] que cette affaire-là... c'est toi qui a écrit la *Multitude*, c'est ton cœur de métier ! Ton cœur de métier tu ne le sous-traites pas. [...] Donc on refait la même chose qui marche avec un moteur de recherche pour 100 fois moins cher et puis ensuite on y applique les principes qu'Henri appelait les principes de la *multitude* que moi j'appelle les principes de l'informatique conviviale qui au fond sont les principes de la collaboration issus de la culture hippie, open-source... qui a donné naissance à pas mal de choses là. [...] Et donc, on y met cette idée de... c'est pas un outil de publication pour les administrations, c'est un réseau social. »<sup>172</sup>

L'objectif était donc de créer un site qui satisfasse les producteurs et les réutilisateurs de données. Or, l'un des enseignements du processus de *CoDesign*<sup>173</sup> est qu'un riche écosystème de la donnée est en train de se constituer et que le rôle d'Etalab devrait donc être de l'animer, de le faire vivre. Selon Henri Verdier, l'Etat ne libère pas des données simplement dans l'objectif de les libérer et donc il est apparu que le but du portail devait être avant tout de favoriser les réutilisations des données :

« Je manipule pas mal de dialectique sur le but parce que les gens perdent... [...] On perd souvent le but. [...] Ici le but c'était pas le nombre de jeux de données, c'est que les données soient utiles, et la vraie métrique... de toute manière tous les modèles sont faux mais certains sont utiles. Et celle qui s'approche le plus... qui approxime un peu plus ton but c'est le nombre de réutilisations et le nombre de réutilisateurs finalement surtout. Et donc voilà il fallait mettre ça au centre du truc. Et quand tu mets ça au centre du truc, ton truc il est *reuse centric* »<sup>174</sup>

Bien plus, l'objectif affiché était de réussir à s'inscrire, non pas au-dessus de cet écosystème comme une structure surplombante et dominante, mais en son sein même afin de l'enrichir tout en s'en nourrissant :

« J'applique des méthodes qu'on appelle agiles ou lean start-up ou... L'idée c'est de co-construire mais vraiment sincèrement. Ce mot sera galvaudé... Bref mais nous on fait l'inverse... plus c'est petit mieux c'est. Plus c'est flou plus il faut livrer vite. C'est les paradoxes. Plus c'est flou plus il faut livrer vite pour justement avoir du feedback et on a rapidement... on met autour de nous l'écosystème. On ne veut pas faire un réseau social s'il n'y a pas les gens... OKFN, les gens de Datapublica, OpenDataSoft, les régions, les collectivités. Il faut que chacun y trouve son compte et on a trouvé... C'est là où on a trouvé quelque chose qui n'était pas forcément dans les publications qui était de dire : on est pas un hub de publication de données au fond. Là où on peut être utile

<sup>172</sup> Entretien avec PEZZIARDI Pierre (Prestataire SGMAP/ETALAB – animateur de l'incubateur d'Etat), réalisé le 22 juillet 2014.

<sup>173</sup> Les premiers enseignements de l'opération CoDesign. *Etalab* [En ligne]. <http://www.etalab.gouv.fr/article-les-premiers-enseignements-de-l-operation-codesign-119057937.html> (Page consultée le 15 août 2014)

<sup>174</sup> *Ibid.*



c'est en apportant du référencement donc en renvoyant du crédit et c'est là où tout a marché. Tu fais ça et tu testes et puis après tu le fais et puis ça marche. Tu fais Rennes, Toulouse, Lyon et c'est parti. Et puis tu deals avec OpenDataSoft qui a... Et tout le monde y trouve son compte »<sup>175</sup>

Les idées issues du *CoDesign* dépouillées, la zone d'autonomie acquise, la vision en terme de « produit » incarnée, la conception technique du portail a débuté en juin 2013 avec comme objectif de l'achever quatre à six mois plus tard. Suivant les préceptes du *lean management* et des méthodes agiles, le développement a pu débuter en s'appuyant sur une base, un noyau, le logiciel libre CKAN (Comprehensive Knowledge Archive Network), « *the world's leading open-source data portal platform* » développé et maintenu par l'Open Knowledge Foundation qui permet de créer des catalogues de jeux de données en ligne. Il est important de noter pour la suite du raisonnement (*cf.* Chapitre 3) que ce logiciel est également utilisé comme noyau des portails de données publiques américain et britannique<sup>176</sup> pour ne citer qu'eux. Plus concrètement, l'objectif était donc d'avoir un « produit » fonctionnel le plus rapidement possible afin de bénéficier de façon continue des retours de la communauté, de l'écosystème :

« On était vraiment en mode agile, en itératif. Dans le couloir, on avait un grand *board* avec : "A faire / En cours / Fait"<sup>177</sup>. Et on mettait des post-its avec les *features* qu'on voulait faire et moi je prenais les *features* et on faisait les *features* au fur et à mesure. Et on livrait en permanence. Donc ça a été ce rythme-là non-stop. [...] Dès le début ça a été comme ça et j'avais un petit socle. [...] et après je rajoutais des fonctionnalités dessus. [...] On a rajouté des fonctionnalités, on en a enlevé, on a itéré comme ça. »<sup>178</sup>

Les itérations se sont poursuivies à un rythme soutenu jusqu'à la mise en ligne et l'inauguration de la nouvelle version du portail le 18 décembre 2013 par le Premier ministre, accompagné de Marylise Lebranchu, Ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et de Fleur Pellerin, Ministre déléguée aux PME, à l'innovation et à l'économie numérique.

Comme le rappelle le dossier de présentation publié à l'occasion de l'inauguration, « *ce projet a été entièrement financé par les économies réalisées en changeant de stratégie technologique* »<sup>179</sup>. Mais au-delà de cette question non négligeable du coût, la mise en ligne

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> <http://www.data.gov/> et <http://data.gov.uk/>

<sup>177</sup> Cf. Annexe 6 ; Photographies du tableau de suivi de l'avancement de la refonte

<sup>178</sup> Entretien avec HAUSTANT Axel (Développeur - Etablab), réalisé le 11 juillet 2014.

<sup>179</sup> Cf. Annexe 7 ; Dossier de présentation data.gouv.fr (18 décembre 2013)



du nouveau portail est donc l'aboutissement d'un processus de réflexion ayant débuté avec l'arrivée d'Henri Verdier à la tête d'Etalab en février 2013 et qui a donc consisté à effectuer un virage radical de la politique d'ouverture des données publiques françaises, à lui donner un nouvel horizon. Surtout, la co-construction initiée dès les premières phases de réflexion et qui est au cœur de ce virage ne se limite pas aux phases de conception du portail, celui-ci instituant une mécanique sociale<sup>180</sup> qui a vocation à s'inscrire dans la durée. Le portail devenant ainsi « *le réseau social d'une communauté de producteurs et d'utilisateurs de données d'intérêt public, qui concourent à l'amélioration et à l'interprétation de ces données, et dont les règles de fonctionnement vont évoluer en fonction des interactions à venir* »<sup>181</sup>. C'est pourquoi le choix a également été fait « *d'accueillir aux côtés des acteurs publics les données d'intérêt général partagées par les associations, les médias, les universités, les entreprises, la société civile* »<sup>182</sup>. Toujours dans cette même logique, s'inspirant du site Wikipédia, les règles de fonctionnement du portail sont basées sur la confiance et l'intelligence collective, la modération intervenant à posteriori, ce qui représentait un véritable défi pour un site gouvernemental :

« C'est le parti qu'on a pris aussi. Ce qui faisait un peu peur dans les hautes instances. [...] Au final, très peu de sites le font. Alors que ce soit un site en .gouv qui le fasse ça a un peu marqué les esprits mais ça marche. Mais la volumétrie de spam est telle qu'on fait tout en interne. On voit les données qui passent et s'il y en a qu'il faut supprimer parce que c'est de la pub ou des faux trucs on le fait nous-même ça suffit. La modération à posteriori et la modération citoyenne avec les alertes ça marche bien et ça c'est inspiré des réseaux sociaux et des sites contributifs tels que Wikipédia et GitHub. »<sup>183</sup>

S'inscrivant dans cette démarche d'ouverture à 360 degrés, il faut également noter que le code faisant fonctionner le portail a été entièrement « reversé » sur GitHub<sup>184</sup> et que de ce fait n'importe qui peut réutiliser tout ou partie de ce code. Les portails étrangers peuvent donc s'ils le souhaitent s'inspirer ou réutiliser certaines des fonctionnalités développées à l'origine pour le portail français, ce qui marque un changement radical vis-à-vis de la première version qui était close et conçue par un prestataire technique, Axel Haustant confirmant cela :

---

<sup>180</sup> La mécanique sociale de data.gouv.fr. *Etalab* [En ligne]. <http://www.etalab.gouv.fr/article-la-mecanique-sociale-de-data-gouv-fr-122863516.html> (Page consultée le 14 août 2014)

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> Entretien avec HAUSTANT Axel (Développeur - EtaLab), réalisé le 11 juillet 2014.

<sup>184</sup> Plate-forme mondialement connue et reconnue de partage de code : « A powerful collaboration, code review, and code management for open source and private projects » - GitHub [En ligne]. <https://github.com/> (Page consultée le 14 août 2014)



« Quand on a fait la Conférence de Paris on a été amené à rencontrer des gens d'un petit peu partout. Je vais pas te le cacher mais même la presse en parle, c'est... on a surpris tout le monde avec notre approche, l'association CKAN était très intéressée par notre fonctionnalité sociale »<sup>185</sup>.

Finalement, la co-construction, l'internalisation des processus de conception et de gestion, l'emploi des méthodes *lean* et agiles, l'approche réseau social, le code ouvert sont autant d'aspects qui ont contribué et contribuent à faire de la politique d'ouverture des données publiques française une politique spécifique dorénavant reconnue à l'international<sup>186</sup>. Mais tout ce travail n'aurait pas été rendu possible sans le soutien du SGMAP et le modèle d'organisation interne de la mission Etabal.

### **3. Une structure horizontale**

L'ensemble des bouleversements intervenus à la suite de l'arrivée d'Henri Verdier à la tête de la mission Etabal et du processus de refonte du portail des données ouvertes de l'Etat sont le fait, nous l'avons vu, d'un nombre très réduit d'acteurs porteurs de méthodes radicalement nouvelles au sein du secteur public. En outre, ces acteurs sont porteurs d'une nouvelle vision du fonctionnement de l'Etat, et la zone d'autonomie qui est accordée de fait à l'administration de mission qu'est Etabal en raison de son rattachement au SGMAP leur permet d'expérimenter au sein même de l'appareil administratif ces nouvelles méthodes de travail et d'organisation, comme en témoignent H. Verdier et A. Haustant :

« Une stratégie digitale doit intégrer cette dimension stratégique de la révolution numérique [...] Etabal n'est pas la seule structure à se préoccuper de cette dimension, et aurait bien du mal à s'en sortir si elle n'avait pas de solides alliés au sein du SGMAP. Mais il est clair que c'est une dimension que nous revendiquons fortement. »<sup>187</sup>

« Ce fonctionnement de start-up est rendu possible en partie par la DISIC et le SGMAP qui nous soutiennent dans cette démarche. Si on n'avait pas ça, Etabal sous cette forme n'était pas possible. »<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> Cf. par exemple : How France's Open Data Team Is Modernizing The French Government Through Data. *TechCrunch* [En ligne]. <http://techcrunch.com/2014/02/12/how-frances-open-data-team-is-modernizing-the-french-government-through-data/> (Page consultée le 14 août 2014)

<sup>187</sup> L'Etat peut-il être un innovateur radical ?. *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/06/letat-innovateur-radical.html> (Page consultée le 14 août 2014)

<sup>188</sup> Entretien avec HAUSTANT Axel (Développeur - Etabal), réalisé le 11 juillet 2014.



En bénéficiant du soutien du SGMAP, Etalab bénéficie donc dans le même temps d'une force de frappe non négligeable du fait de son statut d'administration interministérielle qui la place en surplomb de l'appareil administratif. La majorité des membres de la mission Etalab venant du secteur privé, il apparaît également crucial pour eux de se voir appuyés dans leurs démarches par de hauts fonctionnaires qui connaissent les rouages de l'appareil administratif et disposent des relations à même de résoudre certains conflits ou de faire avancer certains dossiers, relations qui ne peuvent s'acquérir que dans la durée :

« Ce qui est intéressant aussi c'est que l'avantage du SGMAP c'est qu'il y a pleins de réseaux de correspondants qui existent. Il y a les correspondants modernisation, les correspondants communication... Donc moi j'essaie de jouer... je le fais pas suffisamment mais j'essaie de fédérer tous les réseaux de correspondants pour toucher toutes les strates de l'administration »<sup>189</sup>

De plus, en faisant le choix d'instituer une « mécanique sociale » comme base de fonctionnement du nouveau portail, Etalab semble traduire en actes l'ensemble des valeurs qui sont à la racine des mouvements *open data* et *open government*. Et cela est avant tout rendu possible par le système de fonctionnement interne de la mission qui fait de la confiance et de la co-construction des valeurs pivots que l'on retrouve logiquement dans le fonctionnement même du portail :

« Mon n+1, techniquement sur le papier ce serait Emmanuel qui est directeur technique. En pratique, je considère que c'est Henri et qu'après on est tous au même niveau. On le vit comme ça. Même Emmanuel est encore surpris aujourd'hui alors que ça fait 6 mois qu'il a le poste, il est encore surpris d'être le contact privilégié de tel ou tel organisme. Parce que sur le papier c'est le directeur technique. On est pas en mode pyramidal, on est une structure plate, c'est ce qui fait qu'on avance vite et c'est ce qui fait aussi qu'on est assez polyvalent qu'on connaît aussi les sujets des uns et des autres, pas avec la même précision et technicité mais je suis capable de dire qui travaille sur quoi. Et ça c'est rendu possible parce qu'on a une structure plate. Et c'est aussi pour ça qu'on ne veut pas trop grossir. Parce que les structures plates ça marche pas dès que tu dépasses une certaine masse [...] On a un fonctionnement vraiment atypique, qu'on essaie de démocratiser mais c'est pas gagné. [...] L'Etat est le modèle par excellence du système pyramidal et nous on veut pas rentrer là-dedans »<sup>190</sup>

Si ce système de fonctionnement prend forme à l'intérieur même de la mission, il s'étend également à ses rapports avec l'extérieur et est ainsi perceptible dans les liens que la mission tisse avec la communauté des producteurs et des réutilisateurs. En se plaçant au cœur

---

<sup>189</sup> Entretien avec TALÈS Romain (responsable du recensement des données publiques – Etalab), réalisé le 30 juillet 2014.

<sup>190</sup> *Ibid.*



de l'écosystème et non pas en situation d'acteur surplombant, la mission semble alors être en mesure de mieux le connaître afin de répondre à ses attentes de manière adéquate.

Concernant les producteurs de données, cela est particulièrement visible dans la capacité d'adaptation à leurs demandes qui a été rendu possible en internalisant le processus de conception et de gestion du portail. En effet, en ayant à disposition deux développeurs les demandes d'ajustements et de conception de nouvelles fonctionnalités peuvent se faire de façon quasi-instantané et surtout sans induire de frais supplémentaires, ce qui était inimaginable lorsque le portail était géré par un prestataire technique externe. Axel Haustant, développeur et Romain Talès, responsable du recensement des données et donc premier interlocuteur des producteurs de données au sein des administrations, expriment bien ces nouvelles possibilités :

« Là c'est le paradigme inverse. On a très peu de livrables papier voir aucun sur le site. On va avoir des interactions : "ah il faut ça, et bien on le fait". On le met en production, on regarde. Ca marche on le laisse, ça marche pas on l'enlève. C'est plus concret et c'est surtout que c'est beaucoup plus simple de livrer des petits incrémentations de fonctionnalité quand tu as... quand tu te plantes c'est pas la bonne fonctionnalité, ça correspond pas et bien tu enlèves une fonctionnalité, tu enlèves deux jours de travail, une semaine max quinze jours »<sup>191</sup>

« On a la chance maintenant d'avoir des développeurs dans notre équipe. Moi j'étais un peu le roi du pétrole à ce moment-là *[il évoque le processus de refonte]* parce qu'avant je devais me battre avec des prestataires pour pouvoir faire passer des choses et là je pouvais faire des demandes et plus ils me le faisaient dans la journée... ils me faisaient un moissonnage, un petit bout de code pour faciliter la mise à disposition de tel fichier. Donc c'était juste génial et ça l'est toujours d'ailleurs »<sup>192</sup>

Mais, cette proximité en interne transparaît donc également dans les relations qui sont tissées avec l'écosystème, que ce soit par le biais de l'organisation d'événements réguliers<sup>193</sup> ou par une présence aux événements mis en place par la communauté. Recueillir les avis et les positions de l'ensemble des acteurs devient l'objectif primordial afin d'adapter le « produit » à leurs besoins. Etalab, en internalisant le processus de conception et de gestion du portail, récupère ainsi la main sur toute la chaîne de la politique d'ouverture des données publiques et en maîtrise tous les échelons en étant libre de lui donner la direction que son directeur souhaite impulser :

---

<sup>191</sup> Entretien avec HAUSTANT Axel (Développeur – Etalab), réalisé le 11 juillet 2014.

<sup>192</sup> Entretien avec TALÈS Romain (responsable du recensement des données publiques – Etalab), réalisé le 30 juillet 2014.

<sup>193</sup> Cf. par exemple : Premier OpendataCamp d'Etalab. *Etalab* [En ligne]. <http://www.etalab.gouv.fr/article-premier-opendatacamp-d-etalab-121390686.html> (Page consultée le 17 août 2014)



« Pour qu'on conserve cet esprit start-up, cette absence d'inertie aussi parce que c'est ce qui fait qu'on est capable d'avancer. C'est pour ça qu'on gère tout en interne, que moi je suis interne et que c'est pas une boîte de prestas. Du coup ça permet de rencontrer les usagers du site quand on fait des *hackathons*, et donc d'avoir les besoins directs. C'est un des fondamentaux de l'agile, c'est : plus tu rajoutes des couches et plus l'expression du besoin va être diluée, déformée, c'est le téléphone arabe. Alors que quand c'est entre la personne qui exprime le besoin... quand moi je suis en fin de chaîne, si j'ai eu... c'est transformé parce qu'il y a quatre livrables entre... c'est des idées différentes. »<sup>194</sup>

En résumé, deux éléments marquent une vraie rupture avec la période de direction de Séverin Naudet. D'une part, le processus de co-construction internalisé du portail qui constitue la première étape d'un processus qui vise à restaurer un rapport d'égalité avec l'écosystème. D'autre part, prolongeant la dynamique née de ce processus de co-construction, l'objectif semble être d'instituer plus qu'un rapport d'égalité, un rapport de confiance entre la mission, l'État et l'écosystème afin de le faire vivre et de l'inscrire dans la durée. Tout cela s'inscrivant dans une vision plus large et ambitieuse d'un Etat stratège pleinement conscient des enjeux de la « révolution numérique » et porteur d'une « stratégie numérique » à même d'y faire face :

« On a essayé d'instaurer au sein des réseaux de producteurs et surtout avec l'écosystème une sorte de relation de confiance qu'on avait essayé de mettre en place avec Séverin mais qui était un peu plus artificielle à l'époque, j'ai l'impression... avec le recul c'est un peu comme ça que je le vois.

Maintenant je pense que c'est la suite logique, c'est qu'un mec [*Henri Verdier*] avec une vraie culture du numérique, une vision un peu... la vision des plates-formes quoi. Créer un écosystème autour de soi, le ramener autour de soi pour créer une place de l'innovation, une place de réflexion propice à la création de nouveaux services, à l'émergence de nouveaux modes de fonctionnement au sein de l'administration. C'est exactement ce que l'on souhaite mettre en place et c'est les conditions que l'on souhaite réunir. Ca prendra encore du temps, je pense qu'on n'est pas encore au bout de nos travaux mais c'est ultra challengeant. »

Le processus de refonte du portail des données ouvertes de l'État contribue donc, comme nous l'avons vu, à créer une véritable dynamique autour de la politique d'ouverture des données publiques en instituant une mécanique sociale qui vise à développer et nourrir une communauté. Ainsi, un faisceau d'indices semble indiquer que la phase d'émergence durant laquelle la mission EtaLab a mis en œuvre la politique d'open data en relation étroite avec *le* politique - et notamment le Premier ministre - laisse progressivement place à une

---

<sup>194</sup> Entretien avec HAUSTANT Axel (Développeur - EtaLab), réalisé le 11 juillet 2014.



phase d'enracinement qui vise à inscrire la politique en question dans le long terme en la plaçant en cohérence avec les valeurs des mouvements *open data* et *open government*. C'est d'ailleurs par le biais des valeurs de collaboration et de participation – valeurs centrales d'une politique de gouvernement ouvert – qui ont été au cœur du processus de refonte et façonnent aujourd'hui la mécanique sociale, véritable noyau du portail, que semble s'effectuer le premier mouvement de glissement vers une politique dite de gouvernement ouvert. Mouvement qui, nous allons le voir, va se trouver amplifié par les orientations politiques prises en s'en référant à la dynamique instituée par Etalab et aux méthodes novatrices au sein du secteur public qu'elle contribue à « importer » et emploie pour se refonder.

Aussi, nous faisons également l'hypothèse que ce processus de refonte qui contribue à enraciner la politique d'ouverture des données publiques et à faire d'Etalab une plate-forme administrative a, par le biais d'acteurs clefs recrutés par l'Etat à ce moment précis, contribué, en donnant l'impulsion initiale, à amplifier la prise de conscience *du* politique du fait que la modernisation de l'action publique passe inévitablement par « l'instrument numérique » et l'exploitation des données produites par l'Etat, qu'elles soient ouvertes ou non. Autrement dit, Etalab agit comme un médium et une plate-forme puisque c'est par son biais et le processus de refonte du portail qu'ont été et que sont « importés » les principes, outils et méthodes qui servent de base à la politique de modernisation de l'action publique portée actuellement par le gouvernement.

## **Section 2 – Le numérique et les données au cœur de l'action publique**

Cette présentation détaillée de la dynamique à l'œuvre concernant la politique d'ouverture des données publiques était essentielle à la bonne compréhension des enjeux plus large que nous allons dorénavant aborder. En effet, cette dynamique est porteuse de changements plus profonds qu'elle contribue à impulser. L'arrivée d'Henri Verdier à la tête d'Etalab et le processus de refonte du portail des données publiques de l'État mené par des acteurs venus du secteur informatique qui a abouti à la mise en ligne en décembre 2013 d'une nouvelle version du portail ont contribué à publiciser les enjeux qui entourent l'ouverture des données publiques et plus largement à initier et nourrir, au sein des plus hautes instances de l'État, un questionnement sur le « *rôle, les missions et les stratégies de l'État* » à l'ère de la « *révolution numérique* »<sup>195</sup>. Certes, ce questionnement est loin d'être novateur puisque, comme

<sup>195</sup> L'Etat peut-il être un innovateur radical ?. *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/06/letat-innovateur-radical.html> (Page consultée le 14 août 2014)



le rappelle Jean Arthuis en introduction d'un rapport sur « *L'informatisation de l'État* » fait au nom de la commission des finances et déposé en juillet 2004 au Sénat, « *L'administration française entretient des rapports complexes avec l'informatique. La problématique de l'informatisation de l'État est en effet ancienne puisqu'il a existé dès 1967 un délégué à l'informatique* »<sup>196</sup>. Mais les membres d'Etalab, qui ont fait de la mission la première « start-up d'État », contribuent par l'action au renouvellement des questionnements et des méthodes employées pour « informatiser l'État ».

L'enracinement du mouvement d'ouverture des données publiques, porteur d'une nouvelle vision de la modernisation de l'action publique qui passe par le numérique ne peut se faire sans une impulsion et une volonté politique affirmée. Or, il semble que *le* politique et les administrations, le SGMAP en tête, soutenus et encouragés par un réseau d'acteurs, sont de plus en plus conscients de l'importance que revêt la « stratégie numérique » de l'État (A) et participent ainsi de l'émergence d'un nouveau « *référentiel sectoriel* » de la modernisation de l'action publique reposant essentiellement sur le numérique, l'Internet et les données (B) et étant porteur d'inflexions de l'appareil administratif (C). L'ensemble de ces éléments marquant le premier pas de l'État vers une politique de gouvernement ouvert.

#### **A. Une volonté politique portée par une coalition d'acteurs**

L'informatisation de l'État est une thématique incontournable dès lors qu'il est question de réforme de l'État, de modernisation de l'action publique et de simplification des démarches administratives. Et le mouvement d'ouverture des données publiques tend à publiciser deux questions qui apparaissent cruciales à l'ère des *données massives* : comment l'État peut-il exploiter au mieux les données qu'il produit et gère ? Peut-on moderniser et simplifier les services publics numériques en utilisant des méthodes issues de l'univers des start-ups ? Deux questions auxquelles la mission Etalab répond à sa manière depuis le virage pris en février 2013 sous l'impulsion de son nouveau directeur, H. Verdier. La refonte du portail géré par la mission qui s'est faite essentiellement autour de valeurs issus des mouvements *open data* et *open government* et de méthodes de l'univers des start-ups était porté par un engagement politique fort en faveur de l'ouverture des données publiques et qui tend à s'amplifier et à s'étendre à d'autres thématiques connexes depuis avril 2014 sous

---

<sup>196</sup> ARTHUIS Jean, *L'informatisation de l'Etat. Pour un État en ligne avec tous les citoyens*, Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat, Juillet 2004, p. 11



l’impulsion notamment de deux secrétaires d’État du gouvernement Manuel Valls, Thierry Mandon, secrétaire d’État chargé de la Réforme de l’État et de la Simplification, et Axelle Lemaire, secrétaire d’État chargée du Numérique (1). En outre, cette impulsion politique est plus largement appuyée par une coalition diffuse d’acteurs pour majorité issus du secteur numérique (2).

## **1. Les orientations politiques**

Depuis l’élection de François Hollande à la Présidence de la République en mai 2012, l’intérêt du gouvernement pour l’ouverture des données publiques n’a eu cesse d’être réaffirmé. En préambule, il est intéressant de remarquer qu’il était déjà fait mention de cet intérêt dans la Charte de déontologie du 17 mai 2012 signée par l’ensemble des membres du gouvernement dès le premier Conseil des ministres de la mandature : le gouvernement « *mène une action déterminée pour la mise à disposition gratuite et commode sur internet d’un grand nombre de données publiques.* »<sup>197</sup>

Cela transparaît d’abord par la décision de conserver et de rattacher la mission Etalab au SGMAP en octobre 2012, afin de l’inscrire dans un paysage institutionnel plus à même de lui permettre de se développer et de mettre en œuvre la politique d’ouverture des données publiques de façon cohérente. Le SGMAP est en effet organisé « *autour de 3 grandes structures métiers, appuyées par le service « Coordination » et la mission « Synthèse et soutien » : la direction interministérielle à la modernisation de l’action publique (DIMAP), la direction interministérielle des systèmes d’information et de communication (DISIC), et la mission Etalab* »<sup>198</sup>.

Ensuite, plusieurs documents sont venus préciser les ambitions gouvernementales dans le courant de l’année 2013. Une première feuille de route publiée en février 2013<sup>199</sup> lors de l’arrivée d’H. Verdier à la direction de la mission Etalab revenait sur les multiples enjeux de l’ouverture des données publiques que ce soit en termes de transparence de l’action publique, de soutien à l’économie et à l’innovation ou bien encore de modernisation de l’action publique, tout en insistant sur l’importance de la « *co-production avec la société* ». A propos

---

<sup>197</sup> Charte de déontologie des membres du Gouvernement. Élysée [En ligne]. <http://www.elysee.fr/communiques-de-presse/article/charte-de-deontologie-des-membres-du-gouvernement/> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>198</sup> Le SGMAP – Organisation. *Le portail de la modernisation de l’action publique* [En ligne]. <http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/organisation> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>199</sup> Cf. Annexe 8 ; La feuille de route du Gouvernement en matière d’ouverture et de partage des données publiques [En ligne]. <http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attachments/fr-donnees-publiques.pdf> (Page consultée le 18 août 2014)



de la modernisation de l'action publique, il était notamment précisé une volonté d'« améliorer le fonctionnement administratif (comme en témoigne la très forte utilisation des données publiques par l'administration elle-même) » ou encore d'« améliorer l'efficacité de l'action publique en développant de nouveaux modes d'organisation et de nouveaux processus de travail (comme le suivi des accidents de la route par la sécurité routière permettant d'améliorer l'aménagement de la voirie) »<sup>200</sup>. Cette feuille de route a ensuite été suivie d'un « Vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques »<sup>201</sup> publié le 17 septembre 2013 et accompagné d'une circulaire<sup>202</sup>, les deux documents contribuant d'une part à souligner l'engagement du gouvernement – « *Le gouvernement attache la plus grande importance à l'ouverture et au partage des données publiques [...] Nous avons collectivement adopté une stratégie ambitieuse...* » –, et d'autre part à faire connaître, par le biais du Vade-mecum, à l'ensemble des agents de l'administration les enjeux de cette politique, à commencer par les « *responsables d'une mission de service public* ». Il est par ailleurs souligné dans ce Vade-mecum, outre un rappel des principaux enjeux d'une politique d'*open data*, que :

« L'ouverture et le partage des données, c'est la manière, pour un Etat moderne, de s'organiser afin de rendre des comptes, d'ouvrir le dialogue, et de faire confiance à l'intelligence collective des citoyens. C'est aussi - souvent - le moyen de simplifier le fonctionnement interne de l'Etat. [...] C'est aussi un levier pour construire des relations de travail avec des acteurs passionnés par l'intérêt général, qui vont pouvoir prolonger l'action de l'Etat en concevant de nouveaux services utiles à tous les citoyens. [...] C'est enfin un levier pour construire la confiance à travers une action ouverte et transparente, sur le plan national comme sur le plan des relations internationales. »

Ce Vade-mecum semble donc marquer encore plus fermement la volonté d'inscrire la politique d'ouverture des données publiques dans une politique plus ambitieuse de gouvernement ouvert qui seule semble pouvoir assurer la cohérence de l'ensemble.

Enfin, en sus de ces multiples documents rappelant et concrétisant la volonté gouvernementale, plusieurs décisions relative à l'ouverture des données publiques – notamment concernant l'instauration du principe de gratuité de la réutilisation, sur la suppression de redevances ou encore l'organisation de débats thématiques sur l'accès aux

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> Cf. Annexe 9 ; Vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques [En ligne]. <http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/vademecum-ouverture.pdf> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>202</sup> Cf. Annexe 10 ; Circulaire du 17 septembre 2013 sur l'ouverture et le partage des données publiques [En ligne]. [http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/circulaire\\_ndeg\\_5677-sg\\_du\\_17\\_septembre\\_2013.pdf](http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/circulaire_ndeg_5677-sg_du_17_septembre_2013.pdf) (Page consultée le 18 août 2014)



données publiques<sup>203</sup> – ont été prises lors des comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) des 18 décembre 2012, 2 avril 2013, 17 juillet 2013 et 18 décembre 2013<sup>204</sup>. En parallèle, il faut également noter la signature le 18 juin 2013 par l'ensemble des Chefs d'États du G8 d'une Charte du G8 pour l'Ouverture des Données Publiques, la France ayant activement participé à sa préparation par l'entremise d'Etalab<sup>205</sup>.

Au-delà du symbole, la « Conférence de Paris sur l'Open Data et le Gouvernement Ouvert » organisée par Etalab et le CNN qui s'est tenu les 24 et 25 avril 2014 à Paris dans la foulée du remaniement ministériel intervenu au début du mois d'avril semble traduire une volonté politique forte d'engagement autour de ces thématiques. De plus, cela était également l'occasion de mettre en lumière le travail et les méthodes employées par Etalab dans la mise en œuvre de la politique d'ouverture des données, mais également de démontrer concrètement ce qu'implique la co-construction et la collaboration avec la société civile, deux valeurs centrales des mouvements *open data* et *open government*. Cette Conférence réunissant un grand nombre d'acteurs politiques et administratifs, l'objectif était donc aussi de tenter de les sensibiliser à ces thématiques tout en permettant aux membres du gouvernement présent d'affirmer leur volonté de prolonger et d'amplifier le mouvement. Axelle Lemaire rappelait ainsi dans son discours de clôture que :

« La révolution numérique, comme ont coutume de l'appeler les journalistes, est en marche, elle touche toutes les strates de la société, les citoyens comme les entreprises ou les territoires. L'État et l'ensemble des acteurs publics ont la responsabilité, je dirais même le devoir, de s'insérer pleinement dans ce mouvement. [...] Et, nous voulons aller encore plus loin. Plus loin, en matière d'ouverture et d'accessibilité, tout d'abord. [...] aller plus loin dans son soutien aux démarches innovantes portées par tous les acteurs. [...] Aller plus loin, enfin, en débordant du seul cadre de l'ouverture des données. [...] dépasser la seule question des données ouvertes pour avancer vers celle de la gouvernance ouverte. »<sup>206</sup>

Tout en insistant sur l'importance des méthodes et des valeurs portées par ces mouvements :

---

<sup>203</sup> Cf. Annexe 11 ; Relevé des décisions du CIMAP relatives à l'ouverture des données publiques

<sup>204</sup> Le CIMAP. *Le portail de la modernisation de l'action publique* [En ligne].

<http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/le-cimap> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>205</sup> Les Chefs d'Etat du G8 signent une Charte pour l'Ouverture des Données Publiques. *Etalab* [En ligne].

<http://www.etalab.gouv.fr/article-les-chefs-d-etat-reunis-a-lougue-erne-signent-une-charte-du-g8-pour-l-ouverture-des-donnees-publique-118576420.html> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>206</sup> Cf. Annexe 5 ; Axelle LEMAIRE - Discours - Conférence de Paris sur l'open data et le gouvernement ouvert le 25 avril 2014 [En ligne]. <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/17361.pdf> (Page consultée le 1er 7 août 2014)



« Là encore, appuyons nous sur les expériences d'autres acteurs : acteurs publics internationaux bien sûr, mais aussi méthodes issues du monde du logiciel libre, des communautés du collaboratif pour lesquels *do*, *make* ou *decide* riment avec *contribute*, *open* et *share*. [...] L'implication des citoyens est essentielle pour faire de nos services publics des services par et pour le public, de notre économie un foyer d'innovations ouvertes, de la société toute entière un lieu d'inclusion. »<sup>207</sup>

Ce glissement de la simple thématique de l'ouverture des données publiques vers les questionnements de la gouvernance ouverte et de l'avenir des services publics dans une société où le numérique est omniprésent transparaît bien dans ces deux extraits de discours. Et Eatalab joue un rôle majeur dans la publicisation de ces méthodes et valeurs, une publicité qui se fait par l'action, par l'expérimentation, par des expériences qui semblent prouver que ces méthodes ne sont pas réservées au secteur privé et que le secteur public peut également chercher à en tirer profit. Ainsi, Thierry Mandon, secrétaire d'État en charge de la réforme de l'État et de la Simplification rappelait vendredi 13 juin, lors de sa participation à un petit-déjeuner avec des membres du Cercle Hébé, sa volonté de s'inspirer des méthodes employées par Eatalab pour se refonder et s'organiser :

« Il faut changer de méthode de conception, en faisant de la co-production à partir de la complexité vécue dans les moments-clés par notre cellule R&D. Nous avons un fonctionnement interministériel en temps T, en *open space*. C'est un choc culturel réel. Et une autre structure a déjà un temps d'avance de ce point de vue : Eatalab, la mission en charge de l'ouverture des données publiques, aux moyens pour le moment limités – huit personnes –, qui se présente comme une « start-up au sein de l'Etat. » [...] Le SGMAP est une cellule qui réfléchit à ces questions, et Eatalab est encore plus en pointe dessus. Je suggère de les faire monter en puissance dans le dispositif pour démultiplier cette logique avec un écosystème extérieur à l'Etat. »<sup>208</sup>

La volonté de s'appuyer sur la *multitude* est ainsi dressée comme une priorité, Thierry Mandon rappelant son désir que « l'État de demain » soit « plus agile et plus collaboratif », l'open data s'imposant comme un projet de « *démocratisation de l'État* »<sup>209</sup> porteur d'une « *nouvelle réforme de l'État* »<sup>210</sup> :

---

<sup>207</sup> *Ibid.*

<sup>208</sup> Thierry Mandon veut faire monter en puissance Eatalab, la « start-up au sein de l'Etat ». *La Gazette des Communes* [En ligne]. <http://www.lagazettedescommunes.com/238864/thierry-mandon-veut-faire-monter-en-puissance-etatalab-la-start-up-au-sein-de-letat/> (Page consultée le 19 août 2014)

<sup>209</sup> Thierry Mandon : “L’État de demain sera plus agile et plus collaboratif”. *Acteurs Publics* [En ligne]. <http://www.acteurspublics.com/2014/07/04/video-thierry-mandon-l-etat-de-demain-sera-plus-agile-et-plus-collaboratif> (Page consultée le 4 septembre 2014)

<sup>210</sup> Thierry Mandon : “Un tri à faire dans les missions de l’État”. *Acteurs Publics* [En ligne]. <http://www.acteurspublics.com/2014/08/28/thierry-mandon-un-tri-a-faire-dans-les-missions-de-l-etat> (Page consultée le 4 septembre 2014)



« Est-ce qu'il n'y a pas un tri à faire dans les missions que l'État a aujourd'hui, est-ce qu'on ne doit pas réfléchir par ailleurs au bon niveau d'exercice de ces missions entre État central et État déconcentré, est-ce que finalement des choses ne doivent pas être transférées aux collectivités territoriales, aux acteurs privés, aux associations, peut-être même parfois à des groupes de citoyens ? »<sup>211</sup>

Et pour ce faire, le gouvernement peut également compter sur le soutien diffus d'un ensemble d'acteurs unis au sein de ce que l'on peut caractériser comme un « réseau thématique » de politiques publiques qui voit dans l'instrument numérique et dans les données un moyen de réformer l'Etat et les services publics.

## 2. Un « réseau d'acteurs » inédit

Comme le rappelle P. Hassenteufel, « *il n'existe pas de seuil « objectif », mesurable [...] à partir duquel un problème devient un sujet de préoccupations collectives* ». Ainsi, cela « *conduit à s'intéresser à un ensemble plus vaste d'acteurs (mouvements sociaux, médias, acteurs politiques...) participant à ce travail de construction, qui passe souvent par la mise en place et la participation à des débats publics* »<sup>212</sup> : les acteurs de l'action publique. Or, la refonte d'Etablab qui a débuté en février semble avoir contribué à cristalliser les revendications d'un certain nombre d'acteurs de l'action publique aussi bien politiques et administratifs que non étatiques ou intermédiaires qui voient dans le numérique et plus spécifiquement les données des outils de réforme. Ces acteurs, qui participent de façon plus ou moins marquée à l'action publique, se sont progressivement constitués en réseaux d'action publique que P. Le Galès définit comme les réseaux qui, dans un environnement complexe, « *sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent alors un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique* »<sup>213</sup>. Rappelons que cette notion de réseaux d'action publique s'est développée dans les études de politiques publiques depuis une trentaine d'années pour tenter d'apporter une réponse au constat que l'État a changé, qu'il n'est plus le centre unique de décision et de domination et que le contexte de globalisation et de complexification des sociétés fait qu'il n'a plus « *toujours la*

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> HASSENTEUFEL Patrick, *op. cit.*, p. 43.

<sup>213</sup> LE GALÈS Patrick, « Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », in LE GALÈS Patrick, THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 14.



*capacité de définir et mettre en œuvre des politiques* »<sup>214</sup>. Autrement dit, l'analyse en termes de réseaux d'action publique permet d'analyser l'action publique au prisme des interactions entre l'Etat pris au sens large et les groupes d'intérêts et s'est développée avec une volonté de dépasser, selon D. Marsh et R.A.W. Rhodes, les analyses pluralistes et néo-corporatistes<sup>215</sup>.

Or, il semble que dans notre exemple nous soyons en présence d'un « réseau thématique » (*issue network*) que A. McFarland<sup>216</sup> conceptualise en se basant sur les travaux de H. Heclo<sup>217</sup> comme :

« un réseau de communications de tous les acteurs intéressés par l'action politique dans un domaine, ce qui inclut les autorités gouvernementales, les législateurs, les hommes d'affaires, les représentants des groupes de pression et même les universitaires et les journalistes. [...] S'il est vivant, il voit se transmettre des critiques sur la politique en cours et naître des idées porteuses de nouvelles initiatives politiques »<sup>218</sup>.

Le modèle développé par Rhodes précisant que ces réseaux thématiques sont caractérisés par « *un grand nombre de participants ayant un degré limité d'interdépendance. La stabilité et la continuité y sont très recherchées et la structure a tendance à être atomisée* »<sup>219</sup>.

Comme le rappelle un billet de blog publié sur le site d'Etalab en juillet 2013 afin de dresser un premier bilan de la procédure de *CoDesign*, « *Etalab peut compter sur un riche écosystème. Administrations, producteurs de données, associations, citoyens, entreprises grandes et petites, se sont mobilisés pour répondre à notre proposition de conception collective* »<sup>220</sup>. L'ensemble de ces acteurs partagent pour la plupart, outre un intérêt prononcé pour les données publiques et les enjeux qui l'entourent, un intérêt pour le numérique et les changements qu'il contribue à diffuser au sein de la société.

Les acteurs politiques et administratifs tout d'abord, sont, comme on l'a vu précédemment, nettement investis autour de ces thématiques, à commencer par le SGMAP, le

---

<sup>214</sup> *Ibid.*, p.15.

<sup>215</sup> HASSENTEUFEL Patrick, « Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction », in *Ibid.* p. 92.

<sup>216</sup> MFARLAND Andrew, « Interest Groups and Theories of Power in America », *British Journal of Political Science*, 17, 1987, pp. 129-147

<sup>217</sup> HECHO Hugh, « Issue Networks and the Executive Establishment », in KING Anthony (ed.), *The New American Political System*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1978

<sup>218</sup> Cité dans : RHODES R.A.W., MARSH David, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in LE GALÈS Patrick, THATCHER Mark (dir.), *op. cit.*, p. 39

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 45

<sup>220</sup> Les premiers enseignements de l'opération CoDesign. *Etalab* [En ligne]. <http://www.etalab.gouv.fr/article-les-premiers-enseignements-de-l-operation-codesign-119057937.html> (Page consultée le 15 août 2014)



Conseil National du Numérique et la mission Etalab dont les membres ont en commun une « culture du numérique », comme le confirme Simon Chignard : « *L'autre truc qui caractérise cette équipe c'est la culture numérique, c'est vraiment la culture numérique. Il n'y a pas une journée chez Etalab que je passe où j'entends pas parler de : tiens Wikipédia a réglé ça comme ça, etc.* »<sup>221</sup> Outre cet intérêt partagé pour le numérique, Henri Verdier a su s'entourer d'acteurs administratifs qui partagent sa vision, à savoir que l'État se doit aujourd'hui de porter une « stratégie digitale ambitieuse » pour faire face à la « révolution numérique » : « *On est tous d'accord au SGMAP qu'il faut propager la culture de la data dans l'Etat. C'est une partie de la modernisation de l'action publique. Les data driven strategy, les evidence-based decision...* »<sup>222</sup>. Or, cette vision qui a émergé à l'intérieur même de l'appareil administratif, trouve une oreille de plus en plus attentive du côté des acteurs politiques et notamment en les personnes de Thierry Mandon et Axelle Lemaire qui la portent au niveau gouvernemental et cherchent à l'amplifier. De plus, il est intéressant de noter que le travail de sensibilisation à ces thématiques mené par les acteurs politiques et administratifs semble commencer à porter ses fruits au sein de l'administration, l'IGN s'ouvrant progressivement à la collaboration avec la société civile<sup>223</sup>, le Sénat ayant ouvert sa plate-forme des données ouvertes<sup>224</sup>, la CADA semblant aller dans le sens d'une plus grande ouverture des données de santé comme en témoigne un récent avis favorable<sup>225</sup>.

Ensuite, cette dynamique est également perceptible au niveau des acteurs non étatiques. On peut en relever de deux types.

D'une part les associations et collectifs qui vont s'imposer comme ce que R. Cobb et C. Elder ou encore J. Kingdon<sup>226</sup> vont nommer des « entrepreneurs de cause », c'est-à-dire des groupes ayant la capacité de rassembler des données, d'établir des synthèses<sup>227</sup> ou encore étant capable de publiciser leurs analyses et revendications tout en mobilisant les acteurs politiques. Sans prétendre à l'exhaustivité, deux associations paraissent être emblématiques de

<sup>221</sup> Entretien avec CHIGNARD Simon (Data Editor / responsable des relations avec les écosystèmes chez Etalab), réalisé le 28 juillet 2014.

<sup>222</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d'Etalab), réalisé le 6 mai 2013.

<sup>223</sup> Cf. par exemple : Première rencontre technique avec l'IGN. *OpenStreetMap France* [En ligne].

<https://openstreetmap.fr/blogs/cquest/premiere-rencontre-technique-avec-ign> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>224</sup> La plateforme des données ouvertes du Sénat [En ligne]. <http://data.senat.fr/> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>225</sup> Avis 20134348 - séance du 21/11/2013. *CADA* [En ligne].

[http://www.cada.fr/article20134348\\_20134348.html](http://www.cada.fr/article20134348_20134348.html) (Page consultée le 4 août 2014)

<sup>226</sup> COBB Robert W., ELDER Charles D., *op. cit.* ; KINGDON John, *op. cit.*

<sup>227</sup> Cf. le « Petit guide à destination des administrations souhaitant basculer du payant à l'Open Data » publié par RegardsCitoyens : Apprenons des échecs de la DILA, épisode 1 : « Comment faire de l'Open Data ? ».

*RegardsCitoyens* [En ligne]. <http://www.regardscitoyens.org/apprenons-des-echecs-de-la-dila-episode-1-comment-faire-de-l-open-data/> (Page consultée le 18 août 2014)



cette volonté de mettre le numérique au service d'une « meilleure » démocratie : RegardsCitoyens, collectif qui prend la forme d'une « *association constituée de citoyens de tous âges et régions qui se sont rencontrés sur Internet dans un désir commun de proposer un accès simplifié au fonctionnement de nos institutions démocratiques à partir des informations publiques* »<sup>228</sup> à l'origine des projets NosDéputés.fr<sup>229</sup> ou encore La Fabrique de la Loi<sup>230</sup> et Démocratie Ouverte<sup>231</sup>, un collectif francophone constitué en association « *dédié à la conception et l'expérimentation de projets d'Open Government* » et qui est, avec l'association Smartgov, à l'origine du projet « Parlement & Citoyens » qui « *permet aux parlementaires et aux citoyens de travailler ensemble à la résolution de problèmes de société par la rédaction de propositions de loi.* »<sup>232</sup>. Il faut noter que ce projet est soutenu aussi bien par des think-tank (Fondapol, Fondation Jean Jaurès, etc.) que par des entreprises privées (Google, etc.) ou encore par des acteurs politiques tels que Jean-Paul Delevoye, Martin Hirsch ou Isabelle Durant, eurodéputée belge et ancienne vice-présidente du Parlement européen.

D'autre part, des entreprises privées, qui telles Data Publica<sup>233</sup>, OpenDataSoft<sup>234</sup> ou encore des start-ups telles :snips<sup>235</sup> et Five by Five<sup>236</sup> ont un intérêt tout trouvé à ce que l'Etat libère des données et se modernise en utilisant l'outil numérique. Notons également que la « Mission French Tech », « *mise en place en 2013, au sein du Ministère délégué aux PME, à l'innovation et à l'Économie numérique, pilote l'initiative* »<sup>237</sup> fédère un grand nombre d'acteurs de l'économie numérique et paraît pouvoir être intégré dans ce « réseau thématique » large et diffus.

<sup>228</sup> Qui sommes-nous ? . RegardsCitoyens [En ligne]. <http://www.regardscitoyens.org/qui-sommes-nous/> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>229</sup> NosDéputés.fr [En ligne]. <http://www.nosdeputes.fr/> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>230</sup> La Fabrique de la Loi [En ligne]. <http://www.lafabriquedelalois.fr/> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>231</sup> À propos. Démocratie Ouverte [En ligne]. <http://democratieouverte.org/a-propos> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>232</sup> Parlement & Citoyens [En ligne]. <https://www.parlement-et-citoyens.fr/> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>233</sup> Data Publica – Open data, big data et dataviz, les données pour votre business [En ligne]. <http://www.data-publica.com/> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>234</sup> OpenDataSoft propose des portails open data « clef en main » aux collectivités, entreprises, etc. : OpenDataSoft [En ligne]. <http://www.opendatasoft.com/fr/> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>235</sup> « At Snips, we leverage personal, social and urban data to understand how people interact with cities, and improve their quality of life. By leveraging the latest machine learning algorithms, we are able to determine the person's context and predict what they will want to do next. This ground-breaking technology enables us to create products that can learn and adapt to us, taking us a step further towards a world of truly ubiquitous, context-aware computing. » : :snips [En ligne]. <http://snips.net/> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>236</sup> « Une sorte d'agence d'innovation spécialisée en open data. Nous sommes là pour accompagner les organisations dans l'univers vaste et trépidant de l'innovation ouverte. Analystes de données, designers de services, infographistes, développeurs, Five by Five fédère une multitude talents qui poursuivent un même objectif : aider les organisations à innover en partageant leurs données. » : À propos. Five By Five [En ligne]. <http://fivebyfive.paris/#!/qui-sommes-nous/> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>237</sup> Qui sommes-nous ? . La French Tech [En ligne]. <http://www.lafrenchtech.com/content/qui-sommes-nous> (Page consultée le 18 août 2014)



Enfin, Olivier Nay et Andy Smith<sup>238</sup> mettent en avant le rôle joué par les acteurs qu'ils nomment « intermédiaires », situés à l'interface entre le public et le privé. Pierre Pezziardi, entrepreneur et informaticien et Simon Chignard, consultant *open data*, recrutés respectivement juste avant et juste après la refonte du portail des données ouvertes de l'État paraissent correspondre à cette définition puisqu'ils ont fait le choix de conserver leur indépendance et ainsi d'être recrutés comme prestataires. M. A. Trojette, magistrat à la cour des Comptes, proche d'Etalab et auteur d'un rapport remarqué sur l'ouverture des données publiques et la question des redevances, paraît également pouvoir être qualifié d'acteur intermédiaire, tout comme Tariq Krim, entrepreneur français du secteur numérique ayant remis le 25 mars 2014 à Fleur Pellerin, un rapport de mission sur les professionnels du numérique en France dans lequel il « émet six recommandations pour améliorer la reconnaissance de la filière des développeurs »<sup>239</sup>. En effet, ces acteurs ont une capacité à intervenir dans plusieurs arènes distinctes, ils maîtrisent « une pluralité de rôles sociaux et de connaissances »<sup>240</sup> et enfin ils prennent en charge un double rôle qui consiste dans un premier temps à produire des arguments et représentations communes et dans un second temps à élaborer des solutions acceptables par tous ou du moins par une majorité d'acteurs. Finalement ces acteurs intermédiaires sont placés dans « une double figure, du généraliste et du courtier »<sup>241</sup>.

Si l'ensemble de ces acteurs – politiques et administratifs, non étatiques, intermédiaires – ne partagent pas toujours de liens d'interdépendances forts, ils se côtoient en revanche de façon plus ou moins régulière et de façon plus ou moins informelle lors des événements organisés par Etalab ou la communauté afin d'échanger, débattre et partager leurs expériences, le NUMA<sup>242</sup> ayant ouvert en 2013 à Paris faisant office de « hub » de cette grande communauté du numérique et des données. Le réseau d'experts sur l'ouverture des données publiques installé le 14 mai 2013 conformément aux instructions de la Feuille de route du gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques publiée en

<sup>238</sup> NAY Olivier, SMITH Andy, *op. cit.*

<sup>239</sup> Valoriser les talents des développeurs français : Tariq Krim remet son rapport à Fleur Pellerin. *Le portail du ministère du redressement productif* [En ligne]. <http://www.redressement-productif.gouv.fr/rapport-tariq-krim-developpeurs-atout-pour-france> (Page consultée le 18 août 2014)

<sup>240</sup> HASSENTEUFEL Patrick, *op. cit.*, p. 214.

<sup>241</sup> *Ibid.*

<sup>242</sup> « Le point de ralliement de ceux qui font demain - NUMA regroupe la plus grande diversité de publics en France : entrepreneurs, académiques, administrations, petites et grandes entreprises, associations, communautés... Ces acteurs sont complémentaires, avides de synergies et de projets : ils sont les leviers incontestables de notre compétitivité. » ; À propos. NUMA [En ligne]. <https://www.numa.paris/Numa-A-propos> (Page consultée le 18 août 2014)



février 2013 paraît alors, de par la pluralité et la diversité des activités de ses membres, constituer une synthèse, une sorte de modèle réduit de ce réseau thématique :

« Constitué de personnalités qualifiées, ce réseau est ouvert aux chercheurs, entrepreneurs, collectivités locales et autres acteurs de l'open data et mélange des compétences en droit, *datasciences*, philosophie, informatique, design, sciences politiques, innovation ouverte ou autres, nécessaires à l'ambition du gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques. Le réseau d'experts se réunira environ tous les deux mois, nourrira la mission Etalab de ses expertises, pourra remettre des avis, notamment sur des questions transmises par les ministères, et travaillera avec la mission Etalab et le SGMAP à la préparation des prochaines étapes de la politique d'ouverture des données publiques et de gouvernement ouvert. »<sup>243</sup>

Ce réseau thématique, aux frontières larges et floues et dont les membres ne partagent pas toujours les mêmes intérêts ou les mêmes avis, semble toutefois s'accorder autour d'une question centrale : celle de la place du numérique au sein de l'État et des possibilités qu'il offre en termes de réformes, de simplification et de modernisation de l'action publique avec toujours au centre la question des données - qu'elles soient ouvertes ou non - et de leur exploitation par l'administration.

## B. Vers un « nouveau » référentiel

Une volonté politique affirmée, un réseau thématique étendu, tout porte à croire que les méthodes employées par Etalab pour mettre en œuvre la politique d'ouverture des données publiques sont perçues comme un bon moyen de moderniser l'action publique en faisant un usage cohérent et renouvelé des technologies et plus particulièrement de l'Internet et des données. En faisant référence aux travaux qui insistent sur le rôle des *idées* dans l'analyse des politiques publiques et plus spécifiquement aux travaux de Paul A. Sabatier (1) et de Pierre Muller, il convient alors de se demander si un « nouveau » référentiel sectoriel de la modernisation de l'action publique porté par une *advocacy coalition* est en train d'émerger puis de s'imposer (2).

---

<sup>243</sup> Création d'un réseau d'experts sur l'ouverture des données publiques. *Le portail de la modernisation de l'action publique* [En ligne]. <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-ouvrant-les-donnees-publiques/creation-dun-reseau-dexperts-sur-louverture-des-donnees-publiques> (Page consultée le 19 août 2014)



## **1. Un « système de croyance »**

Comme le rappelle Pierre Muller, « *chaque politique [...] est d'abord une tentative d'agir sur un domaine de la société, quelquefois pour freiner son évolution, plus souvent pour le transformer ou l'adapter. [...] Cette action sur la société passe par la définition d'objectifs qui vont eux-mêmes être définis à partir d'une représentation du problème, de ses conséquences et des solutions envisagées pour le résoudre.* » C'est pourquoi dans cette perspective, analyser les politiques publiques revient à appréhender la façon dont une société « *construit son rapport au monde* »<sup>244</sup>. Yves Surel précisant que « *cette orientation de recherche, valorisant les éléments cognitifs et/ou normatifs, a fait l'objet par la suite de modélisations qui entreprirent d'analyser le rôle de ces logiques de construction sociale de la connaissance et du sens dans l'action de l'État.* »<sup>245</sup> Les travaux de Paul A. Sabatier autour de la notion d'*advocacy coalition*<sup>246</sup> et de Pierre Muller autour des référentiels de politiques publiques paraissent alors en mesure d'éclairer les changements que nous essayons d'analyser et de caractériser.

Par *advocacy coalition*, P. Sabatier désigne « *un ensemble d'acteurs d'une politique publique en tant qu'ils partagent un certain nombre de croyance constituant une vision du monde organisée en trois niveaux* »<sup>247</sup>. Or, le réseau thématique que nous avons mis en avant supra semble bien correspondre à cette définition en ce qu'il rassemble une pluralité d'acteurs qui partagent un certain nombre de croyance autour du numérique et des données et des possibilités qu'ils offrent pour la modernisation de l'action publique. Le premier niveau correspond ainsi à un noyau central (*deep core*) « *formé de croyances générales non liées à une politique spécifique* »<sup>248</sup>, en l'occurrence la croyance dans le fait que le numérique pris comme outil et les usages qui en sont fait bouleversent la société et que ces bouleversements appellent une réponse de l'État. Ce *deep core* semble concerner une grande majorité du réseau thématique. En revanche, le second niveau (*policy core*) qui est caractérisé par des

---

<sup>244</sup> MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, 9e éd., Paris, PUF « Que sais-je ? », 2011, pp. 54-55

<sup>245</sup> SUREL Yves, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, 1998, p. 162

<sup>246</sup> Cf. SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 22, avril 2000 ; SABATIER Paul, « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 1, 1998, p. 98-130.

<sup>247</sup> MULLER Pierre, *op. cit.*, p. 56

<sup>248</sup> *Ibid.*



« croyances liées à une politique spécifique »<sup>249</sup> ne concerne probablement pas l'ensemble du large réseau thématique mais bien plus les acteurs qui se situent au plus proche d'Etalab et qui partagent la croyance dans le fait que le numérique, Internet et plus spécifiquement les données sont également un outil de modernisation de l'action publique au-delà d'être un outil de transparence ou permettant d'alimenter l'activité économique et d'encourager l'innovation. Le positionnement d'Henri Verdier paraît ainsi caractéristique de ces croyances liées à une politique spécifique, ici la politique de modernisation de l'action publique, lorsqu'il décrit les possibilités induites par l'ouverture des données publiques :

« L'ouverture des données, pour qui maîtrise un peu les stratégies numériques, c'est un ressort d'efficacité qui peut être mis au service de cinq stratégies. [...] 1/ Rationaliser, allouer les ressources, optimiser le travail [...] 2/ Réformer l'organisation elle-même. [...] 3/ la manière dont l'organisation interagit avec l'extérieur, avec ses clients, ses administrés, ses électeurs... [...] 4/ Ouvrir ses données, c'est aussi faire entrer son organisation dans un tout nouveau champ stratégique, et l'accoutumer à mobiliser toutes sortes de nouvelles méthodes [...] 5/ l'ouverture des données peut aboutir, parfois, à une réforme de l'institution même qui s'y livre, dans ses méthodes, ses objectifs voire sa mission elle-même. »<sup>250</sup>

Enfin, troisième et dernier niveau, « *des aspects secondaires correspondant à des questions plus techniques* », c'est-à-dire aux instruments de mise en œuvre des croyances qui forment le *policy core* et le *deep core*. On peut en l'occurrence faire référence aux méthodes inspirées du *lean management* et des méthodes agiles employées par Etalab pour se refonder ainsi qu'à la volonté notamment exprimée par Pierre Pezziardi et soutenu par le SGMAP et *le* politique de créer un incubateur de « start-ups d'État » pour impulser une véritable dynamique d'innovation au cœur de l'appareil administratif, contribuant à ce que l'État s'inscrive, bien plus que dans une politique d'*open data*, dans une politique de gouvernement ouvert.

## 2. Moderniser et simplifier autrement

Si les notions d'*advocacy coalition* et de référentiel présentent « *le point commun d'inclure un questionnement au niveau macro, qui vise à éclairer l'influence exercée par des normes sociales globales sur les comportements sociaux et sur les politiques publiques* »<sup>251</sup>, celles-ci sont ainsi rarement utilisées dans la doctrine de façon complémentaire mais bien plus

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> L'*open data*, c'est (aussi) de l'efficacité stratégique. *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/02/lopen-data-cest-aussi-de-lefficacite.html> (Page consultée le 19 août 2014)

<sup>251</sup> SUREL Yves, *op. cit.*, p. 162



de manière indépendante, comme deux manières de décrire un même phénomène. Pourtant, et sans prétendre tordre à 180 degrés l'usage qui est généralement fait de ces notions, il semble qu'en raison de leurs « *logiques de positionnement [...] différentes* »<sup>252</sup>, il est possible dans le cadre de notre analyse de mobiliser tour à tour ces deux notions, le référentiel se nourrissant alors des éléments dégagés par l'analyse en termes d'*advocacy coalition* qui insiste de manière plus appuyée sur les acteurs de l'action publique.

La théorie des « *cycles d'action publique* » développée par Pierre Muller paraît alors susceptible d'expliciter le mouvement à l'œuvre, qui dépasse aujourd'hui l'ouverture des données publiques et s'inscrit, de par l'aspect « modernisation de l'action publique », dans une politique de gouvernement ouvert. P. Muller définit un cycle d'action publique comme « *un processus à travers lequel se développe, se stabilise puis se désagrège une configuration globale définissant le rôle et la place des politiques publiques dans le fonctionnement des sociétés* »<sup>253</sup>. A chaque cycle est alors associé ce qu'il nomme un référentiel de global de politiques publiques qui est « *constitué d'un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi que de normes définissant le rôle de l'Etat et des politiques publiques* »<sup>254</sup>. Or, depuis la crise des années 1970 qui a ébranlé l'ensemble de la société et plus particulièrement « *les recettes de politiques publiques* » s'est enclenché, selon lui, un nouveau cycle d'action publique, le cycle de « *l'Etat-entreprise* » dont le référentiel global de la performance publique est « *porteur de nouvelles normes pour l'action publique (limitation des dépenses publiques, modernisation de l'Etat, ouverture à la concurrence des services publics...)* »<sup>255</sup>. Les enjeux de transparence et de modernisation de l'action publique dont est porteur la politique étatique d'ouverture des données publiques paraissent ainsi bien s'inscrire dans la logique de ces normes et du référentiel global dominant puisqu'en contribuant à moderniser l'action publique, le numérique et les données constituent le cœur d'une politique dite de « *gouvernement ouvert* » qui tend à redéfinir le rôle et le statut de l'Etat dans l'action publique (cf. *infra* Chapitre 3).

De plus, P. Muller souligne, dans sa théorie des cycles de l'action publique, que s'opère aujourd'hui un passage du « *cycle de l'Etat-entreprise* » dont le régime d'action publique est donc structuré par un référentiel global de la « *performance publique* », au « *cycle de la gouvernance globale* » dont le régime d'action publique est structuré par le

---

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> MULLER Pierre, *op. cit.*

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>255</sup> *Ibid.*, p. 82.



référentiel global de l' « *l'efficacité globale* ». Le numérique et l'ouverture des données publiques paraissent alors bien s'inscrire dans la dynamique de ce changement de cycle de l'action publique et s'imposent comme des outils au service tant de la recherche de performance publique que de la recherche d'efficacité globale. En effet, les gouvernements doivent « *respecter les exigences de performance héritées de la période précédente et répondre à des attentes liées à un monde de plus en plus globalisé, complexe et incertain* »<sup>256</sup>. Le partage et la réutilisation des données publiques contribuent ainsi à rapprocher l'Etat et les citoyens en contribuant à rendre plus transparente l'action publique et à la moderniser en en constituant un outil qui participe au processus de redéfinition et d'adaptation des services publics.

A chaque référentiel global sont associés des référentiels sectoriels, puisque le référentiel global est « *une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles* »<sup>257</sup>. Ainsi, P. Muller définit un référentiel sectoriel comme « *une représentation du secteur, de la discipline ou de la profession. Son premier effet est de baliser les frontières du secteur* » et ajoute que « *au sein d'un secteur donné coexistent toujours plusieurs conceptions de la nature et de l'extension des limites sectorielles* »<sup>258</sup>. L'*advocacy coalition* décrite *supra* est-elle alors porteuse d'une nouvelle conception du secteur, d'un « nouveau » référentiel sectoriel de la modernisation de l'action publique qui s'imposerait progressivement comme le référentiel dominant ?

La réforme de l'État, la modernisation administrative et de l'action publique ou encore la simplification des procédures administratives sont des thématiques récurrentes qui semblent s'imposer à chaque nouvelle mandature comme un point de passage obligé pour le gouvernement en place. Si le nom, l'organisation ou encore le rattachement des politiques changent – Comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE) puis Délégation interministérielle à la Réforme de l'État (DIRE) et Commission pour les simplifications administratives (Cosa) ou encore Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et enfin Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) sous la présidence de Jacques Chirac ; révision générale des politiques publiques (RGPP) sous la présidence de Nicolas Sarkozy ; Modernisation de l'Action Publique (MAP) sous la présidence de François Hollande – l'orientation générale reste constante autour du triptyque :

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 59

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 61



modernisation, simplification, efficacité/efficience, le curseur étant alors mis plutôt sur l'une ou l'autre de ces caractéristiques selon le contexte et l'orientation politique dominante. Dans une interview accordée en juillet 2014 à La Gazette des Communes, Thierry Mandon précise ainsi où le gouvernement entend placer le curseur :

« Il y a un changement de cap déjà, la réforme de l'Etat est une montagne que l'on veut gravir depuis 40 ans et que l'on ne gravira jamais, surtout à l'heure des bouleversements technologiques incessants. Je prends ce chantier à la petite cuillère, objectif par objectif, avec une méthodologie très stricte souvent inspirée de l'étranger ou du secteur privé, à court et moyen terme, avec des objectifs précis, des calendriers engageants, des systèmes d'évaluation indépendants, et en fil rouge la participation. On fait cela pour que la réforme de l'Etat devienne lisible, désirable, y compris pour les agents du service public, et contestable, c'est-à-dire que nous l'évaluons : on dit oui ou non. Si on veut recréabiliser la perspective de faire changer l'Etat, il faut commencer ainsi. »<sup>259</sup>

Un référentiel « *en tant que structure de sens, articule ainsi quatre niveaux de perception du monde qui doivent être distingués, mais dont les liens sont évidents* »<sup>260</sup>. Il faut donc essayer de chercher à caractériser le référentiel sectoriel de la modernisation administrative et de l'action publique qui semble devenir dominant.

Tout d'abord, premier niveau, les *valeurs*, qui sont « *les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter* »<sup>261</sup>. A ce propos, T. Mandon rappelait dans la même interview : « *Il m'apparaît de plus en plus clair que l'Etat est toujours en retard d'une évolution technologique.* ». La volonté politique est donc d'aller de l'avant pour tenter de changer les choses.

Ensuite, second niveau, les *normes*, qui « *définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité [...] des principes d'action plus que des valeurs* »<sup>262</sup>. En l'occurrence, le même T. Mandon déclarait, toujours dans la même interview :

« Ce que je veux dire, c'est qu'il faut toujours réfléchir la production de politiques publiques en fonction des incroyables modifications technologiques que nous connaîtrons dans les années à venir. [...] Il faut vraiment reprendre un coup d'avance sur la transformation des politiques publiques. Le potentiel technologique doit permettre de penser l'avenir des politiques publiques. Et non pas penser les politiques publiques en se disant “qu'est-ce que je peux utiliser qui existe aujourd'hui ?” »

<sup>259</sup> Thierry Mandon : “Refaire la RéATE ? Dire “garde à vous, fixe” ? Jamais !”. *La Gazette des Communes* [En ligne]. <http://www.lagazettedescommunes.com/242997/thierry-mandon-refaire-la-reate-dire-garde-a-vous-fixe-jamais/> (Page consultée le 19 août 2014)

<sup>260</sup> MULLER Pierre, *op. cit.*, p. 58

<sup>261</sup> *Ibid.*

<sup>262</sup> *Ibid.*



Troisième niveau, les *algorithmes*, qui sont « *des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme « si... alors »* »<sup>263</sup>. Dans notre cas, il apparaît, selon *le* politique et la coalition de causes, que *si* l'Etat souhaite se moderniser et se simplifier en utilisant l'outil numérique *alors* il se doit d'avoir une stratégie numérique ambitieuse et cohérente.

Enfin, quatrième niveau, les *images*, qui sont « *des vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes [...] des raccourcis cognitifs qui font sens immédiatement* »<sup>264</sup>. Par exemple le Président de la République François Hollande accompagné de la ministre de la Décentralisation, de la Réforme de l'Etat et de la Fonction publique, Marylise Lebranchu, et de la secrétaire d'Etat chargée du Numérique, Axelle Lemaire, recevant à déjeuner à l'Élysée des acteurs de l'économie de la donnée et du numérique à l'occasion de la seconde journée de la Conférence de Paris afin d'aborder les thématiques des données publiques et de la modernisation de l'Etat<sup>265</sup>.

Finalement, un faisceau d'indices semble indiquer que nous sommes bien en présence d'un « nouveau » référentiel sectoriel de la modernisation administrative et de l'action publique qui tend à s'imposer comme le référentiel dominant. Les méthodes employées par Etalab et son fonctionnement de « start-up d'Etat » paraissent s'imposer comme le modèle à suivre pour réussir la réforme de l'État et la modernisation de l'administration et de l'action publique, en s'appuyant le plus possible sur le numérique, l'Internet et les données. Par ailleurs, la « mécanique sociale » qui constitue le noyau du nouveau portail des données publiques se retrouve également dans cette volonté d'ouverture vers les agents administratifs concernant la modernisation de l'État qui ne devrait plus se faire en retrait dans un coin de l'appareil administration mais en co-construction avec les agents : « *Le grand enjeu, c'est de se rendre compte que les agents sont la ressource et qu'on ne peut rien décider contre eux. Je suis persuadé que tout problème peut trouver sa solution si on réunit les agents et si on les consulte* »<sup>266</sup>. Mais, comme le souligne Thierry Mandon, il faut garder à l'esprit que l'appareil administratif existe avant tout pour remplir une mission bien spécifique et que son adaptation ne peut se faire qu'en tenant compte de ses spécificités :

---

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> *Ibid.*, p. 59

<sup>265</sup> Déjeuner avec des entreprises sur les données publiques et la modernisation de l'État. Élysée [En ligne]. <http://www.elysee.fr/chronologie/#e6135,2014-04-25,dejeuner-avec-des-entreprises-sur-les-donnees-publiques-et-la-modernisation-de-l-etat> (Page consultée le 19 août 2014)

<sup>266</sup> Thierry Mandon : “Refaire la RéATE ? Dire “garde à vous, fixe” ? Jamais !”. *La Gazette des Communes* [En ligne]. <http://www.lagazettedescommunes.com/242997/thierry-mandon-refaire-la-reate-dire-garde-a-vous-fixe-jamais/> (Page consultée le 19 août 2014)



« Une particularité demeure : la sphère publique produit de la démocratie, le temps public reste long, pour organiser durablement le fonctionnement, le temps économique, en particulier numérique, est un temps plus bref. Il faut organiser la compatibilité entre ces deux cultures, mettre un virus sympathique dans les administrations, faire pression sur les systèmes pour les obliger à se transformer. C'est un changement de culture. »<sup>267</sup>

### C. Des inflexions à l'inertie de l'appareil administratif

Ce changement de culture qu'appelle de ses vœux T. Mandon ne peut se faire que sur le long terme en raison notamment des spécificités et de l'étendu de l'appareil administratif. Preuve que la politique d'ouverture des données publiques s'enracine et irrigue de nombreux pans de l'action publique, l'appareil administratif réagit et de premières inflexions sont perceptibles (1). Mais ces inflexions se heurtent à une certaine inertie, inhérente aux processus de changement dans une organisation (2).

#### 1. Une adaptation progressive

Nous avons déjà pu aborder au fil de notre analyse plusieurs éléments – émergence de « nouvelles » méthodes managériales et gestionnaires, co-construction et participation interne et externe, etc. – qui attestent des inflexions de l'appareil administratif et du glissement qui s'opère lentement vers une politique de gouvernement ouvert. Toutefois, il convient de s'arrêter plus précisément sur trois types d'inflexions plus générales : juridiques, administratives, organisationnelles et techniques.

Tout d'abord, au niveau *juridique*. Une question essentielle se pose depuis maintenant un peu plus de deux ans à propos de laquelle Séverin Naudet avait déjà proposé d'engager une réflexion. Cette question est celle de savoir s'il faut inscrire dans le droit un principe d'obligation de publication de certaines données et informations publiques. Dès février 2012, Séverin Naudet, qui était alors encore à la tête d'Etalab, émettait ainsi l'idée de créer une « « Agence nationale des données publiques » en charge de l'ouverture des données publiques, gratuites et payantes » ou encore défendant l'idée d'une loi qui viendrait consacrer « le principe d'une plateforme nationale pour la publication en ligne des informations ou données publiques » et « devrait aussi prévoir la publication en ligne systématique de toute

---

<sup>267</sup> *Ibid.*



*nouvelle information publique, et créerait l'obligation pour les administrations de l'Etat, pour ses établissements publics, et pour les collectivités territoriales, de rendre accessible à tous et réutilisables par tous leurs données publiques sur Internet »<sup>268</sup>. Henri Verdier, actuel directeur d'Etablab, se pose ainsi la même question :*

« Moi je pense que l'on va atteindre la limite de la pédagogie un jour ou l'autre. Après, il faudra décider si c'est Etablab... est-ce qu'on décide par exemple que l'on a un droit de réquisition de données ? Si c'est la loi comme vous venez de le dire, dans ce cas-là c'est le parlement, ou si des instructions écrites du Ministre concerné suffiraient [...] donc je pense qu'à un moment il faudra injecter de l'autorité mais est-ce qu'il faut nous la donner à nous ou est-ce qu'il faut que le Premier Ministre exerce la sienne, est-ce qu'il faut que le Premier Ministre demande à chaque ministre d'exercer la sienne ou est-ce que c'est au Parlement de s'en occuper ? Ou est-ce qu'il faut une haute autorité des données ? »<sup>269</sup>

Ces deux témoignages concordant semblent indiquer qu'une réflexion est engagée. En effet, s'il existe aujourd'hui un cadre juridique précis régissant la réutilisation des informations publiques rappelé notamment dans la circulaire du 26 mai 2011 « *relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etablab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques* »<sup>270</sup>, il n'existe pas en revanche de cadre juridique précis relatif à l'ouverture de ces informations et données par les différents services de l'Etat. Hormis les différents décrets et les différentes circulaires relatives à Etablab, il n'existe aucune obligation légale pour les services de l'Etat de fournir les données en leur possession puisque la loi dite CADA « *porte sur la communication des documents administratifs et non sur les données publiques* »<sup>271</sup> tandis que la directive européenne 2003/98/CE sur la réutilisation des informations du secteur public transposé en droit français en 2005 n'impose pas non plus d'obligation d'ouverture des données publiques.

---

<sup>268</sup> Nouvelle gouvernance : Transparence et E-démocratie. *Le blog de Séverin Naudet* [En ligne] <http://www.severinnaudet.com/article-nouvelle-gouvernance-transparence-et-e-democratie-100341955.html> (Page consultée le 20 août 2014)

<sup>269</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d'Etablab), réalisé le 6 mai 2013.

<sup>270</sup> Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etablab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques. *Légifrance* [En ligne]. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072788> (Page consultée le 20 août 2014)

<sup>271</sup> CLUZEL-METAYER Lucie, « Les enjeux juridiques de l'open-data en France », Conférence-débat du CDPC sur la transparence administrative et ses déclinaisons technologiques récentes, Cycle « Les valeurs du droit public », 15 avril 2013 [En ligne]. [http://www.u-paris2.fr/44959071/0/fiche\\_article/&RH=CDCP-ACTIV](http://www.u-paris2.fr/44959071/0/fiche_article/&RH=CDCP-ACTIV) (Page consultée le 20 août 2014)



Toutefois, la transposition de la directive européenne du 26 juin 2013 relative à « la réutilisation des informations du secteur public »<sup>272</sup> qui devra intervenir avant le 18 juillet 2015 incite les États membres de façon non contraignante à ce que les « *documents publics détenus par l'administration (hors données protégées par le secret défense ou le secret d'affaires notamment)* « puissent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales » »<sup>273</sup>. Mais, l'étude d'impact rattachée au projet de loi soumis à l'Assemblée nationale souligne que :

« L'ordonnance devrait modifier le titre 1er de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 [Loi CADA] portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal [...] [la directive] impose également des règles nouvelles en matière de transparence de ces tarifications qui vont nécessiter un ajout substantiel au droit français. »<sup>274</sup>.

De plus, Axelle Lemaire rappelait dans son discours de clôture de la Conférence de Paris en avril 2014 sa volonté que la transposition de cette directive permette que :

« plusieurs principes soient réaffirmés et gravés dans le marbre législatif : le fait que, par défaut, une donnée publique se doit d'être ouverte et que toute fermeture soit explicitement expliquée, justifiée et réversible ; le principe fondateur de la gratuité des données publiques qui ne sauraient faire l'objet de redevances que sur des motifs d'intérêt général ; la définition et l'inscription dans les pratiques administratives d'un bloc d'informations et de données publiques faisant l'objet d'une obligation de publication ; le renforcement, enfin, des pouvoirs de la CADA et du pouvoir de saisine de la commission du secret statistique, avec l'assurance que la hiérarchie des normes soit appliquée strictement en la matière. »<sup>275</sup>

Mais, la décision de l'exécutif de transposer cette directive par ordonnance devrait empêcher à court terme de respecter cette volonté, le secrétariat d'État au numérique affirmant que « *cela ne remettait pas en question la volonté du gouvernement d'avancer sur le dossier de*

---

<sup>272</sup> Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public. *Journal officiel de l'Union européenne* [En ligne]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:FULL:FR:PDF>

<sup>273</sup> Open Data : le gouvernement va modifier la loi « CADA » de 1978. *Next Impact* [En ligne].

<http://www.nextinimpact.com/news/89329-open-data-gouvernement-va-modifier-loi-cada-1978.htm> (Page consultée le 20 août 2014)

<sup>274</sup> Projet de loi : portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière – Etude d'impact. *Assemblée nationale* [En ligne]. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2148-ei.asp> (Page consultée le 20 août 2014)

<sup>275</sup> Cf. Annexe 5 ; Axelle LEMAIRE - Discours - Conférence de Paris sur l'open data et le gouvernement ouvert le 25 avril 2014 [En ligne]. <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/17361.pdf> (Page consultée le 1er 7 août 2014)



*l'Open Data via le futur projet de loi numérique* »<sup>276</sup> qui devrait être présenté au Parlement en 2015.

Un autre exemple témoigne de la volonté de l'exécutif de faire évoluer la situation actuelle. Ainsi l'article 29 de la section 5 du chapitre II du titre troisième du projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale qui s'inscrit dans le cadre des lois de décentralisation et de réforme de l'action publique pose un principe d'obligation d'ouverture des données publiques pour les collectivités territoriales de plus de 3500 habitants<sup>277</sup>.

Ensuite, au niveau *organisationnel*. Sans prétendre à l'exhaustivité, deux inflexions substantielles peuvent être relevées. La première concerne le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Au contraire de la RGPP qui était placé sous l'autorité du Ministère de l'Économie et des Finances, le SGMAP est rattaché directement au Premier ministre ce qui le place dans une posture interministérielle. De plus, réunir en son sein la direction interministérielle à la modernisation de l'action publique (DIMAP), la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), et la mission Etalab, en charge de l'ouverture des données publiques n'est pas anodin puisque cela marque une volonté de cohérence et de cohésion dans les décisions de modernisation et de simplification afin notamment d'éviter les doublons ou les oppositions conflictuelles. Le centre de décision est donc central, placé dans une position surplombante vis-à-vis de l'appareil administratif, et sous l'autorité du Premier ministre tout en étant mis à disposition de trois ministres – ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, ministre des Finances et des Comptes publics, ministre de l'Economie, du Redressement productif et du Numérique – et d'un secrétaire d'État – secrétaire d'Etat chargé de la Réforme de l'Etat et de la Simplification –, ce qui marque une rupture nette avec la période précédente :

« Le SGMAP est mon bras armé, ce qui n'est pas du tout périphérique, d'autant que sa mission sera amenée à être renforcée. C'est l'instance qui doit accompagner les ministères dans leur réflexion stratégique sur la modernisation de l'action publique. [...] Par ailleurs, il doit continuer à accompagner les ministères dans la mise en œuvre des plans d'action et de transformation concrète et des politiques publiques identifiées, c'est-à-dire être un assistant à maîtrise d'ouvrage, avec une très grande expertise

<sup>276</sup> Open Data : le gouvernement va modifier la loi « CADA » de 1978. *Next Impact* [En ligne]. <http://www.nextimpact.com/news/89329-open-data-gouvernement-va-modifier-loi-cada-1978.htm> (Page consultée le 20 août 2014)

<sup>277</sup> Un acte fort de modernisation de l'action publique. *Ministère de la Décentralisation et de la Fonction Publique* [En ligne]. <http://www.action-publique.gouv.fr/projet-de-loi-decentralisation> (Page consultée le 20 août 2014)



méthodologique sur la mise en œuvre des plans d'action et la conduite du changement. La maîtrise d'ouvrage, elle, devant rester aux ministères. Enfin, il aura un troisième rôle, celui de « booster » l'innovation et le numérique. »

Ainsi en témoigne Romain Talès, membre d'Etalab depuis 2011, pour qui le rattachement de la mission au SGMAP change la donne :

« Avant on pouvait faire du top-down beaucoup plus facilement, aujourd'hui on peut mobiliser beaucoup plus les directions et les services parce qu'on a des réseaux multiples. Au final c'est différent mais pas plus mal. Parce qu'à l'époque on avait peut-être plus besoin d'activer davantage les politiques, mais maintenant que le politique s'est bien emparé du sujet et que l'on sait que c'est une des ambitions du gouvernement d'avancer sur l'open data, maintenant c'est les services et directions qu'il faut sensibiliser et faire avancer. »<sup>278</sup>.

La seconde inflexion organisationnelle est liée à la création par le gouvernement de la fonction d'administrateur général des données (*Chief Data Officer*) le 21 mai 2014. Si le décret de nomination qui viendra préciser les attributions de la fonction n'a pas encore été publié, le communiqué de presse de la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique précise que :

« Autorisé à connaître les données détenues par l'administration de l'État et ses opérateurs, cet administrateur aura pour mission : D'organiser une meilleure circulation des données dans l'économie comme au sein de l'administration - dans le respect de la vie privée et des différents secrets légaux ; De veiller à la production ou à l'acquisition de données essentielles ; De lancer des expérimentations pour éclairer la décision publique ; De diffuser outils, méthodes et culture de la donnée au sein des administrations et au service de leurs objectifs respectifs. »<sup>279</sup>

La création de cette fonction semble donc marquer, d'une part une volonté politique d'enraciner l'ouverture des données publiques et d'autre part une volonté d'élargir le rôle des données au sein de l'action publique en faisant des données, qu'elles soient instaurées en données ouvertes ou non, un actif stratégique au service d'une optimisation des politiques publiques et plus largement de la modernisation de l'action publique par le biais de la mise en place de *data-driven strategy* ou encore d'*evidence-based decision-making*<sup>280</sup> :

---

<sup>278</sup> Entretien avec TALÈS Romain (responsable du recensement des données publiques – Etalab), réalisé le 30 juillet 2014.

<sup>279</sup> Cf. Annexe 12 ; Ouverture des données publiques : création de la fonction d'administrateur général des données (*chief data officer*). *Le portail de la modernisation de l'action publique* [En ligne].

<http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-ouvrant-les-donnees-publiques/ouverture-des-donnees-publiques-creation-administrateur-general-des-donnees> (Page consultée le 19 août 2014)

<sup>280</sup> Cf. L'open data, c'est (aussi) de l'efficacité stratégique. *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/02/lopen-data-cest-aussi-de-lefficacite.html> (Page consultée le 19 août 2014)



« L'impact des "data-driven strategies", ou des stratégies de plateforme, par exemple, sera inimaginable. Les gouvernements auront des trésors d'efficacité et de nouvelles stratégies d'agir. C'est pourquoi le gouvernement français travaille à construire un véritable "chief data officer" de l'Etat. Ce CDO, dont les décrets d'application sont en cours de rédaction, ne sera pas seulement responsable de partager les données, mais aussi de veiller à ce que nous disposions des meilleures données possibles et que nous prenions véritablement des décisions fondées sur la donnée. »<sup>281</sup>

Ainsi la création de cette fonction est un marqueur du glissement qui s'effectue progressivement vers ce que l'on peut nommer une politique de « gouvernement ouvert ». Mais cette fonction est également dépendante des évolutions liées à une problématique technique : la modernisation des Systèmes d'Informations de l'État et leur gouvernance.

Enfin, au niveau *technique*. Sans se risquer à un jeu de probabilités, on peut affirmer sans trop de risque que l'une des originalités inhérente à la fonction d'administrateur général des données réside dans le fait qu'une personne compétente sera habilitée à accéder à l'ensemble des Systèmes d'Informations (SI) de l'État. Or, un changement majeur est à noter concernant l'organisation et la gouvernance de ces SI. En effet, un décret paru le 1<sup>er</sup> août 2014<sup>282</sup> stipule que :

« Désormais, tous les systèmes d'information de l'Etat doivent être considérés comme un tout qui est, à partir de maintenant, sous la gouvernance du Premier Ministre [...] les investissements épars sont terminés. L'heure est à la gouvernance cohérente et à la mutualisation de toutes les infrastructures, réseaux inclus, comme de tous les services et logiciels. »<sup>283</sup>

Dorénavant le pouvoir stratégique et décisionnel est donc placé entre les mains de la DISIC qui dirige par l'intermédiaire de son directeur le conseil du système d'information et de communication de l'État institué par le même décret, la DISIC ne jouant alors plus simplement le rôle de conseil qui lui était dévolu jusque-là. Ainsi, comme le précise l'article paru sur Le Monde Informatique une telle gouvernance devrait faciliter « *les réformes et les*

---

<sup>281</sup> L'Etat peut-il être un innovateur radical ?. *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/06/letat-innovateur-radical.html> (Page consultée le 19 août 2014)

<sup>282</sup> Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'Etat. *Légifrance* [En ligne].

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=B04AE9B740559A495EC622908D8A323C.tpdjo02v\\_2?cidTexte=JORFTEXT000029337021&dateTexte=20140822](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=B04AE9B740559A495EC622908D8A323C.tpdjo02v_2?cidTexte=JORFTEXT000029337021&dateTexte=20140822) (Page consultée le 20 août 2014)

<sup>283</sup> Un décret place le SI de l'Etat sous la responsabilité du Premier Ministre. *Le Monde Informatique* [En ligne]. <http://www.lemondeinformatique.fr/actualites/lire-un-decret-place-le-si-de-l-etat-sous-la-responsabilite-du-premier-ministre-58278.html> (Page consultée le 20 août 2014)



*simplifications de processus comme les échanges de données inter-administrations puisque les règles techniques seront fixées au niveau interministériel. »*

Les questionnements juridiques, la création de la fonction d'administrateur général des données et les changements intervenus dans l'organisation et la gouvernance des SI de l'Etat sont autant de signes d'un enracinement progressif et de l'amorce d'un changement de culture, changement marqué par une volonté de cohérence globale qui pousse ainsi le gouvernement à regrouper un maximum de fonctions au niveau interministériel, cela devant permettre d'irriguer en retour l'ensemble de l'appareil administratif. Mais la diffusion de cette culture dans l'appareil administratif doit faire face à une certaine inertie propre aux processus de changements dans les organisations.

## **2. Une intériorisation complexe**

Comme le soulignent Michel Crozier et Erhard Friedberg :

« Le premier problème que pose tout examen sérieux des finalités du changement est le problème du pouvoir. Non pas seulement parce que le pouvoir constitue un moyen dont on ne peut se passer pour être en mesure d'intervenir – les finalités possibles ne seront jamais que celles pour lesquelles on sera capable de mobiliser des capacités d'action, c'est-à-dire un pouvoir suffisant –, mais aussi, voire surtout, parce qu'aucun changement n'est possible sans une transformation du système de pouvoir et parce que, de ce fait, la transformation du système de pouvoir devient finalement une des étapes essentielles, sinon le but premier, de tout effort de changement. »<sup>284</sup>

Or, l'ensemble des processus de changement à l'œuvre que ce soit concernant l'ouverture des données publiques ou plus largement concernant la modernisation de l'action publique vise avant tout à transformer le système de pouvoir, en le remodelant aussi bien au sein de l'administration qu'en dehors. Mais, comme le rappellent également M. Crozier et E. Friedberg, « *tout apprentissage requiert rupture, tout changement véritable signifie crise pour ceux qui le vivent.* »<sup>285</sup> C'est pourquoi les mouvements interdépendants d'ouverture des données publiques et de modernisation de l'action publique que nous étudions se heurtent à une certaine inertie de l'appareil administratif. Il convient alors de s'intéresser, après avoir jusque-là fait reposer notre analyse majoritairement sur un examen des « *éléments cognitifs et*

---

<sup>284</sup> CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 2014 [1977], p. 432-433

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 400



*normatifs qui correspondent à la dimension intellectuelle de l'action publique* »<sup>286</sup>, au « *poids des institutions* » et au « *jeu des intérêts* », afin de tenter de caractériser cette inertie.

Si la « modernisation de l'action publique » passe avant tout par une modernisation de l'appareil administratif et de son fonctionnement interne, les perspectives d'évolution sont potentiellement limitées, comme nous l'avons vu *supra* de par l'exemple de la fin des redevances, par les intérêts que peuvent faire valoir et défendre certains services administratifs. En effet, comme l'affirme J. Chevallier, « *la diversité reste présente au cœur de ses structures ; elle tend à se présenter comme un ensemble hétérogène, un véritable puzzle, formé d'une multiplicité d'éléments qui ont chacun leur logique propre de fonctionnement et déploient des stratégies spécifiques. Le dogme unitaire recouvre des positions dissemblables, des intérêts divergents et des équilibres contingents* »<sup>287</sup>. Deux notions d'analyse des politiques publiques développées par la doctrine afin d'analyser le changement de l'action publique paraissent alors bien illustrer ces obstacles et limites au changement.

D'une part, la notion d'*incrémentalisme* développée notamment par Charles Lindblom<sup>288</sup> qui

« tend à montrer que les politiques publiques évoluent simplement à la marge du fait de contraintes inhérentes à l'action publique qui entravent la rationalité des décideurs [...] et que toute décision doit faire l'objet de marchandages (« bargains ») et de compromis entre les acteurs. Dès lors, les réformes ne peuvent se faire qu'à la marge, par une technique des « petit pas », les décideurs devant tenir compte des difficultés liées à l'information disponible et aux positions des acteurs concernés »<sup>289</sup>.

En l'occurrence, cette définition correspond tout à fait au contexte des réticences et obstacles qu'oppose l'appareil administratif. Tout d'abord, il apparaît que les agents administratifs sont souvent peu informés et formés sur ces sujets et qu'ils ont ainsi des difficultés à en cerner les différents aspects et enjeux. Le rapport de la Mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques du Sénat adopté le 5 juin 2014 illustre bien ce phénomène :

« la nouveauté de la démarche et la spécialisation des agents, formés à une tâche qui jusqu'à présent n'incluait pas la diffusion en ligne de jeux de données brutes, font que

<sup>286</sup> SUREL Yves, PALIER Bruno, *op. cit.*

<sup>287</sup> CHEVALLIER Jacques, *op. cit.*, p. 368

<sup>288</sup> LINDBLOM Charles, « Policy Analysis », *American Economic Review*, vol. 48, n° 3, 1958, p. 298-312

<sup>289</sup> NAY Olivier *et al.*, *op. cit.*, p. 264



les administrations ne sont pas toujours en mesure d'y faire face. Tel est notamment le cas lorsque, avant d'être diffusées, les données doivent être préalablement anonymisées, opération complexe que, contrairement à l'Insee, toutes les administrations ne maîtrisent pas. »<sup>290</sup>

Ensuite, ces mêmes agents ont tendance à défendre leur intérêt et l'intérêt de leur service, certains services administratifs pouvant exprimer une peur de disparaître, du fait par exemple de l'arrêt des ventes des données publiques qui était jusque-là la norme pour certaines d'entre elles. D'autant plus que, comme nous l'avons vu *supra*, mettre en ligne des données qui sont l'outil de travail des agents équivaut à les soumettre à l'examen du public et revient donc à soumettre l'action publique à l'examen direct du public, ce qui est un changement majeur et non négligeable. Enfin, comme le précise le rapport de la mission d'information du Sénat :

« Dans d'autres cas, les données sont la manifestation d'une compétence exclusive et de l'expertise du service producteur : tel est le cas dans le champ des données de santé, pour lesquelles la Cnam exerce à la fois le rôle de gestionnaire et de régulateur. Y donner largement accès revient alors à partager cette compétence, ou du moins à renoncer à la sélection des utilisateurs possibles à partir de ses propres critères. »<sup>291</sup>

Un exemple illustre bien ce phénomène d'incrémentalisme tout en faisant le lien avec la notion suivante : l'ouverture des données de la DILA intervenue en juin 2014. La décision n°25 du CIMAP du 18 décembre 2013 stipule ainsi que le gouvernement a notamment décidé de supprimer les redevances perçues « *sur la réutilisation professionnelle des informations suivantes diffusées par la DILA* »<sup>292</sup>. Conformément à cette décision, le décret n° 2014-648 du 20 juin 2014 relatif au service public de la diffusion du droit par l'Internet<sup>293</sup> acte la suppression de la redevance réclamée par la DILA pour la réutilisation de ces données juridiques précisant toutefois que « *la décision d'accorder la licence est prise par l'autorité responsable de l'exploitation du site sur lequel sont diffusées les données objet de la licence* ». Il est alors rapidement apparu, comme l'a fait remarquer l'association RegardsCitoyens, que « *quand on lit le décret, on voit clairement que ça lève toute possibilité pour les utilisateurs de payer. Mais pour autant, ça laisse à la DILA le choix de faire absolument tout ce qu'elle*

<sup>290</sup> BOUCHOUX Corinne, *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique*, Rapport - Mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, Tome I, Sénat, Juin 2014, p. 139

<sup>291</sup> *Ibid.*

<sup>292</sup> Les décisions sur l'open data du CIMAP du 18 décembre 2013. *Etalab* [En ligne].  
<http://www.etalab.gouv.fr/article-les-decisions-sur-l-open-data-du-cimap-du-18-decembre-2013-121702565.html>  
(Page consultée le 21 août 2014)

<sup>293</sup> Décret n° 2014-648 du 20 juin 2014 modifiant le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet. *Légifrance* [En ligne].  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029111207&dateTexte=&categorieLien=id>  
(Page consultée le 21 août 2014)



*veut en termes de conditions de distribution. »<sup>294</sup>* Ainsi, comme l'association l'a souligné : « *l'Open Data, c'est l'accès pour tous, sans discrimination. Or le fait de devoir faire une demande spécifique, c'est contraire à la définition de l'Open Data !* »<sup>295</sup>. Il faut rappeler également que le Vade-mecum diffusé en septembre 2013 par le Premier ministre avait pour but de sensibiliser toutes les administrations aux modalités et enjeux de l'ouverture des données publiques. Deux arrêtés publiés au Journal Officiel le 26 juin 2014<sup>296</sup> sont venus acter cette gratuité mais deux problèmes se posaient toujours. D'une part, l'obtention des données était soumise à une sollicitation des réutilisateurs auprès de la DILA. D'autre part, la DILA se réservait juridiquement le droit d'accorder ou non – sans qu'aucun critère de choix ne soit rendu public – la licence de réutilisation, une licence « autre » dédiée et non conforme aux standards de l'*open data*. Mais début juillet 2014, plusieurs jeux de données concernés ont fait leur apparition sur le portail data.gouv.fr et ont été placés sous Licence Ouverte et ce, selon RegardsCitoyens, « *grâce à l'intervention en dernière minute du ministère de tutelle [celui de Thierry Mandon]* »<sup>297</sup>. La plupart des jeux de données ont été mis en ligne sous Licence Ouverte dans le courant du mois de juillet 2014 sur portail national des données ouvertes – bases JORF, CONSTIT, CNIL, ASSOCIATIONS, etc. – mais comme le souligne l'association qui a entre-temps pris l'initiative de publier un « *Petit guide à destination des administrations souhaitant basculer du payant à l'Open Data* », « *ce décret illustre la volonté du politique de mettre en œuvre les promesses, mais laisse planer le risque que l'administration réticente saisisse toutes les opportunités pour faire les choses comme bon lui semble, plutôt que telles qu'elles lui sont demandées* »<sup>298</sup>.

Cet exemple illustre donc parfaitement les notions d'incrémentalisme et de *path-dependency*, les décisions prises au niveau politique étant dépendantes de la mise en œuvre qui en est faite par l'administration, toute décision devant alors faire l'objet de marchandages

<sup>294</sup> Open Data : les données juridiques de la DILA sont désormais gratuites. *Next Impact* [En ligne]. <http://www.nextimpact.com/news/88297-open-data-donnees-juridiques-dila-sont-desormais-gratuites.htm> (Page consultée le 21 août 2014)

<sup>295</sup> *Ibid.*

<sup>296</sup> Arrêté du 24 juin 2014 relatif à la gratuité de la réutilisation des bases de données juridiques et associatives de la direction de l'information légale et administrative. *Légifrance* [En ligne].

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029135221&dateTexte=&categorieLien=id> (Page consultée le 21 août 2014) ; Arrêté du 24 juin 2014 relatif à la rémunération de services rendus par la direction de l'information légale et administrative en complément de la mise à disposition des bases de données juridiques et associatives. *Légifrance* [En ligne].

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029135233&dateTexte=&categorieLien=id> (Page consultée le 21 août 2014)

<sup>297</sup> Suite au « fail » de la DILA, Regards Citoyens publie un guide sur l'Open Data. *Next Impact* [En ligne]. <http://www.nextimpact.com/news/88585-suite-au-fail-dila-regards-citoyens-publie-guide-sur-l-open-data.htm> (Page consultée le 21 août 2014)

<sup>298</sup> *Ibid.*



et de compromis entre les acteurs, le changement et l'adaptation des administrations devenant quant à elles avec le temps de plus en plus complexes du fait de l'enracinement progressif des pratiques et comportements (« cartes mentales »). Or, il se trouve que les nombreux intérêts en jeu, notamment financiers, poussent certaines de ces administrations à défendre le modèle de fonctionnement qui est le leur depuis de nombreuses années, celles-ci se refusant à le voir évoluer et s'adapter, de peur de disparaître ou de perdre de l'influence.

D'autre part donc, la notion de *path-dependency*, littéralement de « dépendance au sentier ». Cette notion qui s'inscrit dans la lignée de celle d'incrémentalisme a été développée par Paul David<sup>299</sup> puis complétée par notamment Paul Pierson<sup>300</sup>. Selon Pierson, cette notion permet de caractériser le « *processus d'autorenforcement d'un choix initial dont l'irréversibilité croît avec le temps* » et d'expliquer « *le caractère fortement constraint des choix présents puisque le domaine du possible est verrouillé par l'existant, découlant d'un choix initial* »<sup>301</sup>. Ainsi, les évolutions et réformes de l'appareil administratif défendues par Etalab et le SGMAP et portées par *la* politique qui s'incluent dans une politique de gouvernement ouvert prônant la participation, la collaboration et la transparence et au cœur de laquelle se situe l'*open data*, paraissent limitées par le poids des structures administratives existantes et par leur mode de fonctionnement en silo<sup>302</sup>.

Les évolutions sont de ce fait dépendantes, tant des négociations et du caractère juridique que pourrait revêtir les réformes, s'il est par exemple rendu obligatoire par la loi pour les administrations d'ouvrir leurs données publiques, que du bon vouloir des différentes administrations et de leurs membres à voir évoluer le modèle bureaucratique qui caractérise l'appareil administratif, quitte à perdre quelques-unes de leurs prérogatives. Henri Verdier semble confirmer ce constat :

« Il y en a qui trouvent triste de se faire déposséder d'un savoir qu'elles avaient patiemment constitué et que peut être pour certaines d'entre elles, elles avaient envie de vendre [...] j'entends une vraie inquiétude de beaucoup d'administrations qui se disent : et si les gens faisaient des usages illicites ou pas agréables de nos données ? Ils se sentent une vraie responsabilité sur ce qui va être fait avec. Et puis surtout, et ça c'est important de l'entendre : prendre un petit fichier, le mettre sur data.gouv, c'est

<sup>299</sup> DAVID Paul, « Comprendre les aspects économiques de QWERTY : la contrainte de l'histoire », *Réseaux*, 87, 1998, pp. 11-21

<sup>300</sup> PIERSON Paul, « Path Dependence, Increasing Returns, and Political Science », *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 251-267

<sup>301</sup> HASSENTEUFEL Patrick, *op. cit.*, p. 259

<sup>302</sup> En l'occurrence, ce constat a pu être établi par Alexandre Quintard Kaigre lors des concertations relatives à la réalisation de la Licence Ouverte puisque plusieurs ministères avaient déjà, par exemple, développé et adopté leur propre licence. ; Cf. également l'exemple de l'ouverture des données de la DILA



pas compliqué. Travailler son système d'information pour faciliter la transmission native par défaut de grandes masses de données, repenser peut être la gouvernance de la donnée, à quel moment on les vérifie et on décide qu'elles sont bonnes, qu'on peut les mettre en ligne et tout, c'est un vrai investissement lourd. Et dans un contexte où les budgets des administrations baissent sans arrêt, enfin ce surcroit d'investissement non financé qu'on leur demande et qu'ils doivent faire en plus de leur boulot normal, en fait c'est à mon avis le vrai nœud de résistance à l'*open data*. »<sup>303</sup>

Finalement, comme le résume plus globalement J. Chevallier :

« Les inflexions que subit en permanence l'idéologie administrative sont intériorisées dans des conditions variables par les fonctionnaires, selon le corps ou service auquel ils appartiennent, leur âge ou encore leur personnalité propre. C'est ainsi que la diffusion de valeurs axées sur l'engagement, l'efficacité et la proximité s'est heurtée à une série d'obstacles organisationnels et culturels : le degré de réceptivité des fonctionnaires à ces valeurs s'est révélé très inégal : portées par des groupes de fonctionnaires modernisateurs, elles ont été admises avec réticence par d'autres fonctionnaires attachés aux modes d'action anciens. »

Les agents des différents services constituant l'appareil administratif ont donc un rôle à jouer dans l'enracinement de la procédure d'ouverture des données publiques afin que celle-ci puisse s'inscrire sur le long terme et devenir un véritable outil de modernisation tant de l'action publique que de l'appareil administratif, Etalab et le SGMAP occupant alors une place centrale dans ce dispositif en tant qu'instance d'impulsion et qu'instance socialisatrice.

En conclusion de ce second chapitre, si l'on s'en réfère au « *trois I dans l'analyse de l'Etat en action* »<sup>304</sup>, la dimension intellectuelle des politiques publiques semble avoir un poids explicatif des changements radicaux à l'œuvre depuis près d'un an, plus conséquent que les dimensions des intérêts et des institutions. En effet, au-delà de certains enjeux tels que la question des redevances qui peuvent venir ralentir la *mise en œuvre* de la politique, la zone d'autonomie acquise grâce au soutien du SGMAP et *du* politique semble garantir à la mission Etalab une indépendance qui la place à distance des enjeux en termes d'intérêt, au moins concernant les décisions d'évolution et de refonte de la politique d'ouverture des données publiques. En ce qui concerne le « *poids des institutions* », le raisonnement est similaire, la zone d'autonomie entourant la mission et l'équipe portant sa modernisation la plaçant à distance du « *tissu plus ou moins ancien et serré de règles, de pratiques et de cartes mentales enracinées [qui pèsent] sur les comportements* ».

<sup>303</sup> Entretien avec Verdier H. (Directeur d'Etalab), réalisé le 6 mai 2013.

<sup>304</sup> PALIER Bruno, SUREL Yves, *op. cit.*, p. 7



Autrement dit, ces changements sont avant tout portés par quelques acteurs clefs qui ont été avant tout recrutés en raison de leurs compétences et des méthodes de travail issues du monde des start-ups qu'ils affectionnent et maîtrisent. Plus qu'une simple « importation » de nouvelles méthodes issues du secteur privé qui ne s'appliquerait qu'au fonctionnement la mission Etalab, l'objectif sous-jacent est d'irriguer avec le soutien du SGMAP l'ensemble de l'appareil administratif afin que le modèle de modernisation de l'Etat soit cohérent. Et c'est pour ce faire que l'indépendance de la mission paraît cruciale, car elle lui permet d'innover en étant confronté à très peu de contraintes et ce conformément au souhait émis par Pierre Pezziardi de « *permettre à des agents de l'état de s'exfiltrer dans des "start-ups de service public" pour bâtir en petites équipes pluridisciplinaires et sans contraintes (sans autorisations, sans marchés publics, sans services centraux, sans égalité d'accès...) les services de demain* », car selon lui, « *l'innovation ne peut pas avoir lieu dans la technostucture. La technostucture reproduit, consciemment ou inconsciemment, le corpus de règles qui la fonde, quel que soit la nature de l'innovation qui la traverse* »<sup>305</sup>. Cette vision peut ainsi compter sur un soutien gouvernemental, Thierry Mandon ayant rappelé récemment sa volonté de « *muscler Etalab et tout ce qui est innovation au sein du SGMAP.* »<sup>306</sup> Nous verrons à ce propos dans le troisième temps de notre raisonnement – cf. chapitre 3 – que cette vision commence à prendre de l'ampleur et à s'étendre au travers d'un double mouvement.

Plus largement, l'enracinement est perceptible du fait des multiples inflexions que nous avons cherché à caractériser mais également car la mise en œuvre de la politique d'ouverture des données publiques inspire, de par ses méthodes et son déroulé, la politique de modernisation de l'action publique défendue par le gouvernement, à commencer par la modernisation et la simplification des services publics. On assiste donc à une diffusion progressive mais encore erratique et saccadée des valeurs des mouvements *open data* et *open government* au sein de l'appareil administratif.

---

<sup>305</sup> Pour un grand incubateur de classe mondiale... au service de l'État !. *L'informatique conviviale - Pour des Systèmes d'Information qui transforment nos sociétés* [En ligne]. <http://pezziardi.net/2013/04/05/pour-un-grand-incubateur-de-classe-mondiale-au-service-de-l-etat/> (Page consultée le 14 août 2014)

<sup>306</sup> Thierry Mandon : “Refaire la RéATE ? Dire “garde à vous, fixe” ? Jamais !”. *La Gazette des Communes* [En ligne]. <http://www.lagazettedescommunes.com/242997/thierry-mandon-refaire-la-reate-dire-garde-a-vous-fixe-jamais/> (Page consultée le 19 août 2014)



## *Chapitre 3 – L’élargissement*

*Nous sommes devenus des marins électroniques capables de faire venir le monde à nous sur nos écrans. Nous sommes entrés dans l’âge de la globalisation accomplie : nous englobons le monde.*

Peter Sloterdijk, *Philosophie magazine*

*Ici c'est l'univers du possible. Il y a tout et rien en même temps.*

Haruki Murakami, *La fin des temps*



« Muscler Etalab et tout ce qui est innovation au sein du SGMAP »<sup>307</sup> ; par ces mots, Thierry Mandon indique le cap, la volonté politique d'enraciner des méthodes et des outils inédits au sein du secteur public. Outils et méthodes portés et importés notamment par le SGMAP et tout particulièrement les membres de la mission Etalab, ces derniers contribuant à leur donner une certaine consistance tout en démontrant leur effectivité s'ils sont utilisés à bon escient. En élargissant le spectre, il apparaît clairement que ces méthodes et outils ne sont qu'une goutte au milieu d'un mouvement bien plus large d'ouverture qui touche aussi bien l'État que les administrations et qui trouve ses racines profondes dans les premières démarches des années 1960 et 1970 autour de la transparence administrative. Mais c'est bien la jonction de ces démarches avec les mouvements *open data* et *open government* intervenue à partir de 2006-2007 qui présente un effet subversif considérable tant pour l'ordre politique que pour l'ordre administratif.

Le numérique et l'Internet sont aujourd'hui omniprésents et il paraît essentiel d'en tenir compte selon N. Colin et H. Verdier : « *La richesse des nations européennes est dans leur multitude : ces centaines de millions de citoyens connectés, équipés, éduqués, actifs et créatifs, prêts à créer une valeur considérable qui, par effet de bouclage, pourra ensuite être redistribuée dans l'ensemble de l'économie* »<sup>308</sup>. Pourtant, comme le remarque T. Mandon (cf. citation *supra* chapitre 2), l'État semble toujours en retard de quelques années lorsqu'il s'agit de son rapport aux technologies et aux usages qui sont fait des outils numériques. Et ce alors que N. Colin et H. Verdier rappellent qu' « *aucune organisation n'est aussi légitime que l'État vis-à-vis de la multitude, vis-à-vis des citoyens. L'État doit donc apprendre avant les autres à faire levier de leur puissance.* »<sup>309</sup> Et cette volonté, d'apprendre à l'État à être en phase avec ce « nouveau » monde, est porté par un certain nombre d'acteurs au sein du SGMAP, acteurs soutenus par le gouvernement.

Ainsi, l'enracinement que nous avons cherché à caractériser dans le second temps de notre raisonnement est à l'origine d'un double mouvement d'élargissement : national et international, ces mouvements étant marqués par une certaine interdépendance liée notamment aux valeurs dont ils sont porteurs. A l'intérieur même de l'État, ce mouvement trouve alors son aboutissement dans la création d'un incubateur de « start-ups d'État » qui a pour principale mission d'expérimenter et de simplifier les services publics en faisant un usage renouvelé et novateur du numérique, de l'Internet et des données, tout en gardant à

<sup>307</sup> *Ibid.*

<sup>308</sup> COLIN Nicolas, VERDIER Henri, *op. cit.*, p. 251

<sup>309</sup> *Ibid.*, p. 244



l'esprit que ce projet s'inscrit dans un mouvement plus large et plus profond qu'il n'y paraît : le « gouvernement ouvert » (Section 1). Un mouvement du « gouvernement ouvert » transnational auquel la France prend part de façon croissante et qui est porteur de valeurs qui tendent à faire converger les différentes politiques nationales de réforme de l'État et de modernisation, la diffusion des méthodes et des « bonnes pratiques » étant alors le fait d'acteurs hétérogènes (Section 2).

## **Section 1 – Le « gouvernement ouvert » comme horizon**

Issu des travaux de refonte du portail des données ouvertes menés par la mission Etalab après avoir fait le choix d'internaliser les tâches de conception et de gestion du portail, l'incubateur de « start-ups d'État » voulu par Pierre Pezziardi a officiellement vu le jour en janvier 2014 au sein du SGMAP. L'objectif premier de cet incubateur étant de reproduire le schéma et les méthodes éprouvées lors de la refonte afin de moderniser et simplifier les services publics en faisant un usage optimal des données détenues par l'État et plus largement du numérique et de l'Internet (A). Ce mouvement de « modernisation-simplification », qui se destine tout autant aux entreprises qu'aux particuliers, visant alors de façon sous-jacente et ambitieuse à faire de l'État un *État plate-forme* dans une logique de « gouvernement ouvert » (B).

### **A. Des « start-ups d'État »...**

« *On ne crée une start-up que pour renverser la table. Pour attaquer le marché sur une ligne de fracture, un point de vulnérabilité. On doit rechercher d'abord un endroit où le monde vacille, où un mur de Berlin s'effrite* »<sup>310</sup> soulignent N. Colin et H. Verdier. Et la volonté, partagée par de nombreux acteurs, d'inculquer une culture de l'innovation et de l'expérimentation au sein du secteur public en employant de nouvelles méthodes et outils issus notamment de l'univers des *start-ups*, a abouti à la création par le CIMAP du 18 décembre 2013 d'un « laboratoire d'innovation publique » (1), avec comme objectif affiché de chercher à moderniser et simplifier les services publics en s'appuyant sur des écosystèmes (2).

---

<sup>310</sup> COLIN Nicolas, VERDIER Henri, *op. cit.*, p. 26



## **1. Concevoir et expérimenter autour du numérique et de l'Internet**

Comme J. Chevallier le souligne :

« On trouve, surtout au sommet de la fonction publique, des fonctionnaires innovateurs, manifestant une distance critique vis-à-vis des valeurs administratives traditionnelles, ouverts aux idées neuves et jouant un rôle décisif dans le renouvellement de l'idéologie administrative, et des fonctionnaires plus conformistes, qui adhèrent pleinement aux normes de l'organisation, s'identifient à elle et accueillent avec méfiance les changements. »<sup>311</sup>

Or, il semble que ces acteurs innovateurs sont de plus en plus entendus et soutenus comme l'illustre la création par la décision n° 16 du CIMAP du 18 décembre 2013 d'un « laboratoire d'innovation publique », *Futurs Publics*, auquel sont assignées deux missions : d'une part, « *imaginer, rendre possible et engager des transformations significatives de l'action publique* »<sup>312</sup> en concevant et en expérimentant, d'autre part « *renforcer la culture de l'innovation au sein de l'administration* » en créant et animant un « « écosystème favorable à l'innovation publique »<sup>313</sup>. L'incubateur de « start-ups d'État », qui se concentre avant tout sur les projets innovants numériques, fait ainsi partie intégrante de ce dispositif et prend appui sur ce dernier pour se déployer. Henri Verdier résume ainsi la philosophie qui sous-tend l'existence de cet incubateur et les objectifs qui lui sont assignés : « *Nous essayons de construire une culture de la réalisation de projets concrets, hautement disruptifs, avec des résultats mesurables, permettant de démontrer la capacité du numérique à traiter et régler des problèmes, et à améliorer l'expérience qu'ont les citoyens du service public.* »<sup>314</sup>

Pierre Pezziardi, acteur clef de ce dispositif et recruté en tant que prestataire au début du processus de refonte du portail des données publiques, est porteur d'une vision novatrice et radicale de l'innovation au sein du secteur public :

« Ils ont pas une culture produit. Donc une culture du service. On fait de la modernisation avec des bureaux et des portes fermées, des *slides*, des consultants... à l'ancienne. Donc il se passe pas grand-chose. Moi j'avais... avec Henri [Verdier]

<sup>311</sup> CHEVALLIER Jacques, *op. cit.*, p. 602

<sup>312</sup> Relevé de décisions – CIMAP 18 décembre 2013. *Le portail de la modernisation de l'action publique* [En ligne]. [http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attachments/relevedecisions\\_cimap4.pdf](http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attachments/relevedecisions_cimap4.pdf) (Page consultée le 23 août 2014)

<sup>313</sup> Futurs Publics : innover pour moderniser l'action publique. *Le portail de la modernisation de l'action publique* [En ligne]. <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-la-co-construction/futurs-publics-innover-pour-moderniser-action-publique> (Page consultée le 23 août 2014)

<sup>314</sup> L'Etat peut-il être un innovateur radical ?. *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/06/letat-innovateur-radical.html> (Page consultée le 25 août 2014)



donc... le deal c'était de l'aider sur l'open data mais je savais que je voulais faire une filière d'innovation radicale dans l'Etat. C'était ça et c'est toujours pour ça que je le fais. »<sup>315</sup>

Aujourd'hui « animateur » de l'incubateur de « start-ups d'État », l'objectif premier de ce dispositif est de chercher à s'appuyer sur la dynamique et les méthodes nées de la refonte du portail data.gouv.fr pour étendre le mouvement naissant et tenter d'infléchir d'autres politiques publiques et services publics, aussi bien en direction des entreprises que des particuliers.

Pour ce faire, la méthode employée est similaire. Quatre à six mois, une vision en termes de « produit » – « *c'est pas un projet c'est un produit, c'est très important de raisonner comme ça parce que toute la culture, l'inconscient et les images qu'on pose sont importantes.* Il y a un produit, ça veut dire qu'il y a une équipe produit, il y a du fun »<sup>316</sup> –, une zone d'autonomie facilitant l'expérimentation, une équipe resserrée de développeurs et un comité de pilotage ouvert intégrant l'ensemble des acteurs concernés – tout particulièrement « les usagers » – pour recueillir les doléances, définir les buts et tester le produit au fil de sa conception afin de l'ajuster de façon optimale. La dialectique autour du but du « produit » paraît alors déterminante au sein de ce dispositif car le but conditionne ainsi la réussite du dispositif au degré de satisfaction des usagers :

« Tu réunis tes futurs usagers et tu leurs dis : au fond qu'est-ce qui vous ferait plaisir ? [...] Tu t'auto-mets la pression sinon tu termines comme tout le monde, comme une cellule de veille. Nous on fait des produits, c'est-à-dire des produits qui sont salués par leurs usagers. Donc... si dans 6 mois il y a pas un mec pour dire sur une estrade : oui c'est mieux qu'avant... perdu, raté ! »<sup>317</sup>

Plus largement, l'objectif est de renouveler l'usage qui est fait du numérique et de l'Internet au sein des services publics. Selon P. Pezzardi, l'informatisation des services publics a été pensée sans tenir compte des spécificités des outils numériques et de leurs potentialités, sans porter attention à l'impact des innovations sur les institutions en place :

« Il faut comprendre ce qu'il s'est passé sur les marchés publics qu'on a informatisé dans les années 2000. On a donc informatisé. Solow disait : je vois des ordinateurs partout sauf dans les statistiques de la productivité [*Paradoxe de Solow*]. Et en fait il fallait dé-moyenner un peu Solow mais en fait il avait raison. C'est-à-dire que tu fais de l'informatique sans faire de changements... pas de gains de productivités. Tu fais de

<sup>315</sup> Entretien avec PEZZIARDI Pierre (Prestataire SGMAP/Etalab – animateur de l'incubateur d'Etat), réalisé le 22 juillet 2014.

<sup>316</sup> *Ibid.*

<sup>317</sup> *Ibid.*



l'informatique où vraiment tu modifies sensiblement ton organisation, le fait que tu aies maintenant une innovation... tu as vécu sans l'innovation avant donc tu as vécu avec un certain nombre de règles. C'est un monde qui permet de collecter des informations, tu devrais changer. Et eux ils n'avaient pas changé, on avait informatisé une chaîne de traitement en mettant des formulaires CERFA dans des tuyaux numériques. Loin de créer de la richesse ça en détruit, c'est-à-dire que tu as toujours la même complexité, pour répondre à un marché public il faut remplir quatre formulaires et mettre des pièces justificatives. Avant tu mettais une enveloppe et un timbre. Là il faut les scanner, il faut acheter une machine à 500 euros avec une machine Java qui marche rarement, etc. appeler le support et essayer d'envoyer ça dans le tuyau numérique. C'est ça la dépense informatique aujourd'hui en France. C'est de la dépense qui renforce des anciennes règles... »<sup>318</sup>

Cette volonté de remettre le numérique au cœur de la modernisation de l'administration et de l'action publique qui est partagée par nombre d'acteurs comme nous l'avons vu se traduit ainsi par l'internalisation de certaines étapes cruciales de mises en œuvre des services publics. Sur le modèle de la refonte du portail des données ouvertes de l'État, l'objectif est ainsi de recruter des développeurs plutôt que de faire appel à des prestataires techniques extérieurs qui ne permettent pas de fonctionner de façon agile :

« Il y a toujours du numérique dans la modernisation au fond. Et donc ça devient un cœur de métier et donc si ça devient un cœur de métier il faut embaucher des informaticiens. Tu ne sous-traites pas ce qui est ton cœur de métier ! C'est le début de la fin pour les empereurs qui sous-traitent leur cœur de métier, quand tu mets au pouvoir des acheteurs et des financiers. »<sup>319</sup>

Cette recherche d'un renouvellement des usages est alors pleinement perceptible à travers l'exemple du second « produit » - Etalab étant considéré comme la première « start-up d'État » - développé par l'incubateur : Marchés Publics Simplifiés<sup>320</sup>. En outre, cet exemple permet d'insister sur deux caractéristiques qui constituent les pierres angulaires des nouvelles méthodes portées par l'incubateur d'État, à savoir l'exploitation des données produites et détenues par l'État d'une part et le rôle dévolu aux « intra-preneurs » d'autre part.

Ce « produit » à destination des entreprises vise ainsi à totalement revoir la procédure de candidature à des marchés publics, procédure souvent qualifiée de lourde et complexe : « *Cette procédure [...] doit permettre d'exonérer les entreprises de 90% des démarches administratives et vise une dématérialisation intégrale des volets "offre" et "dépouillement"* »

---

<sup>318</sup> Ibid.

<sup>319</sup> Ibid.

<sup>320</sup> Marchés publics simplifiés [En ligne]. <http://www.apientreprise.fr/> (Page consultée le 24 août 2014) ; Marché Public Simplifié, un service pour les places de marché. Le portail de la modernisation de l'action publique [En ligne]. <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-simplifications-pour-les-entreprises/marche-public-simplifie> (Page consultée le 24 août 2014)



*des marchés, induisant aussi un gain pour l'acheteur.* »<sup>321</sup> Des premières réflexions entamées en janvier 2014 à l'annonce en juillet 2014 par Michel Sapin, Ministre des Finances et des Comptes publics, de sa volonté de généraliser la procédure<sup>322</sup> se sont écoulées sept mois. Sept mois qui ont conduit à changer de nombreuses pratiques et comportements au sein des administrations concernées – INSEE, DGFIP, Infogreffé, etc. – et notamment concernant l'exploitation des données produites et détenues par ces administrations. Au-delà de l'aspect « simplification », le développement de ce « produit » sert de vitrine aux nouvelles méthodes portées par le SGMAP et publicisées par Etablab en insistant sur l'importance du travail collectif, la réussite du « produit » dépendant pleinement de l'implication concrète des différents acteurs étatiques concernés.

En effet, en approfondissant cet exemple des marchés publics, il s'avère que l'État produit et gère, par l'intermédiaire d'administrations telles que l'INSEE ou la DGFIP, de nombreuses bases de données qui contiennent une pluralité de *données* et d'informations sur les entreprises implantées sur le territoire français. Or, il apparaît aujourd'hui que ces données, qui jusque-là n'étaient exploitées qu'en interne de façon passive à des fins de contrôles, de production de statistiques, etc., peuvent être exploitées de façon active pour simplifier et moderniser les services à destination des entreprises. Mais pour ce faire, encore faut-il avoir une bonne connaissance des différentes bases de données de l'État qui sont éparpillées au sein d'une pluralité d'administration au sein de systèmes d'informations souvent non-interopérables – on peut à ce titre imaginer de façon prospective et comme le soulignait Julien Rencki, ex-secrétaire général de la modernisation de l'action publique, que cette connaissance des données détenues par l'Etat sera l'une des missions du futur administrateur général des données – et être capable, outre les enjeux cruciaux liés à la structuration et la standardisation des données, de les relier entre elles et de les faire communiquer. Par conséquent, tout l'enjeu de Marchés Publics Simplifiés est de chercher à mobiliser l'ensemble des acteurs concernés afin que l'administration soit en mesure de valoriser les données qu'elle possède :

---

<sup>321</sup> Le marché public simplifié entre en phase de production. *Localtis.info - Le quotidien d'information en ligne des collectivités territoriales et de leurs partenaires* [En ligne].

<http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250267452914>  
(Page consultée le 24 août 2014)

<sup>322</sup> « *Par-delà l'innovation, nous avons conscience de la difficulté pour certaines PME de répondre aux marchés publics [...] Ce besoin de simplicité est plus que jamais pris en compte par le Gouvernement, qui a fait de la simplification l'axe principal de transposition des nouvelles directives européennes sur la commande publique, et qui a développé une expérimentation bientôt généralisable : le marché public simplifié.* » : Salon inversé des achats innovants. Lundi 7 juillet 2014 - Intervention de Michel SAPIN, ministre des Finances et des Comptes publics [En ligne]. <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/17739.pdf> (Page consultée le 24 août 2014)



« Plus de DC1, de DC2, d'attestations à fournir... le principe du marché public simplifié bouscule les principes établis. En effet, l'administration est désormais censée fournir par ses propres moyens l'information qu'elle détient déjà sur une entreprise répondant à un appel d'offres. [...] Dans la nouvelle procédure, une simple validation du Siret (Identifiant à 14 chiffres) suffit. L'entreprise accède à un formulaire électronique pré-rempli automatiquement par l'administration. Il lui suffit de le compléter, en remplissant deux ou trois champs [...] pour transmettre valablement son offre. En aval, du côté de l'acheteur public, la vérification est assurée sur le même principe d'interconnexion avec, cette fois, les administrations concernées par les déclarations fiscales et sociales de l'entreprise. »<sup>323</sup>

Il s'avère que ce travail, qui consiste à concevoir et développer des interfaces de programmation<sup>324</sup> afin de faire interagir différentes bases de données au sein d'un même service, ne peut donc se faire que de façon concertée et en ayant une excellente connaissance de ces multiples bases, l'ensemble de la procédure étant dépendante de la qualité de ces interfaces qui constituent l'infrastructure du système. D'où l'importance, selon différents acteurs du SGMAP, de ne pas recourir aux services d'un prestataire technique extérieur, moins au fait des différentes contraintes et enjeux du « produit » et surtout moins proche des acteurs étatiques, mais d'avoir recours à des développeurs internes à l'administration, seuls capables de réaliser ce travail de façon agile, en s'adaptant par exemple rapidement à de nouvelles requêtes :

« La gestion de cette nouvelle procédure repose sur les interfaces de programmation développées par les administrations pour connecter leurs bases de données avec le service. En validant son Siret, l'entreprise génère une série de requêtes automatiques et en temps réel sur les bases Insee (identité de l'entreprise) et sur les bases d'Infogreffé (mandataires sociaux et situation financière de l'entreprise). Un dispositif équivalent assure, côté acheteur, la récupération auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de l'Acoss (Caisse nationale des Urssaf) des attestations fiscales, sociales et de vigilance des entreprises. Lorsque le choix du prestataire est arrêté, l'acheteur télécharge les attestations fiscales et sociales confirmant les déclarations sur l'honneur fournies par l'entreprise, à partir du dossier déposé, et qui sont versées en format "PDF" au marché. »<sup>325</sup>

---

<sup>323</sup> Le marché public simplifié entre en phase de production. *Localtis.info - Le quotidien d'information en ligne des collectivités territoriales et de leurs partenaires* [En ligne].

<http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250267452914>  
(Page consultée le 24 août 2014)

<sup>324</sup> « une interface de programmation (souvent désignée par le terme API pour Application Programming Interface) est un ensemble normalisé de classes, de méthodes ou de fonctions qui sert de façade par laquelle un logiciel offre des services à d'autres logiciels » ; Interface de programmation. *Wikipédia* [En ligne].

[http://fr.wikipedia.org/wiki/Interface\\_de\\_programmation](http://fr.wikipedia.org/wiki/Interface_de_programmation) (Page consultée le 25 août 2014)

<sup>325</sup> Le marché public simplifié entre en phase de production. *Localtis.info - Le quotidien d'information en ligne des collectivités territoriales et de leurs partenaires* [En ligne].

<http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250267452914>  
(Page consultée le 24 août 2014)



Renouveler l'usage qui est fait du numérique et chercher à tirer profit des données produites et détenues par l'État pour optimiser les services publics, voilà tout l'enjeu des méthodes portées par différents acteurs du SGMAP, Etabal ayant donné, par le biais de ses membres, l'impulsion initiale tout en continuant à sensibiliser et socialiser les administrations :

« Outre l'avantage procuré aux entreprises (argument auquel les élus sont sensibles), d'autres gains sont identifiables, comme l'explique un acheteur public : "La dématérialisation de toutes les pièces me fait gagner du temps. Avec le papier, nous devions scanner les pièces puis les verser au dossier envoyé aux équipes chargées de l'analyse des offres. Désormais cette étape n'existe plus. »<sup>326</sup>

C'est ainsi tout l'enjeu du travail des développeurs dont le résultat est donc dépendant de la sensibilisation des différents acteurs intervenus *ex-ante* et de leur participation active et volontaire. Mais, « *le mode de recueil des informations impose une optimisation des procédures et nécessitera un temps d'adaptation.* »<sup>327</sup> C'est pourquoi, outre le rôle pivot des données, le facteur humain est la seconde variable essentielle à la bonne réussite des différents « produits ». En effet, si les administrations sont incitées à participer, elles n'y sont pas contraintes et tout l'enjeu réside ainsi dans la démonstration qui doit être faite du bénéfice qui peut être retiré de ces nouvelles procédures. Pierre Pezziardi, qui peut alors être qualifié d'« entrepreneur de cause » ou encore de « médiateur »<sup>328</sup>, relate les différentes étapes qui ont conduit à la mise en ligne de Marchés Publics Simplifiés, en insistant sur le rôle clef des « intra-preneurs » qui montrent l'exemple :

« Je suis allé chercher des places de marchés. Plus... ici il y a une grosse culture juridique donc il fallait amener des juristes pour avoir une puissance. La grosse difficulté ça a été d'embarquer les fournisseurs d'informations et de montrer qu'ils y avaient un intérêt. On a eu de la chance de travailler avec Bercy et l'URSSAF. En leur disant : écoutez, vous vous n'avez pas envie que vos guichets soient embouteillés de demandes débiles d'entrepreneurs qui viennent demander des attestations fiscales. C'est des transactions à faible valeur ajoutée. Il y en a 100 000 par an quand même, ça fait beaucoup. Même entre 100 000 et 300 000. Donc il y a un enjeu. Alors la première réunion à la DGFIP incroyable. Donc nous on est deux et on maîtrise à 360. Et eux ils sont 15. [...] Tout ce beau monde nous dit : vous n'y pensez même pas, il faut une réforme constitutionnelle, jamais vous n'aurez des données. En 2016 peut être sur une plateforme de test... Et puis au fond deux mois plus tard on avait un web-service qui marchait.

SA : Et comment... du coup ils ont sorti les données ?

---

<sup>326</sup> *Ibid.*

<sup>327</sup> *Ibid.*

<sup>328</sup> Cf. JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987



PP : On a... en fait c'est assez marrant, de voir comment une structure s'oppose par défaut en disant... ce n'est pas les règles. Ça il faut pas s'énerver, c'est légitime. Finalement c'est comme ça qu'une structure s'installe, elle préserve ses règles. Si elle était poreuse à toute forme d'innovation ce serait bizarre. Et donc elle n'est pas poreuse et il faut trouver des bons relais ensuite pour dans la maison... et on en a trouvé un très très bon avec la personne en charge du site impots.gouv. Donc là ça a permis de trouver une première jurisprudence en montrant que c'était faisable. Et on a fait la même chose à l'URSSAF, etc. »<sup>329</sup>

Ces relais au sein de l'appareil administratif sont donc un atout considérable car leur implication va conditionner la bonne réussite des différents projets menés par l'incubateur de « start-ups d'État ». Chercher des relais et des soutiens au sein de l'appareil administratif constitue donc une étape cruciale du processus, les idées de « produits » naissant souvent d'une rencontre contingente :

« Il faut faire ça contre tout le monde et avec un petit réseau de soutiens. Je fais ça contre tout le monde. [...] Et je réunis toujours des volontaires autour de moi, avec cette stratégie de travail en comité de pilotage ouvert. Tu vas les chercher et donc tu ne travailles qu'avec des bons. En plus à la fin c'est génial parce que les mecs bosSENT ! Tu fais levier sur l'intelligence des gens. Voilà la stratégie, surtout pas affronter les gens. »<sup>330</sup>

Finalement, cet exemple permet d'insister sur deux facteurs clefs des nouvelles méthodes de modernisation et de simplification de l'action publique : d'une part sur le rôle central attribué aux données – qu'elles soient ouvertes vers l'extérieur ou en interne – et d'autre part sur le rôle crucial d'une pluralité d'acteurs – développeurs, intermédiaires, médiateurs – qui participent à la diffusion de ces nouvelles « bonnes pratiques ». Mais, au delà des aspects strictement techniques et humains, l'un des objectifs de ces méthodes est de chercher à bâtir ces services publics renouvelés en faisant pleinement confiance à « l'intelligence collective », à la « multitude ».

## **2. Prendre appui sur la « multitude »**

Le terme de « start-ups d'État » fait référence à deux aspects qui caractérisent l'univers des start-ups et tout particulièrement les start-ups issus de ce que l'on nomme couramment l'économie numérique. D'une part ce terme fait référence aux méthodes

---

<sup>329</sup> Entretien avec PEZZIARDI Pierre (Prestataire SGMAP/Etalab – animateur de l'incubateur d'Etat), réalisé le 22 juillet 2014.

<sup>330</sup> *Ibid.*



managériales et organisationnelles employées dans le secteur privé et que l'on retrouve donc aujourd'hui au sein du secteur public par le biais de ces « start-ups d'État », comme nous l'avons vu *supra*. Mais, d'autre part, un aspect fortement inspiré de l'univers des start-ups du numérique se retrouve aujourd'hui dans la dynamique que cherchent à impulser le SGMAP et Etalab : l'importance de créer un écosystème et de l'animer ou de s'inscrire dans un écosystème existant afin de profiter de sa dynamique. Mais, et c'est l'une des spécificités qui résulte de la création de ces « start-ups d'État », les écosystèmes que l'État cherche à mettre en place et à animer possèdent un statut hybride au sens où ils sont à la fois interne à l'appareil administratif et tournés vers la société, rassemblant des acteurs étatiques comme des acteurs non étatiques autour d'une dynamique commune, comme on a pu le voir avec l'exemple du « produit » Marchés Publics Simplifiés : « *L'élaboration du dispositif associe étroitement les administrations de l'Etat, des opérateurs publics, des places de marché publiques et privées, des acheteurs publics et des collectivités locales, qui désirent améliorer l'efficacité de l'écosystème* »<sup>331</sup>. Autrement dit, créer une dynamique de groupe autour d'enjeux partagés par une pluralité d'acteurs constitue bien l'un des enjeux saillant de la modernisation de l'administration et de l'action publique. « *Tous les grands centres de création de l'économie numérique sont des écosystèmes denses, variés, riches de nombreux échanges entre acteurs très divers* »<sup>332</sup> soulignent ainsi N. Colin et H. Verdier. S'il encore trop tôt pour s'avancer sur les résultats, force est de constater que la dynamique existe et qu'elle est impulsée par le SGMAP et soutenu par *le* politique :

« Au-delà de la conduite de projets novateurs, la modernisation de l'administration implique un changement profond dans les modes de travail et la culture administrative. C'est pourquoi Futurs Publics s'attache à créer et animer un écosystème favorable à l'innovation publique, sans hésiter à recourir à des experts externes à l'administration. Car moderniser l'action publique, c'est aussi accepter que l'Etat et les administrations ne puissent pas tout faire seuls, et imaginer des partenariats qui permettent de rendre un meilleur service à l'usager, sans pour autant renier les missions et valeurs du service public. »<sup>333</sup>

C'est ainsi tout le sens des démarches pionnières initiées par Etalab autour de l'ouverture des données publiques et des enjeux qu'elle suscite, aussi bien en termes

---

<sup>331</sup> Marché Public Simplifié, un service pour les places de marché. *Le portail de la modernisation de l'action publique* [En ligne]. <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-simplifications-pour-les-entreprises/marche-public-simplifie> (Page consultée le 24 août 2014)

<sup>332</sup> COLIN Nicolas, VERDIER Henri, *op. cit.*, p. 212

<sup>333</sup> Futurs Publics : innover pour moderniser l'action publique. *Le portail de la modernisation de l'action publique* [En ligne]. <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-la-co-construction/futurs-publics-innover-pour-moderniser-action-publique> (Page consultée le 26 août 2014)



d'innovation et de création de valeur économique qu'en termes de modernisation de l'action publique. La démarche d'ouverture des données publiques portées par Etalab fait donc une nouvelle fois figure de « modèle » à suivre en contribuant à diffuser des « bonnes pratiques ».

D'une part, l'initiative « Dataconnexions » s'inscrit dans ce rôle d'animation d'un écosystème puisqu'elle vise à réunir à échéance régulière une pluralité d'acteurs de la donnée et plus largement du secteur informatique et numérique afin de récompenser publiquement et de mettre en lumière des applications qui font usage de données publiques puisque comme le souligne Alexandre Quintard Kaigre :

« Le secteur de réutilisation de la donnée publique connaît un boom fantastique avec la révolution numérique, avec cette révolution de la donnée, de la data qui est très très récente. [...] on est dans un monde... une société numérique qui évolue très vite, l'App Store n'existe pas avant juin 2008, tout le monde... enfin pas tout le monde mais une grande partie des internautes et des utilisateurs de téléphone portable maintenant sont connectés à des applications, il y a des services en ligne qui sont fondés sur de la *data* même si on ne le voit pas forcément en front office qu'il y a une infrastructure informationnelle derrière mais enfin, c'est quand même la réalité »<sup>334</sup>

Les données publiques, de par leur grande diversité, recèlent pour les réutilisateurs un puissant levier d'innovation. En effet, cette diversité permet aux réutilisateurs de créer des applications, de créer des services ou encore de réaliser des *data-visualizations* utilisant ces données en ayant pour visée première d'améliorer la vie quotidienne des citoyens. S'inspirant de l'exemple américain, plusieurs entreprises et *start-ups* ont, dès 2010 et l'apparition des premières initiatives communales françaises, perçu le potentiel économique et d'innovation que pouvait représenter la réutilisation de ces données publiques. Or, pour qu'un véritable écosystème puisse prendre place et s'inscrire dans la durée afin de représenter un apport économique, il paraît nécessaire qu'un ou plusieurs acteurs assurent un rôle de *leader* afin de donner une première impulsion et d'accompagner les démarches. En ouvrant ses données publiques et en inscrivant à l'agenda la mise en œuvre d'une politique nationale d'ouverture des données publiques, l'Etat paraissait ainsi le mieux placé pour jouer ce rôle et accompagner certains projets de réutilisation. Finalement, c'est bien l'Etat et plus précisément Etalab qui ont joué le rôle d'un incubateur au sens où l'initiative « Dataconnexions » rapproche Etalab d'une structure d'accompagnement de projets innovants. Séverin Naudet résume ainsi le processus :

---

<sup>334</sup> Entretien avec QUINTARD KAIGRE Alexandre (Responsable des affaires juridiques et publiques d'Etalab), réalisé le 6 mai 2013



« L'idée c'était... l'idée n'est pas du tout... certainement pas que l'Etat dise aux entreprises ce qu'elles doivent faire. C'était de simplement d'accélérer la réunion de gens, d'énergies pour la création de services et de l'enrichissement de services existants, la création d'entreprises nouvelles notamment à partir de là... et de créer un écosystème, d'accélérer l'écosystème. Qu'il y ait une véritable... du coup par effet boomerang... demande de l'économie numérique de l'*open data*, pour que l'on ne puisse pas non plus revenir en arrière. Donc j'ai réuni une cinquantaine des plus grands acteurs de l'innovation française, il y a de tout, il y a des grandes entreprises françaises, des PME, des start-ups, des entreprises américaines, des fonds d'investissement, des boîtes de conseil en stratégie, enfin une, McKinsey. Il y a tous les meilleurs et il y avait plusieurs concours dans l'année, appels à projets, concours, récompenses etc. »<sup>335</sup>

Ainsi, sur le modèle des incubateurs de start-ups, les applications et réutilisateurs récompensés ont pu bénéficier des apports des partenaires<sup>336</sup> pour donner une véritable impulsion à leur activité et approfondir les idées qu'ils pouvaient avoir sans disposer de toutes les connaissances nécessaires à leurs complètes réalisations : « *Si c'était McKinsey, du conseil gratuit, si c'était un fond qui souhaitait financer un projet c'était du financement, si...* »<sup>337</sup>. Ces cérémonies de remises de prix sont donc également l'occasion d'organiser des séances de *networking* qui permettent à des développeurs et des citoyens d'être mis en contact avec des membres de l'administration mais également des entreprises privées partenaires de l'événement. Cette volonté d'animer l'écosystème français des données publiques se retrouve ainsi pleinement dans l'initiative « Dataconnexions ».

D'autre part, la mécanique sociale qui constitue la pierre angulaire du nouveau portail des données publiques – *cf. chapitre 2* – s'inscrit pleinement dans cette volonté d'instituer puis d'animer un écosystème des données publiques. En encourageant les réutilisations de données, en cherchant à mettre en avant les contributions de la communauté dès la page d'accueil du portail et en éditorialisant ces mêmes données, l'objectif affiché est bien d'animer un écosystème.

Au-delà des écosystèmes, un gouvernement ouvert est aussi un gouvernement qui sait s'appuyer sur la participation et la collaboration de la société et des citoyens. C'est le sens des démarches « faire simple » – une plateforme collaborative à l'initiative du SGMAP ayant pour

---

<sup>335</sup> Entretien avec NAUDET Séverin, (Premier et ex-directeur d'Etalab), réalisé le 25 mars 2013

<sup>336</sup> Regroupés en quatre catégories, « industrie » (Google, Microsoft, Orange, SNCF etc.), « recherche » (McKinsey), « Innovation » (Véolia, Oséo, Cap Digital etc.) et « média » (Les Echos, BFM, 01Net etc.)

<sup>337</sup> Entretien avec NAUDET Séverin, (Premier et ex-directeur d'Etalab), réalisé le 25 mars 2013



objectif de simplifier les démarches et de moderniser l'action publique<sup>338</sup> – et « dites-le nous une fois » – un programme pour simplifier la vie des entreprises dans lequel s'inscrit Marchés Publics Simplifiés<sup>339</sup> – qui s'inspirent de la procédure de *CoDesign* ayant initié la refonte du portail des données publiques.

Ainsi, si nous nous en sommes tenus pour le moment à l'exemple des Marchés Publics Simplifiés, d'autres « produits » à destination cette fois des particuliers sont, à l'heure d'écrire ces lignes, en cours de développement en suivant toujours les mêmes méthodes. C'est le cas par exemple de Demandes d'Aides Sociales Simplifiées qui, après la complétion d'un questionnaire, indique l'ensemble des dispositifs d'aides auquel peut prétendre un citoyen en fonction de sa situation particulière. P. Pezziardi résume la situation en ces termes :

« Le flux d'affaire arrive tout seul maintenant, les gens ils ont un problème, ils savent qu'ici ça marche. C'est assez simple en fait. Donc l'*open data* Taxi, il arrive ici, la fiche de paie simplifiée elle arrive ici, etc. [...] L'apparition d'un guichet entreprises ça n'existe pas. Comme l'apparition d'un *front-office* particuliers ça n'existe pas. Tu as des CERFA. Tu as des hygiaphones avec des silos au bout. Donc l'apparition d'une fonction *front-office* entreprises et particuliers sincère, efficace, transverse ça modifie peut-être même le paysage ministériel. [...] on verra mais en tout cas ça créera de fait une agence durable puisqu'on crée un *front-office* entreprises. C'est pas MPS l'important, c'est API entreprises et tous les services dérivés qu'il va y avoir autour. Qui sont le choc de simplification. »<sup>340</sup>

L'enjeu paraît ainsi bien plus large puisque les processus à l'œuvre ne sont que les premières pierres d'un mouvement plus profond et subversif :

« On a des points d'API qui sont les futurs points d'API *open gov*. Ce qu'on bâtit là discrètement c'est très ambitieux. [...] on fabrique deux sous-jacents qui s'appellent API entreprises et API particuliers. Qui sont le futur *e-gov*. Donc non plus un site mais des API qui permettent à des réutilisateurs d'offrir plus de services finalement. J'offre... donc derrière API entreprises on fait des MPS, maintenant on fait des aides publics simplifiés. Mais tout le monde va s'en resservir. »<sup>341</sup>

---

<sup>338</sup> La plate-forme, qui est organisée autour de trois espaces (Les sujets du moment, la fabrique de solution, mesures engagées) qui permettent à quiconque de contribuer (particuliers, entreprises, agents des services publics), se veut un lieu de réflexion, d'échange et de dialogue ; Faire simple. SGMAP [En ligne] <http://www.faire-simple.gouv.fr/> (Page consultée le 25 août 2014)

<sup>339</sup> « Dites le nous une fois » : un programme pour simplifier la vie des entreprises. *Le portail de la modernisation de l'action publique*. <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-simplifications-pour-les-entreprises/dites-le-nous-une-fois-un-programme-pour-simplifier-la-vie-des-entreprises> (Page consultée le 25 août 2014)

<sup>340</sup> Entretien avec PEZZIARDI Pierre (Prestataire SGMAP/Etalab – animateur de l'incubateur d'Etat), réalisé le 22 juillet 2014.

<sup>341</sup> *Ibid.*



En élargissant le spectre, si « toute réforme administrative vise [...] à une meilleure satisfaction de l'« administré » »<sup>342</sup>, la question que contribue notamment à soulever l'ouverture des données publiques est justement la question de l'ouverture des services publics et de la plus grande inclusion des citoyens dans leur fonctionnement, ce qui rejoint par ailleurs la problématique de la mise en concurrence. En outre, « la politique de modernisation des services publics est sous-tendue par une représentation nouvelle de la relation au public »<sup>343</sup>. Ainsi, les différentes réformes qui se sont succédées ont conduit à infléchir la figure classique de l'administré *assujetti* et ont fait émerger trois nouvelles figures de l'usager. D'abord, un « usager-acteur » qui dispose dorénavant d'un pouvoir d'intervention et peut participer au fonctionnement des services. Ensuite, un « usager-partenaire, capable de se poser en interlocuteur des services (d'où le thème de la transparence) »<sup>344</sup>. Enfin, un « usager-client dont le service public doit s'efforcer d'assouvir les aspirations »<sup>345</sup>. Or, comme nous l'avons vu, l'ouverture des données publiques permet d'encourager l'innovation et la participation des citoyens, associations et entreprises, ce qui peut passer par des réutilisations de données publiques. C'est ainsi que Nicolas Sarkozy déclarait le 27 avril 2011, soit deux mois après la publication du décret créant la mission Etalab :

« Au cours de ces dernières années, les administrations ont fait de lourds efforts pour développer les services publics en ligne. C'est vrai, ces efforts sont inégaux, mais il y a eu des efforts. L'ouverture des données publiques devra permettre à l'écosystème des développeurs et des start-ups d'inventer de nouveaux services pour les citoyens. Là encore, nous faisons appel aux entrepreneurs d'Internet pour imaginer les services que l'État n'a pas encore créés »<sup>346</sup>.

Cette déclaration illustre bien cette volonté politique, dorénavant transpartisane, d'ouvrir les services publics à la participation et surtout d'adapter les services publics au numérique tout en reconnaissant que l'Etat ne peut pas tout et d'autant plus lorsque les crises économiques, financières et des dettes publiques viennent limiter et restreindre les dépenses publiques. En ouvrant les données publiques, l'Etat offre donc la possibilité aux entreprises ou aux citoyens de proposer de nouveaux services qui viendraient enrichir les services publics existants (les applications présentées lors des deux premiers concours « dataconnexions » organisés par

<sup>342</sup> CHEVALLIER Jacques, *Le service public*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, PUF « Que sais-je ? », 2012, p. 118

<sup>343</sup> *Ibid.*

<sup>344</sup> *Ibid.*

<sup>345</sup> *Ibid.*

<sup>346</sup> Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, sur l'économie du numérique et sur la création du Conseil national du numérique, à Paris le 27 avril 2011. *Vie Publique* [En ligne]. <http://discours.vie-publique.fr/notices/117001029.html> (Page consultée le 25 août 2014)



l'Etalab sont représentatives de ces possibilités par exemple en terme de mobilité<sup>347</sup>) ou d'en créer de nouveaux tout en étant limité par le cadre juridique spécifique des services publics, R. Lacombe *et al.* concluant que :

« Cette démarche d'encouragement au développement de nouveaux services publics en partenariat avec les acteurs de l'innovation, comme celle d'ouverture et de transparence, participe à la réforme de l'État, de la modernisation et de l'amélioration de son rapport à l'usager »<sup>348</sup>.

Finalement, ces référentiels de la performance publique et de l'efficacité globale qui se sont imposés successivement depuis les années 1970 permettent donc bien d'expliquer les transformations de l'Etat et sa quête constante de modernisation et d'ouverture. L'ouverture des données publiques venant ainsi concrétiser et lier cette recherche de transparence au besoin d'adaptation et de modernisation des structures administratives tels que les services publics. L'ouverture contribue également à redonner une place centrale à l'Etat puisqu'il est le seul responsable tant de la production de ces données que de leur mise à disposition. En ouvrant ses données, l'Etat semble ainsi changer de rôle et de statut, comme semble le confirmer l'analyse d'Henri Verdier :

« Je reprends une idée que j'ai trouvée chez Antonio Negri. Au fond en Occident on a imaginé l'Etat comme une transcendance, comme un quasi-dieu donc il est surplombant, intangible, inébranlable, il sait et il décide. Les américains l'ont tout de suite construit comme une immanence, il est dans le jeu des rapports de force et donc il est régulateur, influenceur, perméable aux lobbys, tout ça... mais il joue une position dans la société, il est pas seulement le sur-moi. Et moi je pense qu'avec l'open data, on va rendre l'Etat un peu plus immanent. J'espère en tout cas »<sup>349</sup>.

Etalab, en tant que structure administrative responsable de la mise en œuvre de la politique nationale d'ouverture des données publiques, a donc un rôle central d'accompagnateur à jouer dans la modernisation de l'action publique. Ainsi, l'ouverture des données publiques paraît bien s'inscrire dans une politique dite de « gouvernement ouvert » qui tend à transformer l'action publique et les administrations et contribue à infléchir et redéfinir le rôle de l'État. Les « start-ups d'État » constituant alors l'un des premiers signes visible et tangible de cette politique qui vise à faire de l'État un État plate-forme.

<sup>347</sup> L'application JOUL propose par exemple « un ensemble de web services inédits à destination des collectivités et/ou des opérateurs de transport, pour l'optimisation de l'exploitation de leurs réseaux et pour l'information de leurs usagers » ; <http://www.etalab.gouv.fr/article-dataconnexions-2-6-projets-d-ouverture-des donnees-publiques-a-l-honneur-115339314.html> (Page consultée le 25 août 2014)

<sup>348</sup> LACOMBE Romain *et al.*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>349</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d'Etalab), réalisé le 6 mai 2013.



## **B. ...à l'État plate-forme**

Les « start-ups d'État », portées par une pluralité d'acteurs, semblent donc s'inscrire dans un projet politique plus général et subversif qui vise avant tout à « ouvrir » l'État dans la droite ligne du mouvement de transparence administrative des années 1960-1970, à la différence près que ce mouvement tend à faire des citoyens un acteur actif et central du dispositif. La doctrine du gouvernement ouvert tend ainsi à concevoir l'État comme un État plate-forme (1). Des initiatives associatives et citoyennes faisant alors la démonstration des possibilités ouvertes par une telle conception de l'État (2).

### **1. La dynamique des plates-formes et la promotion du gouvernement ouvert**

La « Conférence de Paris sur l'open data et le gouvernement ouvert » qui s'est tenue au mois d'avril 2014 marque un tournant clef dans le glissement qui s'opère en France de l'ouverture des données publiques au gouvernement ouvert. Plus qu'un symbole, cette conférence semble traduire pour la première fois publiquement la volonté du gouvernement d'aller au-delà d'une simple politique d'ouverture des données publiques. La politique d'ouverture des données publiques mise en œuvre par EtaLab apparaissant alors comme un tremplin devant mener à des changements de plus grande envergure. P. Pezzardi, acteur clef du dispositif d'innovation au sein du SGMAP insiste bien sur l'aspect subversif des changements à l'œuvre :

« Les produits... On le sait ce qu'il y a à faire. Il faut tout simplifier. [...] il faut tout renverser. Il faut décloisonner. C'est fermé, il faut faire des bases ouvertes, collaboratives, c'est toujours pareil en fait, c'est assez simple. [...] Il y a un tel levier dans l'Etat que c'est l'endroit où on peut vraiment faire des choses énormes. Si on arrive à mettre en production mesdroits.gouv.fr ça change la donne, il y aura un avant et un après. [...] On a des effets leviers colossaux donc c'est fascinant de pouvoir travailler là-dessus. »<sup>350</sup>

Cette volonté d'avoir des politiques co-construites, co-pilotées et d'engager la marche vers une véritable politique de « gouvernement ouvert » tendrait ainsi à redéfinir la place de l'État dans l'action publique et à le concevoir, notamment selon Tim O'Reilly, l'un de ses plus fervent défenseur, comme une plate-forme numérique. Henri Verdier, directeur d'EtaLab, défend également une position similaire lorsqu'il affirme que :

---

<sup>350</sup> Entretien avec PEZZARDI Pierre (Prestataire SGMAP/EtaLab – animateur de l'incubateur d'Etat), réalisé le 22 juillet 2014.



« L'impact des "data driven strategies", ou des stratégies de plateforme, par exemple, sera inimaginable. Les gouvernements auront des trésors d'efficacité et de nouvelles stratégies d'agir. C'est pourquoi le gouvernement français travaille à construire un véritable "chief data officer" de l'Etat. Ce CDO, dont les décrets d'application sont en cours de rédaction, ne sera pas seulement responsable de partager les données, mais aussi de veiller à ce que nous disposions des meilleures données possibles et que nous prenions véritablement des décisions fondées sur la donnée. »<sup>351</sup>

Tim O'Reilly invite en effet les États à s'inspirer du développement des grandes plates-formes informatiques qui ont jalonné son histoire afin de développer une nouvelle façon de concevoir l'action publique en plaçant en son centre les trois principes du « gouvernement ouvert » que l'ouverture des données publiques contribue à renforcer : la transparence, la participation et la collaboration. Une plateforme peut être définie comme « tout système informatique qui agit comme un socle, permettant le développement d'extensions et d'applications tierces qui proposent de nouveaux services en son sein »<sup>352</sup>. La « révolution numérique » s'est accompagnée du développement de très nombreuses plates-formes informatiques telles que l'iPhone avec l'App Store développé par Apple ou Android avec l'Android market développé par Google<sup>353</sup>. Or, comme le rappelle Henri Verdier, aujourd'hui la vision de l'open data et du gouvernement ouvert « commence à se rapprocher de l'économie des plateformes, c'est-à-dire, si je construis bien le socle, des gens vont venir et prolonger et amplifier ma politique »<sup>354</sup>.

Tim O'Reilly a ainsi tiré sept « leçons » de cette réussite des plateformes informatiques et dont l'Etat pourrait, selon lui, s'inspirer pour faire évoluer l'action publique tout en renouvelant l'usage qui est fait des outils numériques :

« les standards ouverts génèrent l'innovation et la croissance, [...] construire un système simple et le laisser évoluer, [...] concevoir et planifier en se préoccupant de la participation, [...] apprendre en observant les utilisateurs les plus en pointe, [...]

<sup>351</sup> L'Etat peut-il être un innovateur radical ?. *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/06/letat-innovateur-radical.html> (Page consultée le 25 août 2014)

<sup>352</sup> LACOMBE Romain *et al.*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>353</sup> H. Verdier déclare à propos des plates-formes : « Le numérique redistribue les pouvoirs, au sein de la société civile, mais aussi sein de l'économie avec, notamment, l'émergence de plateformes gigantesques qui créent de nouveaux types de monopoles. Dans ce nouveau monde, les gouvernements vont devoir s'interroger sur leurs attributions, leurs rôles et leurs missions. En France, par exemple, nous commençons à regarder comment nous pouvons mieux fluidifier et réguler l'économie grâce à une meilleure circulation des données. C'est la mesure phare du projet de loi de M. Thevenoud, concernant l'organisation des taxis » ; *Ibid.*

<sup>354</sup> Entretien avec VERDIER Henri (Directeur d'Etalab), réalisé le 6 mai 2013.



collecter des données d'usage pour mieux profiter de l'ouverture des données, [...] abaisser les barrières à l'expérimentation [...] diriger en montrant l'exemple »<sup>355</sup>.

Ces « leçons » tendent donc à définir ce que pourrait être un État plate-forme. Concevoir l'État comme une plate-forme c'est ainsi, et contrairement à ce que l'on pourrait penser au premier abord, lui redonner une place centrale dans l'action publique, une place qui est aujourd'hui de plus en plus diluée entre les différents échelons de gouvernement et entre de multiples acteurs de l'action publique (agences, autorités indépendantes etc.). En effet, en étant à la base de la conception et de la mise en œuvre des politiques d'ouvertures des données publiques ou encore de modernisation de l'action publique, l'État s'impose ainsi comme l'architecte de l'infrastructure qui rend possible la participation et la collaboration par le biais des réutilisations en ce qui concerne les données publiques ou encore par l'animation d'écosystèmes. Etalab paraît alors avoir un rôle essentiel à jouer dans ce processus par, d'une part la mise en œuvre de la politique nationale d'ouverture des données publiques et, d'autre part, par la fonction de socialisation que cette structure exerce sur l'État, les administrations et plus largement l'ensemble de la société. « *En conclusion, il s'agit pour l'État de s'approprier les leçons des évolutions technologiques et économiques de nos sociétés, et de devenir un acteur de la diffusion de ces nouveaux modes de pensée au sein de la société, en menant le mouvement par l'exemple* »<sup>356</sup> rappellent ainsi Romain Lacombe *et al.*.

Penser l'État comme plate-forme implique alors de façon inévitable de penser l'État comme une entité ouverte par défaut, le succès et la survie d'une plate-forme étant notamment conditionnés au degré d'ouverture de celle-ci, à sa capacité à absorber les demandes de la masse des utilisateurs mais surtout dépendante des possibilités qu'elle est en mesure d'offrir. Mais, pour qu'il y ait ouverture, il faut qu'une stratégie vienne la définir comme prioritaire et en fixer le cadre, ce qui semble être le cas avec l'impulsion gouvernementale que nous avons décrite *supra*, impulsion relayée par une pluralité d'acteurs du SGMAP. Comme nous avons pu le voir à travers le schéma du gouvernement ouvert réalisé par le collectif Démocratie Ouverte<sup>357</sup>, cette doctrine de gouvernement se déploie autour d'un triptyque de valeurs – la transparence, la participation, la collaboration –. Mais, une valeur cardinale surplombe ce triptyque : la confiance. Or, l'une des explications souvent avancée pour expliquer ou justifier l'émergence des politiques de gouvernement ouvert et d'ouverture des données publiques est,

<sup>355</sup> LACOMBE Romain *et al.*, *op. cit.*, pp. 44-45.

<sup>356</sup> *Ibid.* p. 45.

<sup>357</sup> Cf. Annexe 3 ; Schéma de l'*open government* réalisé par le collectif Démocratie Ouverte



comme nous l'avons vu, le manque de confiance des citoyens envers *le* politique et *la* politique. L'un des objectifs portés par les acteurs du SGMAP et plus particulièrement d'Etalab est ainsi de chercher à moderniser et simplifier l'action publique et les services publics en intégrant au cœur des nouveaux dispositifs développés cette confiance qui constitue également la valeur pivot de certaines des plus grandes plates-formes collaboratives de l'Internet telles que les Wiki ou GitHub. La nouvelle plate-forme des données publiques de l'État et les Marchés Publics Simplifiés ont ainsi été conçus en ce sens, en gardant toujours à l'esprit que la modération devrait avoir lieu *a posteriori* et non plus *a priori* :

« Ces registres parcellaires et fermés qui n'accueillent pas la collaboration, qui ne sont pas en confiance avec un écosystème, ils vont tous mourir au profit de référentiels collaboratifs, contributifs et basés sur la confiance. [...] Par défaut tout est fermé. Donc des univers fondés sur la confiance plus que la défiance. C'est ça que vont nous apporter les technologies. Le numérique par la confiance. C'est très idéologique mais quand tu regardes le trait entre tous ces produits, c'est la confiance. Tu fais un design dans lequel les 99% de bienveillants se trouvent bien et puis tu cherches des procédures ex-post de nettoyage et de contrôle. »<sup>358</sup>

C'est pourquoi, selon Henri Verdier, « *une stratégie digitale doit intégrer cette dimension stratégique de la révolution numérique, et intégrer, au cœur du système les règles et les méthodes de cette révolution* »<sup>359</sup>, Etalab et le SGMAP étant alors responsable de bâtir l'infrastructure nécessaire à l'expression de cette stratégie en se positionnant au plus près des écosystèmes afin d'être en mesure de répondre à leurs doléances et en s'inscrivant pleinement dans leur dynamique : « *Pour ce faire, notre équipe s'efforce d'agir en permanence avec et comme les innovateurs numériques, start-ups, hackers, activistes.* »<sup>360</sup>

## **2. Les pressions associatives et citoyennes**

Nous l'avons vu *supra* – cf. chapitre 2 –, la modernisation de l'action publique et la simplification des démarches administratives par le recours aux outils numériques et plus particulièrement à l'Internet est soutenue de façon plus ou moins appuyée par un large réseau d'acteurs. Une grande majorité de ces acteurs semble alors, comme nous allons le voir, se retrouver dans les valeurs de la doctrine de gouvernement ouvert. En outre, certains acteurs

<sup>358</sup> Entretien avec PEZZIARDI Pierre (Prestataire SGMAP/Etalab – animateur de l'incubateur d'Etat), réalisé le 22 juillet 2014 ; Cf. également : PEZZIARDI Pierre, SOUDOPLATOFF Serge, QUERAT-HEMENT Xavier, *Pour la croissance, la débureaucratisation par la confiance, op. cit.*

<sup>359</sup> L'Etat peut-il être un innovateur radical ?. *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/06/letat-innovateur-radical.html> (Page consultée le 25 août 2014)

<sup>360</sup> *Ibid.*



non étatiques associatifs n'ont parfois pas attendu l'action de l'État en la matière pour lancer leurs propres initiatives autour de ces thématiques, contribuant ainsi dans le même temps à impulser le mouvement ; c'est le cas par exemple du site nosdéputés.fr de l'association RegardsCitoyens. Mais ces engagements citoyens en faveur d'un gouvernement plus « ouvert », participatif, collaboratif et transparent participent d'après N. Colin et H. Verdier d'un mouvement d'envergure plus large et qui n'affecte pas seulement les gouvernements mais la société dans son ensemble :

« On ne peut penser ou agir dans le numérique sans poser des questions politiques. Internet est d'abord un projet politique. [...] un tiers des êtres humains possède plusieurs fois la puissance des supercalculateurs [*des années 1970*] et échangent librement grâce à un réseau ouvert et relativement décentralisé. Jamais les individus, les organisations ou les gouvernements n'avaient eu accès à un tel pouvoir d'expression et d'action. Jamais ils n'avaient revendiqué une telle liberté créative. Jamais ils n'avaient remis en cause tant d'équilibres. [...] Internet est aussi puissant, mystérieux et menaçant pour les institutions d'aujourd'hui que l'a été la nature pour nos lointains ancêtres. »<sup>361</sup>

De nombreux exemples permettent alors de saisir cet engagement citoyen et les pressions exercées en faveur d'une ouverture des gouvernements. Il semble alors nécessaire de s'arrêter plus longuement sur un exemple récent qui paraît révélateur des enjeux pluriels que soulèvent ces problématiques.

Conformément aux lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique<sup>362</sup>, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), autorité administrative indépendante créée par ces mêmes lois, a publié le 24 juillet 2014 sur son site Internet l'ensemble des déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires français. Comme le souligne le communiqué de presse relatif à la mise en ligne de ces informations, « *cette publicité assure la transparence des liens d'intérêts qui, sans nécessairement constituer des conflits d'intérêts, permettent à chacun de veiller à leur prévention.* »<sup>363</sup> Sans revenir en détails sur le long parcours tumultueux qui a conduit à l'adoption de ces lois du 11 octobre 2013, la mise en ligne de ces déclarations intervient un peu plus d'un an après que

---

<sup>361</sup> COLIN Nicolas, VERDIER Henri, *op. cit.*, pp. 188-189

<sup>362</sup> LOI organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. *Légifrance* [En ligne]. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056223> (Page consultée le 26 août 2014) ; LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. *Légifrance* [En ligne]. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>363</sup> Publication des déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires. *HATVP* [En ligne]. [http://www.hatvp.fr/files/CP\\_24072014.pdf](http://www.hatvp.fr/files/CP_24072014.pdf) (Page consultée le 26 août 2014)



François Hollande, Président de la République, ait exprimé sa volonté de « *lutter de manière impitoyable contre les conflits entre les intérêts publics et les intérêts privés et assurer la publication ainsi que le contrôle sur les patrimoines des ministres et de tous les parlementaires.* »<sup>364</sup> Si la mise en ligne de l'ensemble de ces déclarations semble s'inscrire dans la droite ligne du mouvement de transparence administrative apparu dans de nombreuses démocraties occidentales à partir des années 1960, celle-ci est également révélatrice des enjeux et obstacles qui traversent aujourd'hui l'ouverture des données publiques et plus largement la doctrine de gouvernement ouvert.

En effet, tout l'enjeu de la publication de telles déclarations semble résider dans la possibilité accordée aux citoyens, aux journalistes, aux chercheurs ou encore à la société civile de s'approprier ces données afin de les réutiliser, de les exploiter, et que ce soit par souci d'informer, de contrôler ou encore plus simplement par curiosité intellectuelle. Ainsi, comme le souligne Henri Verdier, « *l'ouverture et le partage des données publiques [...] vise à produire, de manière proactive, le plus possible de données, gratuites et réutilisables, dans des formats ouverts et interopérables.* »<sup>365</sup> Or, les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires ont été publiées par la HATVP dans un format propriétaire (PDF) rendant complexe la réutilisation des informations contenues dans les documents et ce d'autant plus que les documents mis en ligne sont des numérisations des déclarations manuscrites remplies par les 925 parlementaires. Pourtant, une disposition de l'article 5 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique stipule que « *Les informations contenues dans les déclarations d'intérêts rendues publiques conformément et dans les limites fixées au présent article sont réutilisables dans les conditions prévues aux articles 10 à 13 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978* »<sup>366</sup>, un arrêté du 8 juillet 2014 relatif aux conditions de fonctionnement du site internet de la HATVP précisant que « *cette réutilisation s'effectue dans le cadre d'une licence ouverte, libre et gratuite rendant obligatoire la mention de l'origine des données ainsi que leur date de dernière mise à jour.* »<sup>367</sup>

---

<sup>364</sup> Déclaration du président de la République. *Présidence de la République* [En ligne].

<http://www.elysee.fr/assets/pdf/declaration-du-president-de-la-republique-3.pdf> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>365</sup> Le nouveau data.gouv.fr : innover à l'âge de la multitude. *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/01/le-nouveau-datagouvfr-innover-lage-de.html> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>366</sup> LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. *op. cit.*

<sup>367</sup> Arrêté du 8 juillet 2014 relatif aux conditions de fonctionnement du site internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. *Légifrance* [En ligne].

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000029210826> (Page consultée le 26 août 2014)



Au-delà donc de la contrainte du format, le remplissage sur papier des différentes cases étant relativement libre, la comparaison des réponses est également rendue malaisée, certains parlementaires exprimant par exemple leurs revenus en brut annuel tandis que d'autres ont fait le choix de l'exprimer en net par mandat ou par mois. En résumé, ces déclarations ne sont pas, en l'état de leurs publications, commensurables, la commensurabilité étant définie par Wendy Nelson Espeland et Mitchell L. Stevens comme « *the expression or measurement of characteristics normally represented by different units according to a common metric* », celle-ci étant alors cruciale « *to how we categorize and make sense of the world* »<sup>368</sup>.

Mais, bien plus, cet exemple des déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires est le révélateur d'une véritable appétence des citoyens pour ces données mais surtout de leur capacité à co-produire des informations. Ainsi, dès la publication des déclarations par la HATVP, l'association RegardsCitoyens qui milite pour « *proposer un accès simplifié au fonctionnement de nos institutions démocratiques à partir des informations publiques.* »<sup>369</sup> a mis en ligne une plate-forme collaborative intitulée « *Numérisons les intérêts des parlementaires* », « *invitant tout un chacun à participer à l'effort de numérisation de ces informations d'importance démocratique cruciale.* » et ce afin d'être en mesure, une fois la numérisation achevée, d'utiliser et d'exploiter véritablement ces données publiques et ce conformément au souhait du législateur<sup>370</sup>. S'appuyant sur un outil simple d'utilisation à l'interface facilement manipulable, cette plate-forme a rencontré un très vif succès et les 925 déclarations qui représentent 11 095 éléments ont été numérisées en moins d'une semaine par près de 8000 citoyens ayant contribué au total 86 239 fois<sup>371</sup>, l'opération de *crowdsourcing* s'achevant ainsi par la publication des données dans un format ouvert (CSV) permettant par exemple leur réutilisation par des journalistes. Si les données publiées ont déjà donné lieu à des premières interprétations et analyses<sup>372</sup>, l'association rappelle que « *ne contenant que du*

<sup>368</sup> ESPELAND Wendy Nelson, STEVENS Mitchell L., « Commensuration as a Social Process », *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, 1998, pp. 314-315.

<sup>369</sup> Qui sommes-nous ? . RegardsCitoyens [En ligne]. <http://www.regardscitoyens.org/qui-sommes-nous/> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>370</sup> Amendement N° 125 (Adopté). NosSénateurs.fr [En ligne].

<http://www.nossenateurs.fr/amendement/20122013-724/125> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>371</sup> Concernant la méthodologie du recueil, RegardsCitoyens précise que « *pour éviter tout risque de vandalisme et assurer une certaine qualité des données coproduites, chaque élément n'a été validé qu'une fois saisi à l'identique par trois utilisateurs différents.* »

<sup>372</sup> Voir par exemple : L'Assemblée a rémunéré 52 épouses, 28 fils et 32 filles de députés en 2014. Mediapart [En ligne]. <http://www.mediapart.fr/journal/france/270714/lassemblee-remunere-52-epouses-28-fils-et-32-filles-de-deputes-en-2014> (Page consultée le 26 août 2014) ; Explorez les déclarations d'intérêts des élus. Le Monde.fr [En ligne]. [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2014/08/01/explorer-les-declarations-d-interet-des-parlementaires\\_4465790\\_4355770.html?xtmc=declarations\\_d\\_interets&xter=1](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2014/08/01/explorer-les-declarations-d-interet-des-parlementaires_4465790_4355770.html?xtmc=declarations_d_interets&xter=1) (Page consultée le 26 août 2014)



*texte brut, tel que formulé individuellement par chaque élu dans sa déclaration, de nombreux éléments manquent de cohérence d'un formulaire à l'autre. [...] Un long travail de qualification, nettoyage et homogénéisation de ces données brutes reste donc encore nécessaire. »<sup>373</sup> Afin de faciliter le travail tant des parlementaires que du personnel de la HATVP ou encore des réutilisateurs, la HATVP précise qu'un système de télédéclaration devrait être mis en place l'an prochain afin que cet épisode ne se reproduise plus.*

Au-delà de cet exemple des données sur la transparence de la vie publique<sup>374</sup>, de nombreuses initiatives citoyennes et associatives poussent les gouvernements à s'adapter tout en démontrant la capacité de la « multitude » à produire, traiter ou encore exploiter des données. Ainsi le projet international OpenStreetMap « *fondé en 2004 dans le but de créer une carte libre du monde vise* » en collectant « *des données dans le monde entier sur les routes, voies ferrées, les rivières, les forêts, les bâtiments et bien plus encore* »<sup>375</sup> rentre-t-il directement en concurrence avec les différents organes nationaux responsables de la cartographie du territoire à la différence cruciale que « *les données cartographiques collectées sont ré-utilisables sous licence libre ODbL* »<sup>376</sup>. Le projet BANO initié par OpenStreetMap France, qui vise à produire une Base d'Adresses Nationale Ouverte et dont les données sont accessibles depuis le portail national des données publiques, vient ainsi concurrencer directement l'IGN ou La Poste<sup>377</sup> tout en étant « épaulé » par Etalab<sup>378</sup>, P. Pezziardi rappelant que :

« la BANO c'est un *pattern*. Il y a une BANEF. Il y a des BANEF, des Bases Adresses Nationales Fermées. Ces registres parcellaires et fermés qui n'accueillent pas la collaboration, qui ne sont pas en confiance avec un écosystème, ils vont tous mourir au profit de référentiels collaboratifs, contributifs et basés sur la confiance. Ce que tu

<sup>373</sup> 8000 personnes libèrent en une semaine les données manuscrites des déclarations d'intérêts des parlementaires !. *RegardsCitoyens* [En ligne]. <http://www.regardscitoyens.org/8000-personnes-liberent-en-une-semaine-les-donnees-manuscrites-des-declarations-dinterets-des-parlementaires/> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>374</sup> Cf. également sur la transparence, par RegardsCitoyens : *La Fabrique de la Loi* [En ligne]. <http://www.lafabriquedelalo.fr/> (Page consultée le 26 août 2014) ; *NosDéputés.fr* [En ligne] <http://nosdeputes.fr> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>375</sup> Qu'est-ce qu'OpenStreetMap ? . *OpenStreetMap France* [En ligne]. <http://openstreetmap.fr/> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>376</sup> *Ibid.*

<sup>377</sup> Cf. BANO, la Base d'Adresses Nationale Ouverte – Interview avec Christian Quest. *Open Knowledge Foundation France* [En ligne]. <http://fr.okfn.org/2014/09/03/bano-la-base-dadresses-nationale-ouverte/> (Page consultée le 3 septembre 2014) : « *il existe bien des jeux de données adresses pour la France, mais constitués en fonction des besoins de réutilisation et non dans l'esprit d'un jeu de données de référence. La Poste utilise par exemple 3 bases adresses différentes, pour les lettres, les colis, la publicité. »*

<sup>378</sup> L'open data est-il soluble dans la "big society" ? . *Henri Verdier Blog* [En ligne]. <http://www.henriverdier.com/2014/08/lopen-data-est-il-soluble-dans-la-big.html> (Page consultée le 26 août 2014)



vois sur BANO observe-le comme un signal faible d'une profonde transformation [...] d'une démarche très profonde vers un modèle collaboratif ouvert »<sup>379</sup>

De plus, dans le temps long, il s'avère que les données citoyennes atteignent souvent un niveau de qualité supérieur ou égal aux données produites par les organismes « officiels » et ce grâce aux mises à jours constantes effectuées par plusieurs milliers de contributeurs à travers le monde<sup>380</sup> si bien que les projets menés par OpenStreetMap et plus particulièrement le projet BANO à l'échelle française intéressent fortement « *le SAMU, les Pompiers, la Gendarmerie, [qui] s'intéressent de près à l'initiative. [ces données] sont essentielles pour l'intervention des secours.* »<sup>381</sup> OpenStreetMap, qui peut compter sur une très importante communauté et une capacité de réactivité qui est de ce fait plus importante que celle d'acteurs « traditionnels », est ainsi dorénavant utilisé de par le monde lors de catastrophes naturelles<sup>382</sup> ou encore d'épidémies<sup>383</sup> pour fournir aux humanitaires sur le terrain et aux populations des cartes de qualité et constamment à jour. L'État semble alors avoir tout intérêt à chercher à collaborer avec ces écosystèmes et communautés plutôt qu'à s'y opposer frontalement et c'est tout le sens des méthodes et outils portés par le SGMAP et les acteurs d'Etabal car, selon H. Verdier, « *l'Etat n'a plus le monopole de la capacité à créer de l'information d'intérêt général* ». Pour ne citer qu'un exemple, l'IGN semble ainsi progressivement s'ouvrir à ces projets citoyens comme en témoigne les rencontres techniques qui sont organisées avec OpenStreetMap afin de « *mieux nous connaître, mieux connaître nos façons de faire, nos outils, nos problèmes respectifs.* »<sup>384</sup>

De nombreux projets tels qu'OpenMeteoForecast<sup>385</sup> ou encore OpenFoodFacts<sup>386</sup> s'inscrivent dans cette même dynamique qui vise à ouvrir des bases d'informations et de données qui étaient jusque-là « fermées » et détenues par des organisations.

---

<sup>379</sup> Entretien avec PEZZIARDI Pierre (Prestataire SGMAP/Etabal – animateur de l'incubateur d'Etat), réalisé le 22 juillet 2014

<sup>380</sup> Cf. Annexe 13 ; Carte de Paris OpenStreetMap en 2007 et 2014

<sup>381</sup> Cf. BANO, la Base d'Adresses Nationale Ouverte – Interview avec Christian Quest. *Open Knowledge Foundation France* [En ligne]. <http://fr.okfn.org/2014/09/03/bano-la-base-dadresses-nationale-ouverte/> (Page consultée le 3 septembre 2014)

<sup>382</sup> Cf. sur OpenStreetMap et le typhon Haiyan : Typhoon Haiyan. *Humanitarian OpenStreetMap Team* [En ligne]. [http://hot.openstreetmap.org/projects/typhoon\\_haiyan](http://hot.openstreetmap.org/projects/typhoon_haiyan) (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>383</sup> Cf. sur OpenStreetMap et le virus Ebola : Épidémie d'Ebola en Afrique de l'ouest. *Humanitarian OpenStreetMap Team* [En ligne].

[http://hot.openstreetmap.org/fr/projects/%C3%A9pid%C3%A9mie\\_debola\\_en\\_afrique\\_de\\_louest](http://hot.openstreetmap.org/fr/projects/%C3%A9pid%C3%A9mie_debola_en_afrique_de_louest) (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>384</sup> Première rencontre technique avec l'IGN. *OpenStreetMap France* [En ligne].

<http://openstreetmap.fr/blogs/cquest/premiere-rencontre-technique-avec-ign> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>385</sup> *Open Meteo Forecast* [En ligne]. [https://openmeteoforecast.org/wiki/Open\\_Meteo\\_Forecast/Fr](https://openmeteoforecast.org/wiki/Open_Meteo_Forecast/Fr) (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>386</sup> *Open Food Facts – France* [En ligne]. <http://fr.openfoodfacts.org/> (Page consultée le 26 août 2014)



Si les projets que nous avons évoqués jusque-là concentrent leurs efforts sur l'*ouverture* prise au sens large, d'autres projets semblent eux véritablement s'inscrire dans la dynamique de la doctrine de gouvernement ouvert. C'est le cas de l'initiative « Parlement & Citoyens »<sup>387</sup>, portée par les collectifs Démocratie Ouverte et SmartGov, évoquée *supra* – cf. chapitre 2 – et qui « permet aux parlementaires et aux citoyens de travailler ensemble à la résolution de problèmes de société par la rédaction de propositions de loi »<sup>388</sup>. Avec la participation de six parlementaires, plus de 3 800 citoyens ont déjà produit plus de 11 768 avis et expertises et conduit à l'adoption d'une loi sur l'interdiction de « *l'usage non-agricole des pesticides sur le territoire national* »<sup>389</sup> tandis que quatre autres propositions de loi sont en cours d'élaboration. Mais, d'après H. Verdier, « *L'Etat, [...] ne doit pas seulement être transparent ou ouvert : il lui appartient également de fournir des ressources pour l'exercice d'une citoyenneté active* ». C'est tout le sens du projet OpenFisca<sup>390</sup> qui vise à produire « *en open source, le modèle complet de notre droit fiscal et social* » afin de pouvoir à termes « *tester les conditions limites, et aussi différents projets de réformes.* »<sup>391</sup> Ce projet citoyen est ainsi porté par Etalab, France Stratégie (Commissariat général à la stratégie et à la prospective), l'Institut d'économie publique et l'Institut des Politiques Publiques, la collaboration de l'ensemble de ces acteurs devant aboutir à la création d'un modèle qui devrait pouvoir être utilisé tout autant par des chercheurs que par des administrations ou encore des citoyens, celui-ci étant placé sous licence libre.

Henri Verdier, qui agit comme l'un des « entrepreneurs de cause » pivot du dispositif en portant l'ensemble de ces inflexions au sommet de l'État, résume ainsi ce qui selon lui caractérise le mouvement à l'œuvre et pousse l'État à réagir et à s'inscrire dans cette dynamique :

« La multitude, ce n'est pas la masse. C'est un corps vivant, mouvant, ayant ses propres dynamiques et ses propres organisations. Les compétences y sont plurielles.

---

<sup>387</sup> *Parlement & Citoyens* [En ligne]. <https://www.parlement-et-citoyens.fr/> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>388</sup> *Ibid.*

<sup>389</sup> Interdire l'usage non-agricole des pesticides sur le territoire national. *Parlement & Citoyens* [En ligne]. <https://www.parlement-et-citoyens.fr/enquete/labbe/pesticide/presentation> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>390</sup> « *OpenFisca est un logiciel libre de simulation du système socio-fiscal français. Il permet de visualiser simplement un grand nombre de prestations sociales et d'impôts payés, par les ménages, et de simuler l'impact de réformes sur leur revenu. Il s'agit d'un outil à vocation pédagogique pour aider les citoyens à mieux comprendre le système socio-fiscal. À terme, OpenFisca intégrera l'ensemble du système socio-fiscal français et son évolution et permettra de calculer l'impact de réformes sur le budget de l'Etat.* » ; *OpenFisca* [En ligne]. <http://www.openfisca.fr/> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>391</sup> L'Etat peut-il être un innovateur radical ?. *Henri Verdier Blog* [En ligne].

<http://www.henriverdier.com/2014/06/letat-innovateur-radical.html> (Page consultée le 26 août 2014)



L'organisation sociale devient multipolaire. De nouvelles élites apparaissent, qui fondent leurs légitimités dans des dimensions incommensurables. Des blogueurs tiennent la dragée haute aux journalistes. Des collectifs développent Linux, Wikipédia ou OpenStreetMap. La curation sur le web social permet de nouvelles hiérarchisations de l'information... Penser la société, sans prendre acte de cette réalité, c'est s'enfermer dans une vision pré-numérique. C'est renoncer à faire levier sur cette dynamique. [...] Pourquoi cliver cette communauté de producteurs et de réutilisateurs qui travaillent en réseau ? C'est aussi le sens des nouvelles alliances que nous recherchons avec cette société civile, quand nous soutenons les lauréats Dataconnexions sur Kiss Kiss Bank Bank, quand nous épaulons le projet BANO, quand nous développons des modèles pour la recherche comme OpenFisca... »<sup>392</sup>

Mais l'ensemble de ces inflexions qui affectent l'État, les administrations et plus globalement la société dans son ensemble, ne sont pas exclusives à la France et semblent s'inscrire dans un mouvement transnational d'*ouverture* auquel la France prend part de façon active :

« Nous sommes très heureux de pouvoir compter sur un véritable réseau d'innovateurs publics, et nous sommes très attentifs aux expériences de nos collègues [internationaux]. C'est notamment l'une des raisons pour lesquelles nous avons rejoint [...] le Partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP) au sein duquel nous espérons pouvoir participer à une véritable "internationale des modernisateurs". »<sup>393</sup>

## **Section 2 – Vers un mouvement transnational du « gouvernement ouvert »**

Barack Obama rappelait le 20 septembre 2011 dans un discours prononcé à l'occasion de la création de l'*Open Government Partnership* (OGP) ce qu'il avait déclaré un an plus tôt lors de l'Assemblée Générale des Nations-Unies :

« I stated a simple truth -- that the strongest foundation for human progress lies in open economies, open societies, and in open governments. And I challenged our countries to come back this year with specific commitments to promote transparency, to fight corruption, to energize civic engagement, and to leverage new technologies so we can strengthen the foundations of freedom in our own countries. »<sup>394</sup>

---

<sup>392</sup> L'open data est-il soluble dans la "big society" ?. *Henri Verdier Blog* [En ligne]. <http://www.henriverdier.com/2014/08/lopen-data-est-il-soluble-dans-la-big.html> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>393</sup> L'Etat peut-il être un innovateur radical ?. *Henri Verdier Blog* [En ligne]. <http://www.henriverdier.com/2014/06/letat-innovateur-radical.html> (Page consultée le 26 août 2014)

<sup>394</sup> Opening Remarks by President Obama on Open Government Partnership. *The White House* [En ligne]. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/20/opening-remarks-president-obama-open-government-partnership> (Page consultée le 27 août 2014)



Le mouvement français de l'ouverture des données publiques, qui s'est rapidement étendu par le biais d'acteurs clefs à la modernisation de l'action publique en contribuant à faire émerger ce que nous avons qualifié de nouveau référentiel sectoriel de la modernisation de l'action publique, s'inscrit, comme nous l'avons vu, dans un mouvement plus large qui consiste à travers un triptyque de valeurs – la transparence, la participation, la collaboration – à ouvrir les gouvernements. Nous avons débuté ce travail de recherche en soulignant qu'en France l'émergence de l'ouverture des données publiques est notamment liée à la dynamique d'un mouvement transnational d'inspiration américaine. Or, il est intéressant de constater que l'on peut observer, depuis la fin de l'année 2011 et la création de l'OGP, un retour vers le niveau transnational, une grande majorité des pays ayant mené des politiques d'ouverture des données publiques se retrouvant au sein d'un même mouvement plus structuré et plus formel d' « ouverture des gouvernements » qui ne se limite ainsi plus aux *données* et se veut plus subversif. Il convient alors de chercher à caractériser les processus de changement par la convergence transnationale à l'œuvre (A), processus portés par des acteurs « traditionnels » – organisations internationales, « entrepreneurs de transfert » – mais également une plate-forme internationale novatrice – l'OGP – de diffusion des « bonnes pratiques » du gouvernement ouvert, l'ensemble de ces acteurs contribuant alors largement aux mécanismes de diffusion, de transfert et de traduction des valeurs inhérentes aux politiques de gouvernement ouvert (B).

#### A. Un référentiel « mondialisé » de la réforme de l'État

Comme le rappelle J. Chevallier, l'*internationalisation* n'est pas seulement économique. Celle-ci a en effet entraîné, d'une part l'« *homogénéisation progressive des styles de vie, des modèles de consommation, des standards culturels* » et d'autre part la « *diffusion de certaines valeurs* »<sup>395</sup>, le terme de mondialisation traduisant alors une dynamique nouvelle qui est caractérisée selon Zaki Laïdi par la conjugaison de cinq mutations<sup>396</sup> : « *la mondialisation des marchés [...] la mondialisation de la communication [...] la mondialisation culturelle [...] la mondialisation idéologique [...] la mondialisation politique* »<sup>397</sup>. Or, il semble que la doctrine du gouvernement ouvert, par les valeurs et les outils qui lui sont intrinsèquement liés, se situe à la confluence de ces cinq mutations et apparaît ainsi comme un produit de la mondialisation, l'*ouverture* des gouvernements s'intégrant pleinement dans l'*ouverture* plus globale des sociétés résultant des mutations

<sup>395</sup> CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, op. cit., p. 27

<sup>396</sup> LAÏDI Zaki, *Un monde privé de sens*, Fayard, Paris, 1996

<sup>397</sup> CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, op. cit., p. 28



portées par la mondialisation. Une pluralité d'exemples permettent alors de constater que l'État français est loin d'être isolé, un grand nombre d'États cherchant à faire un usage renouvelé du numérique, de l'Internet et des données pour se moderniser et se réformer tout en cherchant à intégrer de façon active les citoyens à la dynamique dans une logique de « gouvernement ouvert » (1), ces exemples contribuant à mettre en avant une convergence des politiques de réformes de l'État (2).

## **1. Des politiques nationales analogues**

Nous l'avons vu, en France aujourd'hui, la réforme de l'État passe par la mise en place de politiques de modernisation et de simplification qui cherchent à faire des citoyens des administrés actifs tout en s'appuyant sur le numérique et l'Internet. L'administré n'est donc plus seulement un usager ou un client qui se contente de « consommer » les services publics tels qu'ils se présentent à lui mais devient actif au sens où il est intégré aux processus de l'action publique, de la conception à l'évaluation des politiques publiques, afin de chercher à répondre au plus près à ses besoins. Pour ce faire, les technologies et l'Internet semblent avoir un rôle pivot à jouer en étant gage d'une plus grande efficience mais également d'une certaine personnalisation des services publics. Les données produites et détenues par l'État étant alors considérées comme un nouvel actif permettant d'atteindre ces objectifs. Au delà des enjeux de stimulation de l'activité économique, d'innovation ou encore de modernisation de l'action publique, l'ouverture de ces *données* publiques est également porteuse, comme nous l'avons vu précédemment, d'enjeux en termes de transparence de la vie publique. Un faisceau d'indices semble donc indiquer que nous sommes bien en présence d'une politique qui peut être qualifiée d'une *politique de gouvernement ouvert*. Et cette même dynamique est perceptible dans de nombreux pays.

Si la thématique de l'administration électronique n'est pas nouvelle, la dynamique impulsée par l'ouverture des données publiques contribue donc à faire émerger une nouvelle vision de celle-ci en l'intégrant comme élément clef d'un processus plus subversif d'ouverture des gouvernements. Sans prétendre à l'exhaustivité, les démarches engagées aux États-Unis, en Grande-Bretagne mais également en Corée du Sud ou encore au Mexique et en Indonésie semblent alors s'inscrire dans une dynamique similaire à celle des politiques françaises.



Aux États-Unis, s'appuyant sur une dynamique impulsée dès l'élection de B. Obama en 2008, l'administration Obama a annoncé au début du mois d'août 2014 la création d'un U.S. Digital Service dont le rôle est ainsi détaillé :

« The Digital Service will be a small team made up of our country's brightest digital talent that will work with agencies to remove barriers to exceptional service delivery and help remake the digital experience that people and businesses have with their government. [...] The Digital Service team will take private and public-sector best practices and help scale them across agencies – always with a focus on the customer experience in mind. »<sup>398</sup>

Pour ce faire, l'administration a publié dans le même temps un guide – The U.S. Digital Services Playbook<sup>399</sup> – visant à détailler ce qui est attendu des administrations et des services publics numériques – qu'ils prennent la forme d'applications mobiles ou de sites Internet – au XXIe siècle. Treize « bonnes pratiques » sont ainsi énumérées :

« 1. understand what people need ; 2. address the whole experience, from start to finish ; 3. make it simple and intuitive ; 4. build the service using agile and iterative practices ; 5. structure budgets and contracts to support delivery ; 6. assign one leader and hold that person accountable ; 7. Bring in experienced teams ; 8. Choose a modern technology stack ; 9. Deploy in a flexible hosting environment ; 10. Automate testing and deployments ; 11. Manage security and privacy through reusable processes ; 12. Use data to drive decisions ; 13. Default to open »<sup>400</sup>

Un second guide – The TechFAR Handbook – « *that explains how agencies can execute key plays in the Playbook in ways consistent with the Federal Acquisition Regulation (FAR), which governs how the government must buy goods and services from the private sector* » a également été publié au même moment, ce dernier insistant sur l'importance des méthodes agiles dans la conception et le suivi de ces nouveaux services en ligne :

« The TechFAR explicitly encourages the use of “agile” development -- an incremental, fast-paced style of software development that reduces the risk of failure by getting working software into users’ hands quickly, and by providing frequent

<sup>398</sup> Delivering a Customer-Focused Government Through Smarter IT. *The White House Blog* [En ligne]. <http://www.whitehouse.gov/blog/2014/08/11/delivering-customer-focused-government-through-smarter-it> (Page consultée le 6 septembre 2014)

<sup>399</sup> « *The American people expect to interact with government through digital channels such as websites, email, and mobile applications. By building better digital services that meet the needs of the people that use our services, we can make the delivery of our policy and programs more effective. Today, too many of our digital services projects do not work well, are delivered late, or are over budget. To increase the success rate of these projects, the U.S. Government needs a new approach. We created a playbook of 13 key “plays” drawn from successful best practices from the private sector and government that, if followed together, will help government build effective digital services.* » ; U.S. Digital Services Playbook [En ligne]. <https://playbook.cio.gov/> (Page consultée le 6 septembre 2014)

<sup>400</sup> *Ibid.*



opportunities for delivery team members to adjust requirements and development plans based on watching people use prototypes and real software. Following this methodology is a proven best practice for building digital services, and will increase government's ability to build services that effectively meet user needs. »

Symbole de cette ouverture, les deux guides ont également été mis à disposition sur la plate-forme GitHub<sup>401</sup>, n'importe quel citoyen pouvant alors contribuer à l'améliorer. L'équipe réduite, même si elle est constituée de profils variés<sup>402</sup>, s'appuie majoritairement sur des ingénieurs informaticiens recrutés dans le secteur privé au sein des plus grandes entreprises de la Silicon Valley<sup>403</sup>. C'est notamment le cas de Mikey Dickerson recruté chez Google et placé à la tête du U.S. Digital Service.

La situation est quasi-similaire en Grande-Bretagne où a été créé dès avril 2011 un « *Government Digital Service* »<sup>404</sup> afin de mettre en œuvre la stratégie du « numérique par défaut » proposée par un rapport remis au Premier ministre David Cameron en 2010. Ce service, composé en 2014 d'une centaine de personnes et placé sous la direction de Mike Bracken, un ancien dirigeant du secteur des technologies, a ainsi pour objectif « *to ensure the Government offers world-class digital products that meet people's needs. [...] Our aim is to be the unequivocal owner of high quality user experience between people and government by being the architect and the engine room of government digital service provision.* »<sup>405</sup> Sur le même modèle que le *playbook* et le *handbook* publiés par l'administration Obama, le « *Gouvernement Digital Service* » a ainsi mis en ligne plusieurs guides destinés à détailler les « bonnes pratiques » qui doivent guider la modernisation des services publics en insistant comme dans le cas américain sur la nécessité de se tourner vers les citoyens, d'optimiser l'utilisation des données détenues par l'État ou encore de faire usage des méthodes agiles tout en insistant sur l'importance de l'ouverture – « *Make things open: it makes things better* »<sup>406</sup>.

---

<sup>401</sup> GitHub [En ligne] <https://github.com/WhiteHouse/playbook> (Page consultée le 6 septembre 2014)

<sup>402</sup> « *we will build a team of more than just a group of tech experts – Digital Service hires will have talent and expertise in a variety of disciplines, including procurement, human resources, and finance* » ; Delivering a Customer-Focused Government Through Smarter IT. *The White House Blog* [En ligne].

<http://www.whitehouse.gov/blog/2014/08/11/delivering-customer-focused-government-through-smarter-it> (Page consultée le 6 septembre 2014)

<sup>403</sup> Cf. White House Picks Engineer From Google to Fix Sites. *The New York Times* [En ligne]. <http://www.nytimes.com/2014/08/12/us/politics/ex-google-engineer-to-lead-fix-it-team-for-government-websites.html> (Page consultée le 6 septembre 2014) ; Obama names Google exec Megan Smith as new US chief technology officer. *The Verge* [En ligne]. <http://www.theverge.com/2014/9/4/6105985/obama-names-google-exec-megan-smith-us-chief-technology-officer> (Page consultée le 6 septembre 2014)

<sup>404</sup> *Government Digital Service – Blog* [En ligne]. <https://gds.blog.gov.uk/> (Page consultée le 6 septembre 2014)

<sup>405</sup> About the Government Digital Service. *Government Digital Service – Blog* [En ligne].

<https://gds.blog.gov.uk/about/> (Page consultée le 6 septembre 2014)

<sup>406</sup> Government Digital Service – Design Principles. GOV.UK [En ligne]. <https://www.gov.uk/design-principles#tenth> (Page consultée le 6 septembre 2014) ; Cf. également : Digital by Default – Service Standard.



L'exemple de la Corée du Sud semble venir renforcer l'hypothèse de l'apparition d'un nouveau référentiel globalisé de la modernisation et de la réforme de l'État basée sur les valeurs qui fondent la doctrine du gouvernement ouvert, le gouvernement coréen ayant annoncé en juillet 2014 sa volonté de fournir à ses citoyens des services publics simplifiés, personnalisés et agiles, le Dr. Oh Kang-Tak, Directeur exécutif du « *E-Government Group* » de la « *National Information Society Agency* » déclarant dans une interview que :

« With development in ICT, citizens will want more detailed, customised, automated services [...] Traditionally public service delivery has been “defined by the government’s perspective” but services will now need to be “fragmented to the needs of individual citizens [...] To enable agencies to deliver these customised services, the government has developed a platform to better connect them. Each agency will continue to collect and manage their own data and information, but other agencies can access the information through the new platform. The government’s “systems have to be integrated and interconnected, centered on the citizens’ needs”, Oh said. The government plans to use open source technology for this platform, and will also look into taking other shared services into the cloud. »<sup>407</sup>

Enfin, deux autres exemples montrent que ce mouvement ne se limite pas aux pays dits « développés », le Mexique ou encore l'Indonésie – mais l'on aurait pu prendre d'autres exemples – ayant également défini des stratégies similaires dans le Plan d'Action remis à l'OGP. Ainsi le Mexique établit « cinq secteurs clefs pour le développement de la nation » : « *Citizen-centric government ; Open and Participatory Spending ; Open Data for Development ; Civic Engagement and Empowerment ; Natural resources governance* »<sup>408</sup> Tandis que l'Indonésie place au cœur de son Plan d'Action l'accroissement de la qualité de la transparence, de la participation du public et enfin de la qualité des services publics autour de quatre groupes thématiques d'engagements : « *strengthening open governance infrastructure to support better public services ; Improving quality of openness in basic public services ; Accelerating open and good governance practices in corruption prone areas ; Improving the quality of openness in common public interest areas.* »<sup>409</sup>

---

*Government Service Design Manual GOV.UK* [En ligne]. <https://www.gov.uk/service-manual/digital-by-default> (Page consultée le 6 septembre 2014)

<sup>407</sup> South Korea to deliver customised services to citizens by end of 2014. *FutureGov* [En ligne]. <http://www.futuregov.asia/articles/2014/jul/25/south-korea-deliver-customised-services-its-citize/> (Page consultée le 6 septembre 2014)

<sup>408</sup> *Open Government Partnership Action Plan 2013-2015 Mexico* [En ligne]. <http://pa2015.mx/en/> (Page consultée le 6 septembre 2014)

<sup>409</sup> Indonesia. *Open Government Partnership* [En ligne]. <http://www.opengovpartnership.org/country/indonesia> (Page consultée le 6 septembre 2014)



Les engagements pris par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne en faveur de la modernisation et de la simplification des services publics ne constituent ainsi qu'un pan des Plans d'Action que ces deux États ont également présenté à l'OGP<sup>410</sup>. Mais ils s'intègrent bien dans la logique de la doctrine du gouvernement ouvert qui conçoit l'État comme une entité ouverte sur l'extérieur dans toutes ses dimensions, comme un État plate-forme. Mais il convient alors de se demander comment et pourquoi ces politiques, qui présentent de nombreuses similitudes et qui s'articulent autour de la doctrine du gouvernement ouvert, émergent dans de nombreux États aux passés institutionnels distincts. Pour ce faire, il paraît alors pertinent de se tourner vers « *les travaux portant sur la diffusion et les transferts, d'un côté, et ceux traitant de la convergence, de l'autre* »<sup>411</sup>.

## **2. Une convergence transnationale incrémentale**

La France est classée première nation européenne et quatrième nation mondiale – derrière la Corée du Sud, l'Australie et Singapour – en termes de développement du *e-government*<sup>412</sup> selon l'étude parue en août 2014 et renouvelée tous les deux ans par l'Organisation des Nations unies<sup>413</sup>. Comme en témoigne ce classement, de plus en plus d'États font usage du numérique et de l'Internet pour se réformer et notamment simplifier leurs services publics.

Au delà de ce classement, qui par son existence même témoigne de la convergence des politiques en question, un ensemble de travaux issus de la comparaison transnationale des politiques publiques permet alors de mieux interpréter les processus qui mènent à cette convergence des politiques publiques d'*e-government* qui s'appuient sur les valeurs de la doctrine du gouvernement ouvert. P. Hassenteufel identifie ainsi trois manières différentes d'entendre la notion de convergence :

« Elle renvoie tout d'abord aux effets (outcomes) des politiques publiques. [...] Ensuite, la convergence peut signifier l'adoption de politiques publiques identiques

<sup>410</sup> United States. *Open Government Partnership* [En ligne]. <http://www.opengovpartnership.org/country/united-states> (Page consultée le 6 septembre 2014) ; United Kingdom. *Open Government Partnership* [En ligne]. <http://www.opengovpartnership.org/country/united-kingdom> (Page consultée le 6 septembre 2014)

<sup>411</sup> HASSENTEUFEL Patrick, DE MAILLARD Jacques, « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 2013/3 n° 3, p. 377-393

<sup>412</sup> L'indice est calculé en tenant compte de trois critères : les services en ligne accessibles aux citoyens, les investissements en termes d'infrastructures de télécommunication et le capital humain.

<sup>413</sup> UN E-Government Survey 2014. *United Nations Public Administration Country Studies* [En ligne]. <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014> (Page consultée le 6 septembre 2014)



dans plusieurs pays. [...] Enfin, la convergence renvoie plus généralement à un processus dynamique de rapprochement entre des politiques publiques menées dans des pays différents. »<sup>414</sup>

On est donc en présence d'une convergence-résultat, d'une convergence-contenu et d'une convergence-processus, l'ensemble de ces sens correspondant aux différentes dimensions d'une politique publique.

Analyser la convergence nécessite alors de décomposer l'action publique conformément aux travaux de C. Bennett<sup>415</sup> enrichis par P. Hassenteufel<sup>416</sup>, la convergence « *au sens de processus dynamique de rapprochement ne concernant pas forcément les sept dimensions que l'on peut distinguer dans une politique publique* »<sup>417</sup> : les objectifs de l'action publique, le contenu d'une politique publique, les instruments de l'action publique, le mode d'adoption d'une politique publique, le public d'une politique publique, les effets d'une politique publique, les acteurs dominants d'une politique publique. Ainsi, il apparaît dans notre cas que la convergence est tout d'abord liée aux objectifs de l'action publique au sens où la convergence est d'ordre cognitive et « *renvoie aux modalités de construction du problème, de définition de finalités prioritaires de l'orientation d'une politique publique* »<sup>418</sup>. Mais, elle est également liée au contenu des politiques de modernisation, en « portant sur l'articulation entre objectifs et instruments », la convergence étant donc également perceptible concernant les instruments de l'action publique ; c'est-à-dire les outils adoptés et leur mode d'utilisation, en l'occurrence le numérique, Internet et les données. Le fait que la France partage le code source de son nouveau portail sur GitHub est ainsi évocateur de cette convergence des instruments et semble l'encourager car l'ensemble des pays peuvent alors réutiliser totalement ou partiellement ce code afin par exemple d'adapter des fonctionnalités développées par la France. La convergence porte également sur le public de la politique publique puisque ce sont presque toujours les citoyens et les entreprises qui sont les premiers visés par les politiques de réforme de l'État qui portent le sceu du gouvernement ouvert. Enfin, la convergence conduit également à placer, dans les différents pays concernés, des acteurs dominants aux profils relativement semblables à la tête des politiques publiques, en l'occurrence des informaticiens, des entrepreneurs ou des experts du secteur des technologies et du numérique.

<sup>414</sup> HASSENTEUFEL Patrick, *op. cit.*, p. 274

<sup>415</sup> BENNETT Colin J., « What Is Policy Convergence and What Causes It? », *British Journal of Political Science*, 21 (2), 1991, p. 219

<sup>416</sup> HASSENTEUFEL Patrick, *op. cit.*, p. 275

<sup>417</sup> *Ibid.*

<sup>418</sup> *Ibid.*



Mais cette grille d'analyse n'est pas, comme le souligne P. Hassenteufel, « suffisante pour comprendre comment et pourquoi s'opère cette convergence »<sup>419</sup>. Il faut alors pour ce faire se poser la question des causes et des conditions de la convergence en distinguant, grâce aux travaux de K. Holzinger et C. Knill, différents types de mécanismes de convergence<sup>420</sup>, deux d'entre eux paraissant particulièrement probants dans notre cas.

D'une part, la convergence fonctionnelle qui fait référence à la dimension des « problèmes » – au sens d'enjeux et d'objets d'une politique publique – de l'action publique renvoie « à la nature des problèmes à résoudre par les politiques publiques »<sup>421</sup>. Or, les diagnostics répétés d'une crise de la représentation et d'une diminution du militantisme mais également la révélation d'affaires politiques de corruption et de fraude, la mise en avant de l'incapacité croissante des États à régler de façon autonome les problèmes économiques et sociaux, la dilution du *decision-making* à différents niveaux de gouvernement ou encore le constat du poids croissant pris par les organes supranationaux non-majoritaires, semblent se retrouver dans de nombreux États, la doctrine du gouvernement ouvert apparaissant et s'imposant alors aux yeux des gouvernements comme une voie de recours novatrice pour tenter de remédier en partie à ces maux.

D'autre part, la convergence cognitive, qui fait référence à la dimension des « représentations » de l'action publique et renvoie « à des processus non contraignants résultant, tout d'abord, de la diffusion d'orientations, de contenus et d'instruments de politiques publiques par des institutions internationales et par des experts transnationaux ». Les institutions internationales effectuant « un travail de légitimation et d'objectivation de ces orientations, contenus et instruments de politiques publiques, par la production de rapports, de données comparatives dans une logique de classement et de benchmarking, etc. »<sup>422</sup> comme nous l'avons vu avec l'exemple du rapport biennale de l'ONU et allons le voir *infra* en s'intéressant de plus près aux acteurs de la diffusion. La convergence cognitive renvoie également au mécanisme du « mimétisme » qui fait référence à la diffusion de « modèles » de politiques publiques dans une « double logique d'émulation et/ou d'inspiration », un mécanisme qui semble également avoir un poids explicatif de la convergence des politiques de réforme des États.

---

<sup>419</sup> *Ibid.*

<sup>420</sup> HOLZINGER Katharina, KNILL Christoph, « Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 2005, p. 775-796

<sup>421</sup> HASSENTEUFEL Patrick, *op. cit.*, p. 275

<sup>422</sup> *Ibid.*, p. 277



Mais, de manière à nuancer ce constat d'une convergence transnationale, il paraît crucial de rappeler que si l'on assiste bien à une convergence des politiques de modernisation, ces politiques prennent place dans des pays aux histoires et aux traditions multiples et variées, la conception et la mise en œuvre de ces politiques étant ainsi grandement dépendante des institutions et des intérêts en place. La diffusion de ces politiques intervenant alors dans des contextes institutionnels et organisationnels propres, le plus souvent de façon *incrémentale* en raison du poids des choix passés sur les décisions présentes et du mécanisme de « *path dependence* » qu'ils induisent. Il convient alors de s'intéresser, aux processus de diffusion, de transfert et de traduction qui sont essentiellement portés par des institutions internationales et relayés par des acteurs nationaux, l'étude de ces processus et des acteurs permettant alors de nuancer l'approche par la notion de convergence puisque, comme le soulignent P. Hassenteufel et J. de Maillard, « *centrer l'analyse comparative sur les opérations de traduction et les traducteurs (en interaction et en contexte) invite à souligner la complexité des processus de convergence à l'œuvre* »<sup>423</sup>.

## B. Les acteurs de la diffusion et de la « traduction »

Dans un monde globalisé et mondialisé où les frontières sont de plus en plus floues et dans lequel les relations au temps et à l'espace évoluent considérablement, le périmètre de l'État tend à être redéfini et ce d'autant plus que les États occidentaux font face à une crise de leur dette publique. Comme le rappelle P. Muller, « *la principale question, aujourd'hui, concerne la capacité de l'État-nation à constituer le lieu du global* »<sup>424</sup> puisque la globalisation tend à découpler les fonctions de « *construction des cadres généraux d'interprétation du monde* » et « *les fonctions de construction du compromis social sur lequel reposent les systèmes politiques modernes* »<sup>425</sup>. C'est pourquoi il semble indispensable de chercher à caractériser le poids des institutions internationales qui contribuent à la construction de ces « *cadres généraux d'interprétation du monde* » en réunissant notamment en leur sein les multiples acteurs nationaux qui agissent alors comme des relais et des « *traducteurs* » au cœur des scènes nationales. Concernant le mouvement transnational du gouvernement ouvert, il paraît alors pertinent de distinguer d'une part les organisations internationales que l'on peut qualifier de « classiques » au sens de leur ancrage historique (1)

---

<sup>423</sup> HASSENTEUFEL Patrick, DE MAILLARD Jacques, *op. cit.*, p. 390

<sup>424</sup> MULLER Pierre, *op. cit.*, p. 60

<sup>425</sup> *Ibid.*



et d'autre part l'*Open Government Partnership* (OGP), une « plate-forme » internationale créée en 2011 qui s'impose petit à petit comme la pierre angulaire du mouvement (2).

## **1. Les organisations internationales « classiques »**

Comme nous l'avons vu *supra*, le mécanisme de convergence cognitive mis en avant par K. Holzinger et C. Knill<sup>426</sup> permet d'insister sur « *la communication transnationale qui peut être liée au « lesson drawing », à l'émulation, à l'existence de réseaux transnationaux ou à la promotion de modèles par des institutions internationales* »<sup>427</sup>. Or, il apparaît que des organisations internationales telles que l'ONU, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou encore la Banque mondiale ont institué des groupes de travail et/ou produit des études et des rapports sur les thématiques de l'ouverture des données et du gouvernement ouvert qui contribuent à légitimer et objectiver « *ces orientations, contenus et instruments de politiques publiques* »<sup>428</sup> et donc participent de leur diffusion.

Nous l'avons vu, l'ONU produit tous les deux ans une étude assortie de classements sur le thème de l'*e-government*, ces opérations de classement, de *benchmarking* opérées par l'organisation internationale entraînant de fait la comparaison et la mise en « concurrence » des politiques menées sur les scènes nationales. Ces études, relayées dans les médias<sup>429</sup>, incitent ainsi indirectement les gouvernements à s'interroger sur les pratiques de leurs voisins et à chercher à constamment améliorer leurs résultats. Le *benchmarking*, soit la comparaison des bonnes pratiques, est souvent lié au mécanisme d'apprentissage (« *lesson drawing* ») et Richard Rose<sup>430</sup> a notamment montré que la comparaison est souvent menée comme une façon de s'inspirer d'autres expériences et que certaines institutions comme l'OCDE se sont spécialisées dans ce type de travaux.

---

<sup>426</sup> HOLZINGER Katharina, KNILL Christoph, « Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 2005, p. 775-796

<sup>427</sup> HASSENTEUFEL Patrick, DE MAILLARD Jacques, *op. cit.*, p. 383

<sup>428</sup> HASSENTEUFEL Patrick, *op. cit.*, p. 277

<sup>429</sup> Cf. : La France devient leader européen de l'« e-gouvernement ». *Acteurs Publics* [En ligne].

<http://www.acteurspublics.com/2014/09/03/la-france-devient-leader-europeen-de-l-e-gouvernement> (Page consultée le 10 septembre 2014) ; La France, 1er pays au monde pour les services publics en ligne selon l'ONU. *Next Impact* [En ligne]. <http://www.nextimpact.com/news/89637-la-france-1er-pays-au-monde-pour-services-publics-en-ligne-selon-l-onu.htm> (Page consultée le 10 septembre 2014)

<sup>430</sup> ROSE Richard, « What is Lesson-Drawing? », *Journal of Public Policy*, 11 (1), 1991, p. 3-30



L'OCDE, quant à elle, a notamment mis en place une section d'étude de l' « *innovation dans le secteur public et [de l'] administration électronique* » au sein de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial à laquelle est également intégré un « *Observatoire sur l'innovation dans le secteur public* » chargé de recueillir et analyser « *des exemples et des expériences partagées d'innovations mises en œuvre dans le secteur public afin de pouvoir fournir aux pays des recommandations pratiques expliquant comment rendre ces innovations efficaces. L'action de l'OPSI s'articulera autour des trois axes suivants : stimuler, connecter, promouvoir* »<sup>431</sup>. Un « *OECD Open Government Data project* » a par ailleurs été lancé qui « *aims to progress international efforts on OGD impact assessment. The mapping of practices across countries will help establish a knowledge base on OGD policies, strategies and initiatives and support the development of a methodology to assess the impact and creation of economic, social and good governance value through OGD initiatives* »<sup>432</sup>. De plus, l'OCDE produit de nombreuses études comparatives qui visent à mettre en lumière les « bonnes pratiques » de l'*e-government*<sup>433</sup> et plus particulièrement dernièrement de l'*open data*<sup>434</sup>. Une étude publiée en 2011 revient également sur l'importance de la collaboration et de la participation des citoyens et de la société civile dans la réforme et la modernisation des services publics<sup>435</sup>.

Sans doute faut-il rappeler que les marges d'action de l'OCDE sont importantes du fait de la définition large de ses objectifs et compétences. Ainsi, l'article 5 de la convention définit ses compétences comme la capacité de « *prendre des décisions qui lient tous ses membres* » et de « *faire des recommandations aux membres* »<sup>436</sup>. Ses objectifs sont avant tout la stabilité financière, de favoriser la croissance économique et de l'emploi des pays membres et non membres, ce qui passe par la « *promotion auprès des Etats des politiques à la fois favorables à l'expansion et coopératives* ». En tant qu'organisation internationale, l'OCDE va

---

<sup>431</sup> L'Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public. *OCDE* [En ligne].

<http://www.oecd.org/fr/gouvernance/observatoire-innovation-secteur-public.htm> (Page consultée le 10 septembre 2014)

<sup>432</sup> Open Government Data. *OECD* [En ligne]. <http://www.oecd.org/gov/public-innovation/opengovernmentdata.htm> (Page consultée le 10 septembre 2014)

<sup>433</sup> Publications on e-Government. *OECD* [En ligne]. <http://www.oecd.org/fr/gov/innovation-publique/publicationsone-government.htm> (Page consultée le 14 septembre 2014)

<sup>434</sup> Open Government Data, Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. *OECD Library* [En ligne]. [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data\\_5k46bj4f03s7-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data_5k46bj4f03s7-en) (Page consultée le 10 septembre 2014)

<sup>435</sup> Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society. *OECD Library* [En ligne]. [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/together-for-better-public-services-partnering-with-citizens-and-civil-society\\_9789264118843-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/together-for-better-public-services-partnering-with-citizens-and-civil-society_9789264118843-en) (Page consultée le 10 septembre 2014)

<sup>436</sup> Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques. *OCDE* [En ligne]. <http://www.oecd.org/fr/general/conventionrelativealorganisationdecooperationetdeveloppementeconomicques.htm> (Page consultée le 10 septembre 2014)



donc de par ses fonctions influencer les politiques publiques des Etats membres et non membres, l'influence étant entendu comme « *des processus de fabrication de l'obéissance et du consentement qui ne reposent pas, en dernière instance, sur la coercition* »<sup>437</sup>. Devant les problèmes publics transnationaux qui touchent les pays occidentaux et les pays développés, les politiques publiques sont donc pour certaines initiées et portées par les recommandations et travaux de l'OCDE qui assure ainsi une influence diffuse sur tout le processus d'élaboration de l'action publique comme cela semble être le cas pour les politiques de réforme de l'État et plus particulièrement de modernisation de l'action publique.

Poursuivant cette étude plus approfondie de l'OCDE, il faut également insister sur le rôle des « *entrepreneurs de transfert* ». Rappelons ainsi en préalable que la structure de l'OCDE peut se résumer à deux pôles essentiels à son bon fonctionnement : celui des organes délibératifs (Le Conseil, le Comité exécutif) et celui des organes d'exécution (Secrétariat). Ce sont les comités qui se situent entre ces deux pôles qui réalisent la plus grosse partie du travail de l'institution puisqu'ils préparent la plupart des textes qui sont ensuite approuvés par le Conseil (qui énonce des recommandations) sur la base des recherches et des préparations du secrétariat. C'est au sein de ces comités que siègent les experts et représentants gouvernementaux et c'est à ce niveau que se constituent les principes qui seront à l'origine de l'influence de l'OCDE. Les comités représentent alors, selon Jean Bonvin et Christian Morisson, l'occasion pour les représentants des Etats de « *recueillir en peu de temps une masse d'informations et pour tisser des relations personnelles avec leurs homologues des autres pays* »<sup>438</sup>. Ainsi ces experts, hauts fonctionnaires et membres des cabinets ministériels qui font partie des comités constituent-ils des « communautés épistémiques » au sens de Peter Haas, c'est-à-dire des « *réseaux de professionnels bénéficiant d'une expertise et de compétences reconnues dans un domaine particulier des politiques publiques* »<sup>439</sup>. Les membres de ces réseaux partagent des croyances normatives, des croyances causales et des pratiques communes, « *l'intensité de l'interaction favorisant une socialisation partagée qui renforce la communauté de valeurs* »<sup>440</sup>. Ainsi, comme le rappelle P. Hassenteufel, les communautés épistémiques « *opèrent un important travail d'information et de pédagogie (sous la forme de colloques, de séminaires, de formations spécifiques etc.) qui a conduit à la*

<sup>437</sup> NAY Olivier et al., *op. cit.*, p. 268.

<sup>438</sup> BONVIN Jean, MORRISON Christian, *L'Organisation de Coopération et de Développement économiques*, Que-sais-je, Paris, PUF, 1998, p. 39

<sup>439</sup> HAAS Peter, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », *International Organizations*, vol. 46, n°1, 1992, p. 3.

<sup>440</sup> HASSENTEUFEL Patrick, « Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction », in Le Gales P., Thatcher M. (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 99



*diffusion d'une culture comparative et à la constitution de ce que l'on pourrait appeler un « sens commun réformateur »*<sup>441</sup>. C'est en ce sens que se tiendra le 30 septembre 2014 au siège de l'OCDE à Paris un forum international sur le gouvernement ouvert.

Les différents rapports et études publiés constituent ainsi un « stock » de nouvelles recettes qui visent, à termes, à produire une « grammaire » commune. Sur le modèle de la diffusion du *New Public Management* au sein de l'administration publique à partir des années 1990, l'influence de l'OCDE dans la diffusion du « nouveau » référentiel globalisé de la réforme de l'État et de la modernisation de l'action publique que nous avons cherché à caractériser *supra* est ici indéniable puisque la « conversion » idéologique des hauts fonctionnaires et experts nationaux à ce référentiel réformateur s'effectue notamment de par leur participation aux comités de l'OCDE qui les socialisent et sensibilisent aux nouveaux outils et aux nouvelles « recettes » de gouvernement<sup>442</sup>.

Mais, l'ONU et l'OCDE ne sont pas les seules organisations internationales à jouer un rôle dans la diffusion de ces nouveaux outils et de ces nouvelles méthodes. La Banque mondiale est également un acteur non négligeable de la dynamique et occupe une place quasi-similaire à celle de l'OCDE, son action étant notamment orientée vers les pays dits « en voie de développement ». En ce sens, la Banque mondiale a mis en ligne un « *Open Government Data Toolkit* »<sup>443</sup> chargé de répondre aux grandes problématiques liées à la conception et à la mise en œuvre d'une politique d'ouverture des données publiques en insistant sur les expériences des différents pays ayant été pionniers en la matière. Plus fidèle à ses missions, la Banque mondiale finance également des initiatives qui relèvent des mouvements *open data* et *open government* dans les pays en voie de développement comme c'est par exemple le cas au Burkina Faso où l'initiative menée par l'*Open Data Institute*<sup>444</sup> est financée par la Banque mondiale<sup>445</sup>. Enfin, dernier exemple représentatif des travaux de la Banque mondiale autour

---

<sup>441</sup> HASSENTEUFEL Patrick *et al.*, « La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptations nationales », *Politique européenne*, 2001/1 n° 2, p. 40

<sup>442</sup> Cf. par exemple le cas de la Tunisie et des experts de l'OCDE en vu de l'adhésion à l'OGP : Tunisia and the OECD : implementing reforms to join the Open Government Partnership. *Open Government Partnership Blog* [En ligne]. <http://www.opengovpartnership.org/blog/alessandro-bellantoni-and-katharina-zuegel/2013/05/13/tunisia-and-oecd-implementing-reforms> (Page consultée le 10 septembre 2014)

<sup>443</sup> Open Government Data Toolkit. *The World Bank* [En ligne]. <http://data.worldbank.org/open-government-data-toolkit> (Page consultée le 10 septembre 2014)

<sup>444</sup> Burkina Faso launches open data initiative with mentoring from the ODI and funding from the World Bank. *Open Data Institute* [En ligne]. <http://theodi.org/news/burkina-faso-launches-open-data-initiative-with-mentoring-from-the-odi-and-funding-from-the-world-bank> (Page consultée le 10 septembre 2014)

<sup>445</sup> Supporting Burkina Faso Open Data Initiative and addressing drought risks by introducing innovative use of data & Open Data solution. *The World Bank – Projects & Operations* [En ligne]. <http://www.worldbank.org/projects/P151740?lang=en> (Page consultée le 10 septembre 2014)



de ces thématiques, celle-ci participe au développement de nouveaux outils et instruments comme le démontre l'ouverture en septembre 2014 d'une plate-forme internationale des marchés publics (« Open Government Contracts Platform ») :

« Government contracts account for a considerable amount of public resources but citizens and private sector players rarely have direct access to these data sources. A fully transparent contracting process can instill significant efficiency into government procurement processes, lower costs, increase competition, and improve public accountability. Making data related to bidding, tendering, and awarding of government contracts publicly available could enable companies and citizens to easily monitor and search for government contracts and explore business opportunities. Such a platform to freely interact with government contract data is no longer just a concept: The World Bank Governance Global Practice's Open Private Sector Platform is proud to launch the Open Government Contracts Platform, an open data instrument elaborated in collaboration with Govini and the larger Open Contracting community. »<sup>446</sup>

Par ailleurs, la diffusion de ces *idées* n'est pas le seul fait d'institutions publiques ou d'organisations internationales. Ainsi, la signature par les chefs d'État du G8 d'une Charte pour l'ouverture des données publiques, déjà évoqué *supra* – cf. Chapitre 2 – fait la démonstration de la volonté politique transnationale d'ouverture des gouvernements<sup>447</sup> tandis que l'Union Européenne mettait en place dès 2011 une stratégie d'ouverture des données publiques<sup>448</sup>. Au-delà, cette dynamique concerne également le secteur privé, des firmes internationales produisant également des études qui cherchent à mettre en avant les vertus de telles politiques pour l'économie et l'innovation. C'est notamment le cas, pour ne prendre qu'un exemple, du cabinet de conseil McKinsey qui a produit plusieurs rapports et études portant sur le potentiel de l'ouverture des données pour la stimulation de l'économie et de l'innovation<sup>449</sup>.

---

<sup>446</sup> Open Government Contracts Platform is now live!. *The World Bank – Blog* [En ligne].

<http://blogs.worldbank.org/governance/open-government-contracts-platform-now-live> (Page consultée le 10 septembre 2014)

<sup>447</sup> Les Chefs d'Etat du G8 signent une Charte pour l'Ouverture des Données Publiques. *Etalab* [En ligne].

<http://www.etalab.gouv.fr/article-les-chefs-d-etat-reunis-a-lougue-erne-signent-une-charte-du-g8-pour-l-ouverture-des-donnees-publique-118576420.html> (Page consultée le 10 septembre 2014)

<sup>448</sup> Digital Agenda: Turning government data into gold. *EUROPA* [En ligne]. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1524\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1524_en.htm) (Page consultée le 10 septembre 2014)

<sup>449</sup> Cf. : Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information. *McKinsey&Company* [En ligne].

[http://www.mckinsey.com/insights/business\\_technology/open\\_data\\_unlocking\\_innovation\\_and\\_performance\\_with\\_liquid\\_information](http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/open_data_unlocking_innovation_and_performance_with_liquid_information) (Page consultée le 10 septembre 2014) ; Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity. *McKinsey&Company* [En ligne].

[http://www.mckinsey.com/insights/business\\_technology/big\\_data\\_the\\_next\\_frontier\\_for\\_innovation](http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/big_data_the_next_frontier_for_innovation) (Page consultée le 10 septembre 2014)



Finalement l'ensemble de ces organisations exercent « une fonction socialisatrice forte en permettant aux différents experts nationaux de se rencontrer et de construire une « grammaire » commune des problèmes et des solutions envisageables »<sup>450</sup>. Mais une instance créée en 2011 et qui réunit 64 pays en septembre 2014 agit de façon encore plus active et permanente autour de la thématique du gouvernement ouvert et contribue à réunir à échéances régulières « l'internationale des modernisateurs ».

## **2. L'Open Government Partnership, une plate-forme internationale de diffusion des « bonnes pratiques »**

« The Open Government Partnership is a multilateral initiative that aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. »<sup>451</sup> C'est en ces termes que se définit sur son site Internet cette plate-forme internationale créée en septembre 2011 à l'initiative de 8 gouvernements ayant tous signés l' « Open Government Declaration »<sup>452</sup> – Brésil, Indonésie, Mexique, Norvège, Philippines, Afrique du Sud, Royaume-Uni, Etats-Unis. Le terme de plate-forme est crucial car l'objectif affiché n'est pas de venir se substituer aux organisations et institutions internationales travaillant déjà autour de ces thématiques, mais bien plus de chercher à s'imposer comme un lieu de rassemblement, d'échange, de partage et de débat entre des « domestic reformers committed to making their governments more open, accountable, and responsive to citizens. » L'OGP compte ainsi en septembre 2014 64 pays membres<sup>453</sup>, l'ensemble des pays membres ayant adopté l' « Open Government Declaration » mais également présenté un plan d'action<sup>454</sup> élaboré en s'appuyant sur la participation et la collaboration des citoyens, de la société civile ou encore des entreprises. Quatre critères d'éligibilité sont définis pour déterminer si la candidature d'un pays peut être retenue : le niveau de transparence budgétaire, le degré d'accès aux informations et aux données publiques, les efforts effectués en faveur de la transparence de la vie publique et plus particulièrement des élus et enfin le degré d'ouverture à la participation citoyenne à l'action publique. Un pays devenu membre de l'OGP se doit alors de respecter cinq engagements ; premièrement « work with civil society to develop an OGP action plan », deuxièmement

<sup>450</sup> Hassenteufel P., *op. cit.*, p. 41.

<sup>451</sup> What is the Open Government Partnership?. *Open Government Partnership* [En ligne]. <http://www.opengovpartnership.org/about> (Page consultée le 11 septembre 2014)

<sup>452</sup> Cf. Annexe 14 ; *Open Government Declaration*

<sup>453</sup> Cf. Annexe 15 ; Carte des pays membres de l'*Open Government Partnership*

<sup>454</sup> Cf. Annexe 16 ; Carte de suivi des Plans d'Action des pays membres de l'*Open Government Partnership*



« *implement OGP commitments in accordance with the action plan timeline* », troisièmement « *prepare an annual self-assessment report* », quatrièmement « *participate in the Independent Reporting Mechanism research process* » et enfin cinquièmement de « *contribute to peer learning across the Partnership* »<sup>455</sup>. La gouvernance de cette plate-forme, basée sur une méthode de collaboration multipartite – « *multi-stakeholder collaboration* » –, est quant à elle assurée par un Comité de pilotage<sup>456</sup> composé de représentants des pays membres et de représentants d’organisations de la société civile à part égale.

Cette initiative interétatique atypique l’est d’autant plus qu’elle est centrée autour d’une thématique de politiques publiques bien précise, la réforme de l’État, mais que l’ouverture des gouvernements et des processus de gouvernance prônés par ses membres contribue finalement à toucher indirectement un très grand nombre de thématiques de l’action publique. L’« *Open Government Guide* »<sup>457</sup> témoigne ainsi de la diversité des sujets abordés, puisque ce guide, construit de manière collaborative en s’appuyant notamment sur les membres de la société civile siégeant à l’OGP, présente des exemples concrets et pratiques de réformes autour de 19 thématiques – budgets, environnement, élections, pêche, sécurité publique, ouverture des données publiques, etc. –, de 384 exemples tirés des expériences nationales et près de 218 standards et normes d’orientations. Mais, ce guide, qui se présente comme un guide des « bonnes pratiques » du gouvernement ouvert et se destine aussi bien aux agents administratifs nationaux chargés de mettre en œuvre les réformes qu’aux membres des gouvernements et des agences gouvernementales chargés de concevoir ces réformes ou encore aux élus ou aux membres de la société civile<sup>458</sup>, ne représente qu’un pan des mécanismes de diffusion. L’OGP organise en effet de manière régulière des rencontres plus ou moins formelles – « *peer learning events* »<sup>459</sup> – en vue de débattre et d’échanger tandis que des groupes de travail sont mis en place autour de thématiques précises<sup>460</sup> et que des « *Open*

---

<sup>455</sup> How it Works – Requirements. *Open Government Partnership* [En ligne].

<http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/requirements> (Page consultée le 11 septembre 2014)

<sup>456</sup> About – Steering Committee. *Open Government Partnership* [En ligne].

<http://www.opengovpartnership.org/about/steering-committee> (Page consultée le 11 septembre 2014)

<sup>457</sup> Welcome to the Open Gov Guide. *Open Government Guide* [En ligne]. <http://www.opengovguide.com/> (Page consultée le 11 septembre 2014)

<sup>458</sup> Who is this site for?. *Open Government Guide* [En ligne]. <http://www.opengovguide.com/about-this-guide/> (Page consultée le 11 septembre 2014)

<sup>459</sup> Get Involved – Events. *Open Government Partnership* [En ligne]. <http://www.opengovpartnership.org/events> (Page consultée le 11 septembre 2014)

<sup>460</sup> Get Involved – OGP Working Groups. *Open Government Partnership* [En ligne].

<http://www.opengovpartnership.org/get-involved/join-working-group> (Page consultée le 11 septembre 2014)



*Government Awards* » seront remis à partir de septembre 2014 aux initiatives nationales les plus innovantes et les plus méritantes<sup>461</sup>.

Il paraît alors intéressant de se pencher plus précisément sur le cas de l'adhésion française à l'OGP intervenue le 24 avril 2014, celle-ci paraissant représentative des enjeux en termes de *traduction* et du rôle joué par les *traducteurs*. Après une déclaration d'intention du Président de la République François Hollande lors d'une visite au Mexique les 10 et 11 avril 2014, c'est lors de la « Conférence de Paris sur l'Open Data et le Gouvernement Ouvert », le 24 avril 2014, que Marylise Lebranchu a officialisé l'adhésion<sup>462</sup> de la France à l'OGP<sup>463</sup> : « *La France adhère à cette organisation avec une grande détermination et elle entend contribuer à son dynamisme en s'engageant pleinement et en entretenant un dialogue nourri avec ses partenaires* »<sup>464</sup>. Dès le 16 juin 2014, la France a également fait part, par la voix de Thierry Mandon, de sa volonté de rejoindre le Comité de Pilotage de l'OGP<sup>465</sup>, Comité auquel elle a été élue le 30 juillet 2014 pour un mandat de 2 ans qui débutera en octobre 2014, Thierry Mandon déclarant à cette occasion que :

« *cette élection est une chance pour la France, mais nous serons jugés sur les résultats. En rejoignant ce Comité, nous pourrons partager avec les pays membres le fruit de nos expériences et de nos innovations. Nous contribuerons ainsi à élargir la communauté internationale des modernisateurs de l'Etat ; c'est une ambition à la fois belle et utile.* »<sup>466</sup>

Tandis qu'Axelle Lemaire ajoutait :

« *La transparence de l'action publique, la gouvernance ouverte à la participation citoyenne, la réinvention des services publics par le numérique, sont des valeurs essentielles à promouvoir en France comme à l'international. La France a une voix*

---

<sup>461</sup> About the 2014 Open Government Awards. *Open Government Awards* [En ligne]. <https://www.opengovawards.org/> (Page consultée le 11 septembre 2014)

<sup>462</sup> Cf. Annexe 17 ; Lettre de déclaration d'adhésion à l'OGP

<sup>463</sup> Cf. Annexe 18 ; Communiqué de presse : Adhésion de la France à l'OGP

<sup>464</sup> La France rejoint l'Open Government Partnership. *Le portail de la modernisation de l'action publique* [En ligne]. <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-ouvrant-les-donnees-publiques/france-rejoint-open-gouvernement-partnership-ogp> (Page consultée le 11 septembre 2014)

<sup>465</sup> Cf. Annexe 19 ; Lettre d'intention d'adhésion au Comité de Pilotage de l'OGP

<sup>466</sup> Cf. Annexe 20 ; Communiqué de presse : Election de la France au Comité Directeur de l'Open Government Partnership



*singulière à faire entendre : elle croit en notre modèle de services publics, en son avenir à l'âge numérique et en l'alliance entre les écosystèmes innovants et citoyens ».*

Toutefois, si l'adhésion est aujourd'hui effective, celle-ci reste suspendue à la présentation avant le 31 mars 2015 d'un « *Plan d'action national* » établi « *en concertation avec la société civile et de façon ouverte et transparente* » et « *comportant des engagements en vue d'une gouvernance plus transparente, plus efficace et plus responsable.* »<sup>467</sup> Il est par ailleurs intéressant de remarquer que c'est principalement Etalab et plus précisément Henri Verdier qui, avec l'appui du SGMAP, a milité au sein même de l'État pour que la France se positionne vis-à-vis de l'OGP, Simon Chignard rappelant à ce propos qu'H. Verdier « *depuis le début, depuis le jour où il a été nommé mais même la veille à mon avis, avait cette vision de diplomatie de la donnée. Depuis le début ça figure sur son agenda. En tout cas c'est à mettre au crédit d'Henri s'il y a une diplomatie de la donnée* ». <sup>468</sup> La France, en initiant une refonte complète de son portail autour d'un noyau libre – CKAN – et en partageant le code source de ce nouveau portail sur GitHub participe ainsi de cette dynamique et contribue à diffuser certaines *idées* charnières qui prennent alors la forme de fonctionnalités intégrées au portail selon le principe « *Code Is Law* ». Ces différentes « *briques* » – la mécanique sociale pour ne prendre qu'un exemple – pouvant alors être librement reprises, adaptées, modifiées et repartagées par d'autres pays et ce d'autant plus qu'un certain nombre de pays ont également fait le choix d'utiliser CKAN comme noyau de leur portail.

Plus largement, si chaque pays possède ses spécificités institutionnelles et organisationnelles tant au niveau de l'organisation de l'État que des administrations, il apparaît clairement que l'OGP favorise la « *convergence par harmonisation* »<sup>469</sup> des politiques de modernisation de l'État autour du triptyque de valeurs portées par la doctrine du gouvernement ouvert. Les Plans d'Action sont ainsi le reflet des processus de traduction à l'œuvre puisque si ces plans adoptent tous une orientation générale relativement similaire, les spécificités nationales conduisent à des ajustements dans les dispositifs et les engagements qui sont pris. La « *communauté internationale des modernisateurs de l'État* » rassemblant ainsi au sein de l'OGP, selon l'expression de Yves Dezelay, des « *courtiers de l'international* » qui agissent comme des « *agents doubles* » en étant présents tout autant sur les scènes nationales

<sup>467</sup> Cf. Annexe 18 ; Communiqué de presse : Adhésion de la France à l'OGP

<sup>468</sup> Entretien avec CHIGNARD Simon (Data Editor / responsable des relations avec les écosystèmes chez Etalab), réalisé le 28 juillet 2014.

<sup>469</sup> HASSENTEUFEL Patrick, DE MAILLARD Jacques, *op. cit.*, p. 386



que les scènes internationales et en investissant dans « *l'international pour renforcer leurs positions dans le champ du pouvoir national et, simultanément, faire valoir leur notoriété nationale pour se faire entendre sur la scène internationale* »<sup>470</sup>.

---

<sup>470</sup> DEZALAY Yves, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, p. 11



# *Conclusion*

*L'utopie, ça réduit à la cuisson.  
C'est pourquoi, il en faut énormément au départ.*

Gébé, *L'An 01*

*Qui reçoit une idée de moi, reçoit lui-même  
une instruction sans amoindrir la mienne ; de même  
que celui qui éclaire sa chandelle à la mienne reçoit  
de la lumière sans me plonger dans l'obscurité.*

Thomas Jefferson



Un large faisceau d'indices semble donc indiquer que l'on assiste à l'émergence et à l'enracinement incrémental de ce qu'Helen Margetts et *al.* ont nommé la « *Digital-Era Governance* »<sup>471</sup>. Cette évolution marque, selon les auteurs, la sortie progressive de l'ère du *New Public Management* – « *founded on themes of disaggregation, competition, and incentivization* » – au profit d'une nouvelle « vague » de changements au sein du secteur public qui prendraient essentiellement appui sur les outils numériques en mettant l'accent sur trois « nouvelles » thématiques : « *reintegration, needs-based holism, and digitization changes* »<sup>472</sup>. En ce sens, ce constat paraît rejoindre l'une des hypothèses émises au cours de ce travail de recherche selon laquelle nous assisterions à l'apparition d'un « nouveau » référentiel de la modernisation de l'action publique centré sur le numérique, l'Internet et les données.

Le triple mouvement que nous avons cherché à caractériser, qui prend appui essentiellement sur des éléments cognitifs et normatifs – c'est-à-dire la dimension intellectuelle de l'action publique –, semble ainsi profondément subversif au sens où ses impacts sont potentiellement plurisectoriels et concernent donc l'action publique à 360°. Mais, la minorité d'acteurs qui portent ces changements au sein de l'État et des administrations doit également, comme nous l'avons vu, composer avec les institutions existantes et les intérêts en place qui peuvent conduire à une certaine inertie et pour le moins à des résistances de toute sorte. Les changements ne peuvent donc être qu'incrémentaux, progressifs et ne peuvent se détacher totalement des mécanismes de « *path-dependence* », induits par les choix passés. La situation française est d'autant plus complexe que, comme le fait remarquer T. Mandon, l'État paraît souvent en retard en ce qui concerne l'appropriation des outils numériques et l'optimisation de leur usage. Pourtant, c'est bien la politique d'ouverture des données publiques qui semble être à l'origine de l'impulsion initiale du mouvement de glissement vers une politique de gouvernement ouvert, Etalab et plus particulièrement les acteurs recrutés depuis le rattachement de la mission au SGMAP à la fin de l'année 2012 ayant alors joué un rôle crucial en contribuant à son développement et à son extension.

Illustration de l'engagement *du* politique dans cette direction et dans cette dynamique, le 3 septembre 2014 le Premier ministre Manuel Valls a annoncé la saisine du Conseil

<sup>471</sup>Cf. DUNLEAVY Patrick, MARGETTS Helen, BASTOW Simon, TINKLER Jane, New « Public Management Is Dead--Long Live Digital-Era Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 2006, p. 467-494. ; MARGETTS Helen, DUNLEAVY Patrick, « The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web », *Philosophical transactions of the Royal Society A: mathematical, physical and engineering sciences*, 371 (1987), 2013

<sup>472</sup> *Ibid.*



National du Numérique afin d'organiser une grande concertation collaborative qui vise à questionner et à débattre autour de quatre thématiques et enjeux du numérique : premièrement « *la croissance, l'innovation et la disruption* », deuxièmement « *la loyauté dans l'environnement numérique* », troisièmement « *quel État stratège dans la transformation numérique ?* » et enfin « *la société face à la métamorphose du numérique* »<sup>473</sup>. Cette concertation devant alors déboucher sur un projet de loi « numérique » qui devrait être discuté au Parlement en 2015<sup>474</sup>. Porté notamment par Axelle Lemaire, Secrétaire d'État chargée du Numérique, le projet vise « *l'avènement d'une République numérique* » : « *Le Gouvernement s'engage pour faire du développement et de la diffusion des technologies et usages numériques un atout économique et une source de progrès social, au service des valeurs de la République. C'est le sens du projet de « République numérique »*<sup>475</sup>. Tandis qu'était également rappelé l'importance de « *la simplification des interfaces et des procédures, une meilleure accessibilité des services publics, et la plus grande ouverture des données publiques, pilotées par le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification, [qui] contribuent par ailleurs à l'affirmation d'un Etat moderne, mobilisant toutes les possibilités du numérique.* »

Ce travail de recherche appelle alors trois remarques d'ordre plus général, trois items qui viennent constituer l'environnement de ce travail sans toutefois être organiquement corrélés entre eux.

D'abord, il convient de s'interroger comme cela est fait dans le projet de « République numérique » sur les enjeux en termes d'éducation et de médiation au numérique et plus précisément aux outils numériques. Ainsi, un rapport remis en 2013 par le Conseil National du Numérique part d'un triple constat :

« En premier lieu, les enjeux d'inclusion numérique concernent désormais l'ensemble de la population et nous sommes face à une cible mouvante : une personne à l'aise avec le numérique aujourd'hui dans son univers familial et amical pourra se trouver perdue demain. [...] Les non-connectés, devenus minoritaires, sont également ceux qui sont par ailleurs victimes de marginalisation sociale, culturelle et économique, qui appellent d'autant plus des actions spécifiques Penser l'inclusion dans une société

<sup>473</sup> Le projet de loi numérique sera organisé autour de quatre thèmes. *Journal du Net* [En ligne]. <http://www.journaldunet.com/ebusiness/le-net/projet-de-loi-numerique-thematiques-0914.shtml> (Page consultée le 12 septembre 2014)

<sup>474</sup> Cf. Annexe 21 ; Lettre de saisine du Conseil National du Numérique

<sup>475</sup> Compte-rendu du Conseil des ministres du mercredi 3 septembre 2014. *Élysée.fr* [En ligne].

<http://www.elysee.fr/conseils-des-ministres/article/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-3-septembre-201/> (Page consultée le 12 septembre 2014)



numérique impose de construire des politiques pour tous sans perdre de vue ceux qui sont les plus fragiles et qui doivent demeurer la priorité. [...] Mais, troisième constat, le numérique, lorsqu'il est convoqué dans des projets peut également constituer un formidable levier ou accélérateur de changement. Mobilisé dans la redécouverte de l'estime de soi, il participe de parcours de reconstruction personnelle. Utilisé dans des projets d'innovation sociale, il apporte des réponses créatives à des besoins sociaux collectifs et nourrit une reconfiguration démocratique. »<sup>476</sup>

En s'en tenant à un exemple, celui de l'ouverture des données publiques, il est alors possible de saisir une partie de ces enjeux qui concernent, outre l'ouverture des données publiques, un grand nombre d'enjeux du numérique. S. Goëta et C. Mabi<sup>477</sup> proposent ainsi de porter une attention toute particulière aux *infrastructures* qui vont venir conditionner l'usage qui va pouvoir être fait des données et donc de les penser dès le départ comme accessibles au plus grand nombre, mais également de former les citoyens aux données, à l'utilisation des données et à leur critique – « *initier les citoyens aux enjeux sociopolitiques liés à l'usage des données* »<sup>478</sup> – par le développement d'espaces de formation et de médiation dédiés. C'est tout le sens du mouvement du « *statactivisme* »<sup>479</sup>, de l'initiative Infolab<sup>480</sup> de la Fing ou encore de l'École des Données de l'Open Knowledge Foundation<sup>481</sup>.

Ensuite, et c'est notre deuxième item, il convient d'évoquer et sans rentrer dans le détail car cela nécessiterait un travail de recherche à part entière, le paradoxe flagrant qui apparaît entre d'une part, la volonté d'ouverture des gouvernements affiché par *le* politique au niveau international et qui transparaît dans tout un ensemble de discours et d'éléments de langage, et, d'autre part, les révélations intervenues dans le courant de l'année 2013 par l'entremise de ce que les médias ont qualifié d'« *affaire Snowden* » sur les programmes d'écoutes des agences de renseignement. Bien plus qu'un simple enjeu de communication, ce paradoxe appelle alors une réflexion politique sur le sens de la doctrine du gouvernement ouvert.

---

<sup>476</sup> Conseil National du Numérique, *Citoyens d'une société numérique. Accès, littératie, médiations, pouvoir d'agir : pour une nouvelle politique d'inclusion*, Rapport à la ministre déléguée chargée des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Innovation et de l'Économie numérique, octobre 2013

<sup>477</sup> GOËTA Samuel, MABI Clément, « L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? », *Mouvements*, n° 79, 2014/3

<sup>478</sup> *Ibid.*

<sup>479</sup> Cf. BRUNO Isabelle, DIDIER Emmanuel, PRÉVIEUX Julien, *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, Paris, Editions Zones, 2014

<sup>480</sup> Infolab – La culture de la donnée. *Fing* [En ligne]. <http://fing.org/?-Infolab-> (Page consultée le 12 septembre 2014)

<sup>481</sup> Le projet. *École des Données* [En ligne]. <http://ecoledesdonnees.org/le-projet/> (Page consultée le 12 septembre 2014)



Enfin, il faut porter une oreille attentive aux critiques émises notamment par Evgeny Morozov<sup>482</sup> vis-à-vis de ce qu'il nomme le « solutionisme »<sup>483</sup> et l'« Internet-centrisme » dont, selon lui, le discours « est à la fois descriptif et normatif. Il présente « l'Internet » (*the Internet*) comme la source d'une révolution sociale en cours et comme le modèle à partir duquel il faudrait repenser l'organisation de l'ensemble de la vie sociale. »<sup>484</sup> Or, questionne E. Morozov, « si la régulation algorithmique apporte les réponses aux problèmes de la société, quel sera alors la place pour les gouvernements ? »<sup>485</sup> :

« Le problème, estime Morozov, est que cette réglementation algorithmique qu'évoque notamment Tim O'Reilly en conclusion de l'ouvrage *Beyond Transparency*, est basée sur « une connaissance approfondie des résultats escomptés ». Or, c'est oublier que la manière de les atteindre est d'ordre politique, c'est-à-dire qu'elle doit être discutée par la société. L'éducation, la santé, la sécurité sont tous des résultats escomptés... rappelle Morozov. Et la manière de les obtenir, de mettre en œuvre des politiques pour les obtenir, n'est jamais apolitique ! Le monde utopique que dessinent les boucles de rétroaction infinies de la régulation algorithmique est-il appelé à être si efficace qu'il puisse transcender la politique, c'est-à-dire la faire disparaître ? »<sup>486</sup>

Ce type d'approche, outre son pessimisme exacerbé, qu'il faut bien entendre, offre l'avantage (ou l'inconvénient), de par son extrémisme, de pouvoir être retourné en son exact contraire ; et en évitant bien sûr tout optimisme extrême, plutôt que de faire disparaître *le* politique, le sauver au contraire.

Un risque demeure cependant à l'image de ce qui s'est passé et se passe encore pour l'Ecologie ; il y a certes nécessité impérieuse, et nous avons tenté de le montrer tout au long

---

<sup>482</sup> MOROZOV Evgeny, *To Save Everything Click Here. Technology, Solutionism and the Urge to Fix Problems That Don't Exist*, Allen Lane, 2013, 432 p.

<sup>483</sup> A propos du « solutionisme » et des services de renseignement, Morozov souligne que : « Les services de renseignement ont adopté le « solutionnisme » avant d'autres organismes gouvernementaux. Ainsi, ils ont réduit le thème du terrorisme d'un sujet qui a un lien avec l'histoire et la politique étrangère à un problème d'information de l'identification des menaces terroristes émergentes via une surveillance constante. Ils ont exhorté les citoyens à accepter que l'instabilité soit la règle du jeu, que ses causes profondes ne sont ni traçables ni réparables, que la menace ne peut être prévenue que par une sur-innovation et une hyper-surveillance des ennemis en améliorant la communication. » ; La prise de pouvoir des données et la mort de la politique, par Evgeny Morozov. *Blog de Paul Jorion* [En ligne]. <http://www.pauljorion.com/blog/2014/08/25/la-prise-de-pouvoir-par-les-donnees-et-la-mort-de-la-politique-par-evgeny-morozov/> (Page consultée le 13 septembre 2014)

<sup>484</sup> Les chausse-trappes de la pensée Internet. *La vie des idées* [En ligne]. <http://www.laviedesidees.fr/Les-chausse-trappes-de-la-pensee-2665.html> (Page consultée le 12 septembre 2014)

<sup>485</sup> The rise of data and the death of politics. *The Guardian* [En ligne]

<http://www.theguardian.com/technology/2014/jul/20/rise-of-data-death-of-politics-evgeny-morozov-algorithmic-regulation> (Page consultée le 12 septembre 2014) ; Cité dans : La technologie est-elle un programme politique ?. *InternetActu* [En ligne]. <http://www.internetactu.net/2014/09/01/la-technologie-est-elle-un-programme-politique/> (Page consultée le 12 septembre 2014)

<sup>486</sup> *Ibid.*



de ce travail, d'une parfaite convergence entre les décisions politiques *ad hoc* et l'implication citoyenne de tous les acteurs; mais que précisément cette convergence vienne à aboutir et elle devient elle-même alors un enjeu politique dont le destin « naturel » tend vers l'enlisement dans le « débat » politicien qui, à l'image de l'agitation dans les sables mouvants, ne conduit qu'à retarder l'issue heureuse. C'est cela même qu'exprime très clairement Michel Serres dans une langue qui lui appartient, à propos de la considération des citoyens pour les institutions et sur notre « capacité » à appréhender, toujours à rebours, les grandes questions qui se posent à nos sociétés :

« Les grandes institutions que je viens de citer [*grandes machines publiques ou privées, bureaucratie, médias, publicité, technocratie, entreprises, politique, universités, administrations, science même quelquefois...*]), dont le volume occupe encore tout le décor et le rideau de ce que nous appelons encore notre société, alors qu'elle se réduit à une scène qui perd tous les jours quelque plausible densité, en ne prenant même plus la peine de renouveler le spectacle et en écrasant de médiocrité un peuple finaud, ces grandes institutions, j'aime le redire, ressemblent aux étoiles dont nous recevons la lumière, mais dont l'astrophysique calcule qu'elles moururent voici longtemps. Pour la première fois sans doute de l'histoire, le public, les individus, les personnes, le passant appelé naguère vulgaire, bref Petite Poucette, pourront et peuvent détenir au moins autant de sagesse, de science, d'information, de capacité de décision que les dinosaures en question, dont nous servons encore, en esclave soumis, la voracité en énergie et l'avarice en production. Comme prend la mayonnaise, ces monades solitaires s'organisent, lentement, une à une, pour former un nouveau corps, sans aucun rapport avec ces institutions solennelles et perdues. Quand cette lente constitution se retournera soudain, comme l'iceberg de tantôt, nous dirons n'avoir pas vu l'événement se préparer. »<sup>487</sup>

---

<sup>487</sup> SERRES Michel, *Petite Poucette*, Paris, Editions Le Pommier, 2012, p. 66-67



## *Annexes*



## Sommaire

Annexe 1 – Entretiens réalisés.....	149
Annexe 2 – Le modèle des cinq étoiles de l' <i>open data</i> de Tim Berners-Lee.....	150
Annexe 3 – Schéma de l' <i>open government</i> réalisé par le collectif Démocratie Ouverte.....	156
Annexe 4 – Cartes de l' <i>open data</i> en France réalisées par l'association LiberTIC.....	157
Annexe 5 – Axelle LEMAIRE - Discours à la Conférence de Paris sur l' <i>open data</i> et le gouvernement ouvert (25 avril 2014).....	161
Annexe 6 – Photographies du tableau de suivi de l'avancement de la refonte.....	165
Annexe 7 – Dossier de présentation data.gouv.fr (18 décembre 2013).....	168
Annexe 8 – La feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques (28 février 2013).....	175
Annexe 9 – Vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques (Septembre 2013).....	180
Annexe 10 – Circulaire du 17 septembre 2013 sur l'ouverture et le partage des données publiques.....	191
Annexe 11 – Relevé des décisions du CIMAP relatives à l'ouverture des données publiques.....	192
Annexe 12 – Communiqué de presse - Ouverture des données publiques : création de la fonction d'administrateur général des données ( <i>chief data officer</i> ).....	193
Annexe 13 – Carte de Paris OpenStreetMap en 2007 et 2014.....	194
Annexe 14 – <i>Open Government Declaration</i> .....	195
Annexe 15 – Carte des pays membres de l' <i>Open Government Partnership</i> .....	199
Annexe 16 – Carte de suivi des Plans d'Action des pays membres de l' <i>Open Government Partnership</i> .....	200
Annexe 17 – Lettre de déclaration d'adhésion à l'OGP.....	201
Annexe 18 – Communiqué de presse : Adhésion de la France à l'OGP.....	202
Annexe 19 – Lettre d'intention d'adhésion au Comité de Pilotage de l'OGP.....	204
Annexe 20 – Communiqué de presse : Election de la France au Comité Directeur de l' <i>Open Government Partnership</i> .....	207
Annexe 21 – Lettre de saisine du Conseil National du Numérique.....	209



## **Annexe 1 – Entretiens réalisés**

Par ordre chronologique :

- **Séverin NAUDET**, Premier et ex-directeur de la mission Etalab, entretien réalisé le 25/03/2013 (durée : 64 minutes)
- **Samuel GOËTA**, Co-fondateur de l’Open Knowledge Foundation France, entretien réalisé le 29/04/2013 (durée : 33 minutes)
- **Henri VERDIER**, Directeur de la mission Etalab, entretien réalisé le 6/05/2013 (durée : 52 minutes)
- **Alexandre QUINTARD KAIGRE**, Responsable des affaires juridiques et publiques – Etalab, entretien réalisé le 6/05/2013 (durée : 20 minutes)
- **Benjamin OOGHE-TABANOU**, RegardsCitoyens, entretien réalisé le 8/05/2013 (durée : 58 minutes)
- **Axel HAUSTANT**, Développeur – Etalab, entretien réalisé le 11/07/2014 (durée : 72 minutes)
- **Pierre PEZZIARDI**, Prestataire SGMAP/Etalab – animateur de l’incubateur d’Etat, entretien réalisé le 22/07/2014 (durée : 62 minutes)
- **Simon CHIGNARD**, Prestataire Data Editor / responsable des relations avec les écosystèmes – Etalab, entretien réalisé le 28/07/2014 (durée : 82 minutes)
- **Romain TALÈS**, responsable du recensement des données publiques – Etalab, entretien réalisé le 30/07/2014 (durée : 50 minutes)

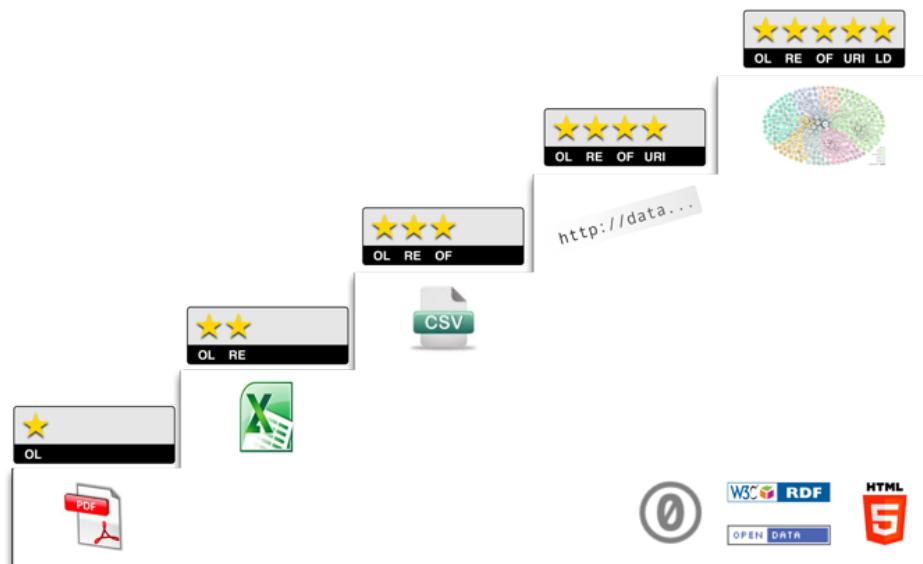


## Annexe 2 – Le modèle des cinq étoiles de l’*open data* de Tim Berners-Lee

[By Example](#) | [Costs & Benefits](#) | [See Also](#)

# 5 ★ Open Data

Tim Berners-Lee, the inventor of the Web and Linked Data initiator, suggested a [5 star deployment scheme](#) for Open Data. Here, we give examples for each step of the stars and explain costs and benefits that come along with it.



## By Example ...

Below, we provide examples for each level of Tim's 5 star Open Data plan. The

example data used throughout is '*the temperature forecast for Galway, Ireland for the next 3 days*':

★	make your stuff available on the Web (whatever format) under an open license <sup>1</sup>	example ...
★★	make it available as structured data (e.g., Excel instead of image scan of a table) <sup>2</sup>	example ...
★★★	use non-proprietary formats (e.g., CSV instead of Excel) <sup>3</sup>	example ...
★★★★	use URIs to denote things, so that people can point at your stuff <sup>4</sup>	example ...
★★★★★	link your data to other data to provide context <sup>5</sup>	example ...

## Costs & Benefits ...

### What are the costs & benefits of ★ Web data?

As a consumer ...

- ✓ You can look at it.
- ✓ You can print it.
- ✓ You can store it locally (on your hard drive or on an USB stick).
- ✓ You can enter the data into any other system.
- ✓ You can change the data as you wish.
- ✓ You can share the data with anyone you like.

“ It's great to have the data accessible on the Web under an open license (such as PDDL, ODC-by or CC0), however, the data is locked-up in a document. Other than writing a custom scraper, it's hard to get the data out of the document. ”



As a publisher ...

- ✓ It's simple to publish.
- ✓ You do not have explain repeatedly to others that they can use your data.

## What are the costs & benefits of ★★ Web data?

As a consumer, you can do all what you can do with ★ Web data and additionally:

- ✓ You can directly process it with proprietary software to aggregate it, perform calculations, visualise it, etc.
- ✓ You can export it into another (structured) format.

As a publisher ...

- ✓ It's still simple to publish.

“

Splendid! The data is accessible on the Web in a structured way (that is, machine-readable), however, the data is still locked-up in a document. To get the data out of the document you depend on proprietary software.

”

## What are the costs & benefits of ★★★ Web data?

As a consumer, you can do all what you can do with ★★ Web data and additionally:

- ✓ You can manipulate the data in any way you like, without being confined by the capabilities of any particular software.

“

Excellent! The data is not only available via the Web but now everyone can use the data easily. On the other hand, it's still data on the Web and not data in the Web.

”



As a publisher ...

- △ You might need converters or plug-ins to export the data from the proprietary format.
- ✓ It's still rather simple to publish.

## What are the costs & benefits of ★★★★ Web data?

As a consumer, you can do all what you can do with ★★★ Web data and additionally:

- ✓ You can link to it from any other place (on the Web or locally).
- ✓ You can bookmark it.
- ✓ You can reuse parts of the data.
- ✓ You may be able to reuse existing tools and libraries, even if they only understand parts of the pattern the publisher used.
- △ Understanding the structure of an RDF "Graph" of data can be more effort than tabular (Excel/CSV) or tree (XML/JSON) data.
- ✓ You can combine the data safely with other data. URIs are a global scheme so if two things have the same URI then it's intentional, and if so that's well on its way to being 5 star data!

As a publisher ...

- ✓ You have fine-granular control over the data items and can

“ Wonderful! Now it's data in the Web. The (most important) data items have a URI and can be shared on the Web. A native way to represent the data is using RDF, however other formats such as Atom can be converted/mapped, if required.”



- optimise their access (load balancing, caching, etc.)
- ✓ Other data publishers can now link into your data, promoting it to 5 star!
- △ You typically invest some time slicing and dicing your data.
- △ You'll need to assign URIs to data items and think about how to represent the data.
- △ You need to either find existing patterns to reuse or create your own.

## What are the costs & benefits of ★★★★ Web data?

As a consumer, you can do all what you can do with ★★★★ Web data and additionally:

- ✓ You can discover more (related) data while consuming the data.
- ✓ You can directly learn about the data schema.
- △ You now have to deal with broken data links, just like 404 errors in web pages.
- △ Presenting data from an arbitrary link as fact is as risky as letting people include content from any website in your pages.
- Caution, trust and common sense are all still necessary.

As a publisher ...

- ✓ You make your data discoverable.
- ✓ You increase the value of your data.

“ Brilliant! Now it's data, in the Web linked to other data. Both the consumer and the publisher benefit from the network effect.”



- ✓ You own organisation will gain the same benefits from the links as the consumers.
- △ You'll need to invest resources to link your data to other data on the Web.
- △ You may need to repair broken or incorrect links.

## See Also

- [Ed Summers](#) has provided a [nice rendering](#) of the 5 star scheme that we're building upon here.
- If you have Open Data, you might want to use the [star badges](#) to flag your compliance level.
- [James G. Kim](#) provided a [Korean translation of this site](#).
- Christopher Gutteridge has a [Linked Data crash course for programmers](#).
- The [Open Data Institute](#) helps you certify your open data with the [open data certificate](#).

Kudos to [Andy Seaborne](#) for pointing out the CSV bug, to [Kerstin Forsberg](#) for suggesting the 'data highlighting' in the 4/5 star examples, as well as to [Vassilios Peristeras](#) for proposing to explain not only the 'what' but also the 'why'. Thanks to [Egon Willighagen](#) for providing more details about benefits of one-star data. Additional contributions from [Christopher Gutteridge](#). This site is brought to you by the EC FP7 Support Action LOD-Around-The-Clock ([LATC](#)).

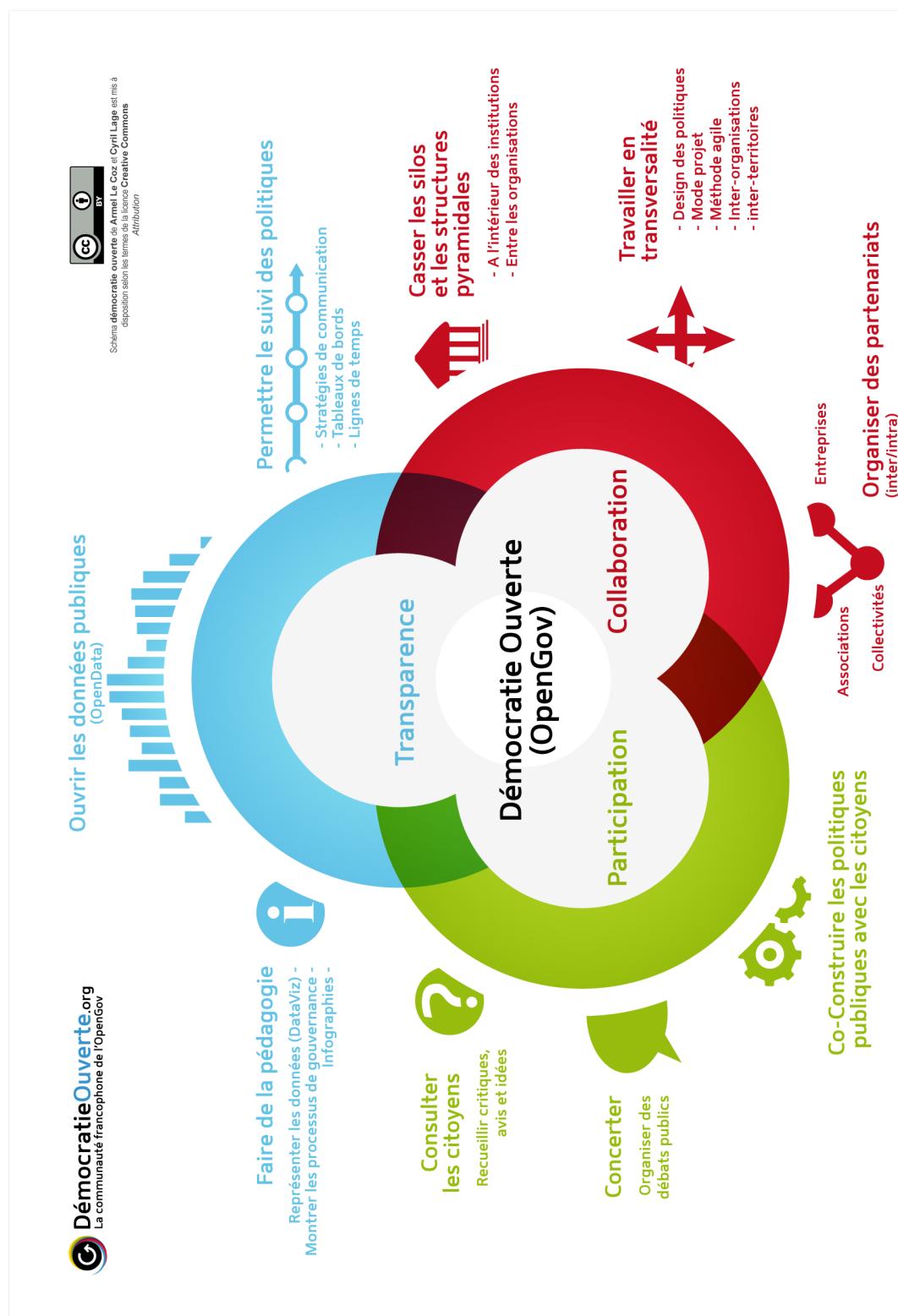
---

Last update: 2012-04-03 by [Michael](#) | Code available via [GitHub](#)

---

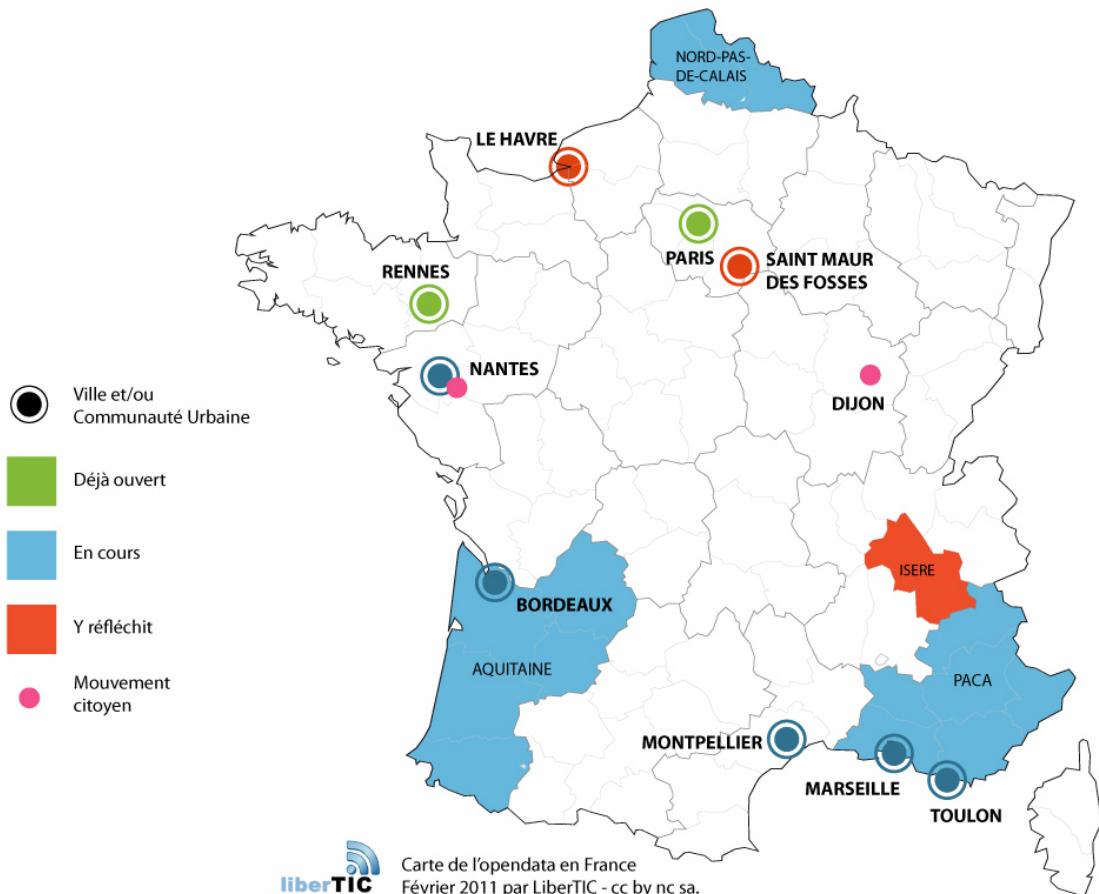


### Annexe 3 – Schéma de l'*open government* réalisé par le collectif Démocratie Ouverte



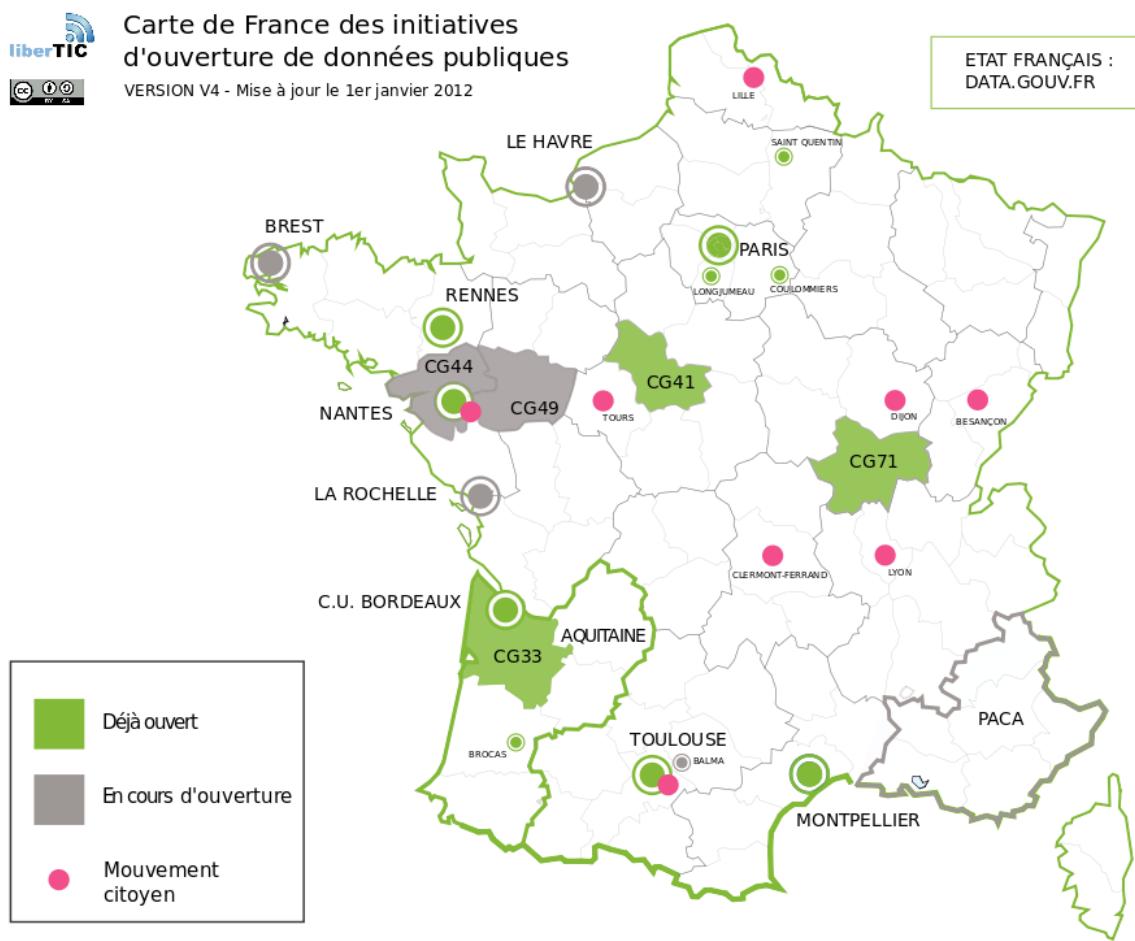
#### Annexe 4 – Cartes de l'*open data* en France réalisées par l'association LiberTIC<sup>488</sup>

Février 2011 :

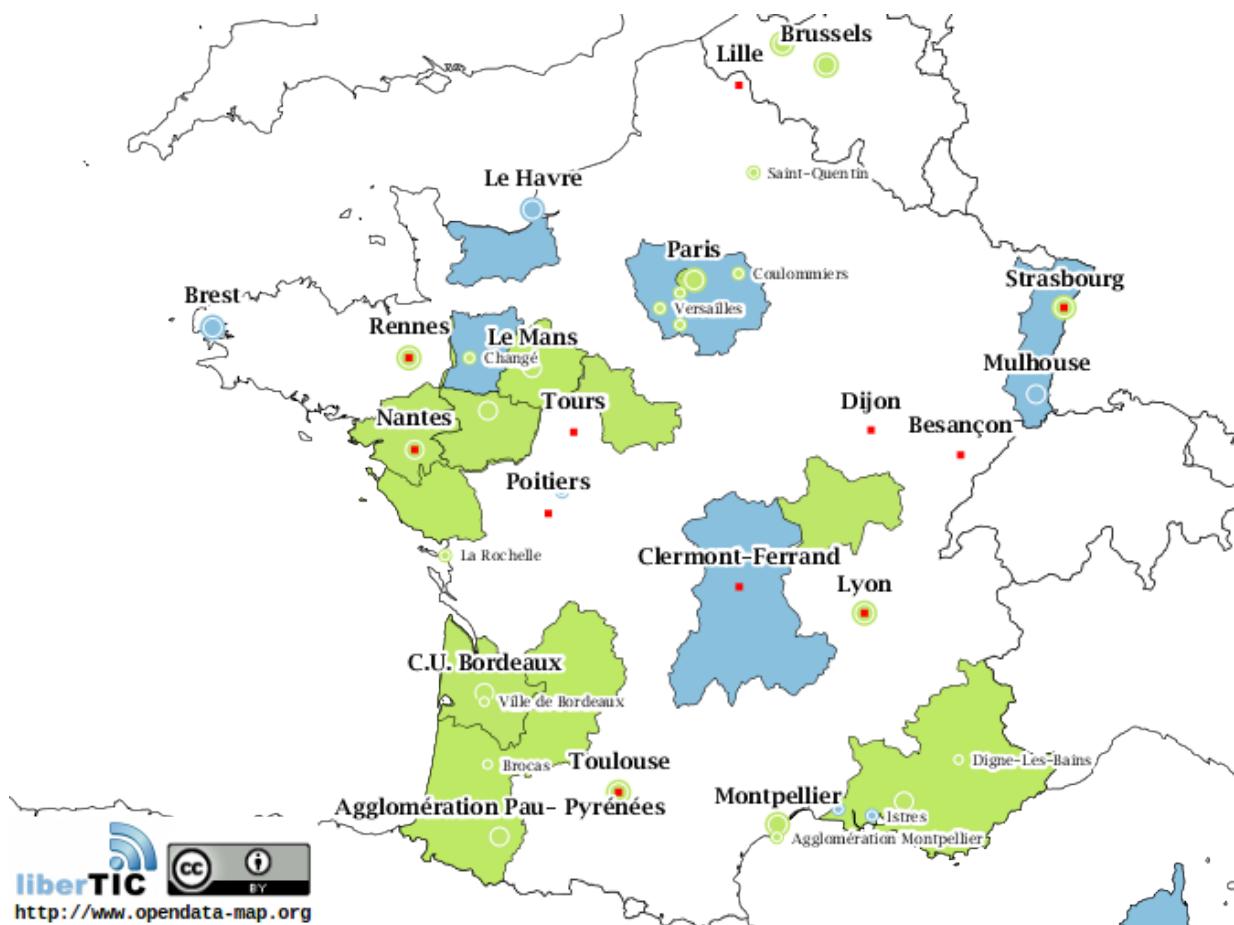


<sup>488</sup> Cf. <http://www.opendata-map.org/>

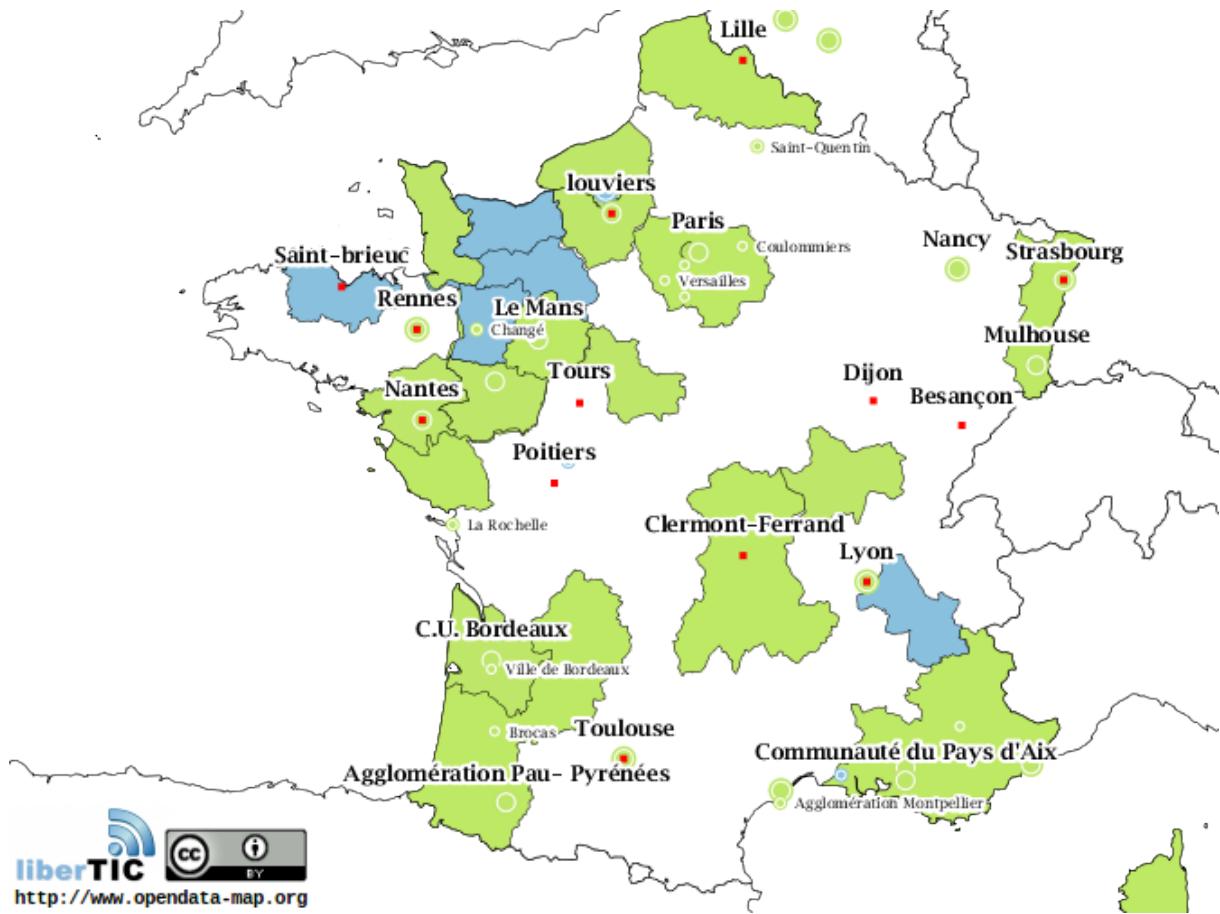
Janvier 2012 :



Avril 2013 :



Août 2014 :



**liberTIC** <http://www.opendata-map.org>

## **Annexe 5 – Axelle LEMAIRE - Discours à la Conférence de Paris sur l'open data et le gouvernement ouvert (25 avril 2014)**



AXELLE LEMAIRE

SECRETAIRE D'ETAT CHARGEES DU NUMERIQUE,  
AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DU REDRESSEMENT PRODUCTIF ET DU NUMERIQUE

Paris, le 25 avril 2014

### **Intervention de Mme Axelle LEMAIRE, Secrétaire d'État au numérique**

#### **Conférence de Paris sur l'open data et le gouvernement ouvert**

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de remercier les organisateurs, Etalab et le Conseil national du numérique, pour cette initiative et pour leur invitation.

Remercier également tous les participants à ces deux journées pour la qualité de leurs interventions et, plus largement, leur action en matière d'ouverture des données et de gouvernement ouvert.

Il pouvait paraître un peu présomptueux d'appeler ce rendez-vous « Conférence de Paris » tant, de la conférence de 1856 mettant un terme à la Guerre de Crimée – et l'actualité rejoint ici l'histoire – à celle de 2007 sur l'aide financière à apporter à la création d'un état palestinien, les conférences tenues à Paris ont jalonné les grands moments de notre monde moderne.

Pourtant, sans oser de comparaison hasardeuse, cette conférence internationale s'inscrit dans un mouvement d'ampleur mondiale, radical sinon révolutionnaire. Un mouvement dans lequel l'**information, la donnée n'est plus considérée comme un pouvoir à conserver jalousement mais bien comme une ressource à partager, un bien commun, un vecteur aussi de création de richesses citoyennes, sociales et économiques.**

La révolution numérique, comme ont coutume de l'appeler les journalistes, est en marche, elle touche toutes les strates de la société, les citoyens comme les entreprises ou les territoires. **L'État et l'ensemble des acteurs publics ont la responsabilité, je dirais même le devoir, de s'insérer pleinement dans ce mouvement.**

Pour cela, ils doivent naturellement soutenir, encourager et accompagner les acteurs à créer et à innover.

*Seul le prononcé fait foi*



Je pense là, bien sûr, aux entreprises mais aussi aux associations, aux collectifs et à toutes les communautés qui, de la santé à la cartographie, de l'alimentation aux déplacements, ont développé des modèles ouverts et riches tout à la fois de sens, d'utilité sociale et de valeur économique.

Mais, les pouvoirs publics doivent également devenir eux-mêmes acteurs de cette transition numérique, s'appliquer à eux-mêmes les principes et les modes d'organisation qui la fondent.

Le Président de la République, dès sa prise de fonctions, avait rappelé son engagement à aller plus loin et plus vite en matière d'ouverture et de transparence.

Depuis lors, **que de chemin accompli !** De l'instauration du principe de gratuité de la réutilisation fin 2012 à la suppression de redevances en décembre dernier, du lancement de la nouvelle plate-forme data.gouv.fr à l'adoption de la Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques, le gouvernement a, avec obstination et persévérance, décliné les grands axes de la feuille de route adoptée, en février 2013, lors du séminaire gouvernemental sur le numérique.

Et, nous voulons aller encore plus loin.

**Plus loin, en matière d'ouverture et d'accessibilité, tout d'abord.**

La prochaine transposition en droit français de la directive européenne PSI concernant la réutilisation des informations du secteur public nous offre tout à la fois un cadre juridique et une opportunité majeure d'évolution et d'affirmation de notre volonté.

Je souhaite qu'à cette occasion, plusieurs principes soient réaffirmés et gravés dans le marbre législatif :

- le fait que, par défaut, une donnée publique se doit d'être ouverte et que toute fermeture soit explicitement expliquée, justifiée et réversible ;
- le principe fondateur de la gratuité des données publiques qui ne sauraient faire l'objet de redevances que sur des motifs d'intérêt général ;
- la définition et l'inscription dans les pratiques administratives d'un bloc d'informations et de données publiques faisant l'objet d'une obligation de publication ;
- le renforcement, enfin, des pouvoirs de la CADA et du pouvoir de saisine de la commission du secret statistique, avec l'assurance que la hiérarchie des normes soit appliquée strictement en la matière.

Cette inscription dans la loi nous permettrait, collectivement, d'en finir avec les actions au coup par coup, les appréciations en pure opportunité et, partant, avec des décisions parfois arbitraires, antonymes en tout point de l'idée même d'ouverture et de transparence.

Le gouvernement prépare un projet de loi sur le numérique qui sera précédé d'une concertation ouverte confiée au CNNum qui débutera dans les tout prochains jours. Je ne doute pas que ces questions seront abordées à cette occasion.

Le gouvernement souhaite également **aller plus loin dans son soutien aux démarches innovantes portées par tous les acteurs.**

*Seul le prononcé fait foi*



Les tables rondes de ce matin ont montré la diversité des initiatives et de leurs promoteurs : des entreprises privées et publiques, des associations, des fournisseurs de logiciels, des acteurs institutionnels.

Les ateliers ont donné à voir des projets formidables en matière de culture, d'enseignement supérieur, de recherche ou de santé dans lesquels l'ensemble des communautés et des territoires s'investit pour faire émerger des modèles qui soient tout autant protecteurs des libertés fondamentales et producteurs de valeur.

Cette conférence a permis de tisser des liens avec nos partenaires européens qui sont confrontés à ces mêmes enjeux et avec qui nous avons beaucoup à faire ensemble. Francis Maude citait en ouverture hier Victor HUGO : "On ne peut arrêter une idée dont l'heure est venue". Aujourd'hui, c'est une autre de ses citations qui doit nous animer : "Ouvrir une école, c'est fermer une prison". Ouvrons l'école de la donnée, formons-nous à leur utilisation - et c'est à l'émancipation citoyenne, au progrès de la liberté que nous participerons.

Les discussions de ce matin ont aussi mis en lumière la nécessité de la pédagogie. Ainsi, il est nécessaire de rappeler parfois quelques évidences :

- open data et big data ne sont pas synonymes ;
- l'ouverture des données publiques n'équivaut pas à la divulgation de données personnelles ;
- l'open data n'est pas une simple affaire de techniciens ou de spécialistes, mais bien une question politique, culturelle, citoyenne et économique.
- l'utilisation de données personnelles pour valider des modèles ou des algorithmes, je pense par exemple à des données liées à la santé, est possible dans un cadre très contraint, protecteur des libertés des individus et sous le couvert d'organisations de confiance

Sur ce dernier point, la démarche est complémentaire de l'ouverture des données publiques comme l'ont démontré la Haute Autorité de Santé et l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) qui ont développé des services utilisant leurs données, présentés hier par SantéScope, avant de s'engager à leur tour dans la mise à disposition ouverte de certaines de leurs données sur data.gouv.fr.

Sur ces questions en perpétuelle évolution, je souhaite que nous puissions **avoir la discussion ensemble, sans préjugé, sans a priori et avec le souci constant de la fiabilité au service de la protection et de l'innovation au bénéfice de l'intérêt général**.

Dans cette même optique, le gouvernement a à cœur d'être aux côtés des innovateurs de tout bord : les collectivités territoriales qui s'engagent avec détermination dans les données ouvertes, les acteurs de l'économie collaborative qui s'appuient sur les fondamentaux de l'ouverture et du partage pour inventer de nouveaux modèles de création de richesse, les makers pour qui l'ouverture est partie intégrante de leurs process de création, les chercheurs qui souhaitent faire vivre une science ouverte et collaborative, les entreprises pour qui l'innovation ouverte est devenue un vecteur de progrès et de profits.

*Seul le prononcé fait foi*



Je ferai tout mon possible, avec Arnaud MONTEBOURG et l'ensemble du gouvernement, pour que toutes ces dimensions, toutes ces pratiques soient encouragées, soutenues et reconnues comme de véritables leviers de croissance pour notre pays.

#### **Aller plus loin, enfin, en débordant du seul cadre de l'ouverture des données.**

L'annonce par François HOLLANDE, lors de sa visite présidentielle au Mexique, de l'adhésion de la France à l'*Open Government Partnership*, réaffirmée hier par Marilyse LEBRANCHU, concrétise sa volonté et celle du gouvernement de **dépasser la seule question des données ouvertes pour avancer vers celle de la gouvernance ouverte**.

Cette notion est au cœur du traité fondateur de l'Union européenne, au cœur également des principes qui régissent notre République. Force est pourtant de constater que ses applications concrètes restent pour le moins incertaines quant à leur périmètre et à leur efficacité.

Pourtant, au-delà de l'ouverture nécessaire des données publiques, la gouvernance ouverte recouvre un champ vaste de pratiques qui dépassent, largement, le seul accès à l'information. En matière d'expression, de participation, d'élaboration collective en particulier.

Là encore, appuyons nous sur les expériences d'autres acteurs : acteurs publics internationaux bien sûr, mais aussi méthodes issues du monde du logiciel libre, des communautés du collaboratif pour lesquels *do, make ou decide* riment avec *contribute, open et share* (*faire, construire ou décider riment avec contribuer, ouvrir et partager*).

Je souhaite, par exemple, **que la politique en faveur du numérique conduite par ce gouvernement soit fortement irriguée dans ses principes, ses choix et ses actions par les contributions de toutes celles et tous ceux qui partagent nos objectifs**. L'implication des citoyens est essentielle pour faire de nos services publics des services par et pour le public, de notre économie un foyer d'innovations ouvertes, de la société toute entière un lieu d'inclusion.

#### **Je m'engagerai personnellement dans la réalisation opérationnelle de ces principes.**

Dans cette attente et dans le même état d'esprit que celui qui m'anime, je vous encourage à participer, cet après-midi, au Tech Camp organisé par EtaLab pour améliorer, par vos contributions et vos réflexions, la plate-forme française d'*open data*.

C'est bien ce travail de coopération que je souhaite mettre au cœur de mon action.

Car, comme l'a si justement dit Jack DORSEY, le créateur de Twitter, même si, en matière d'ouverture, il y aurait deux ou trois choses à redire de cette entreprise : « *tout le monde a une idée. Mais, il s'agit surtout de la mettre à exécution et d'attirer d'autres personnes pour vous aider à travailler et à l'améliorer* ».

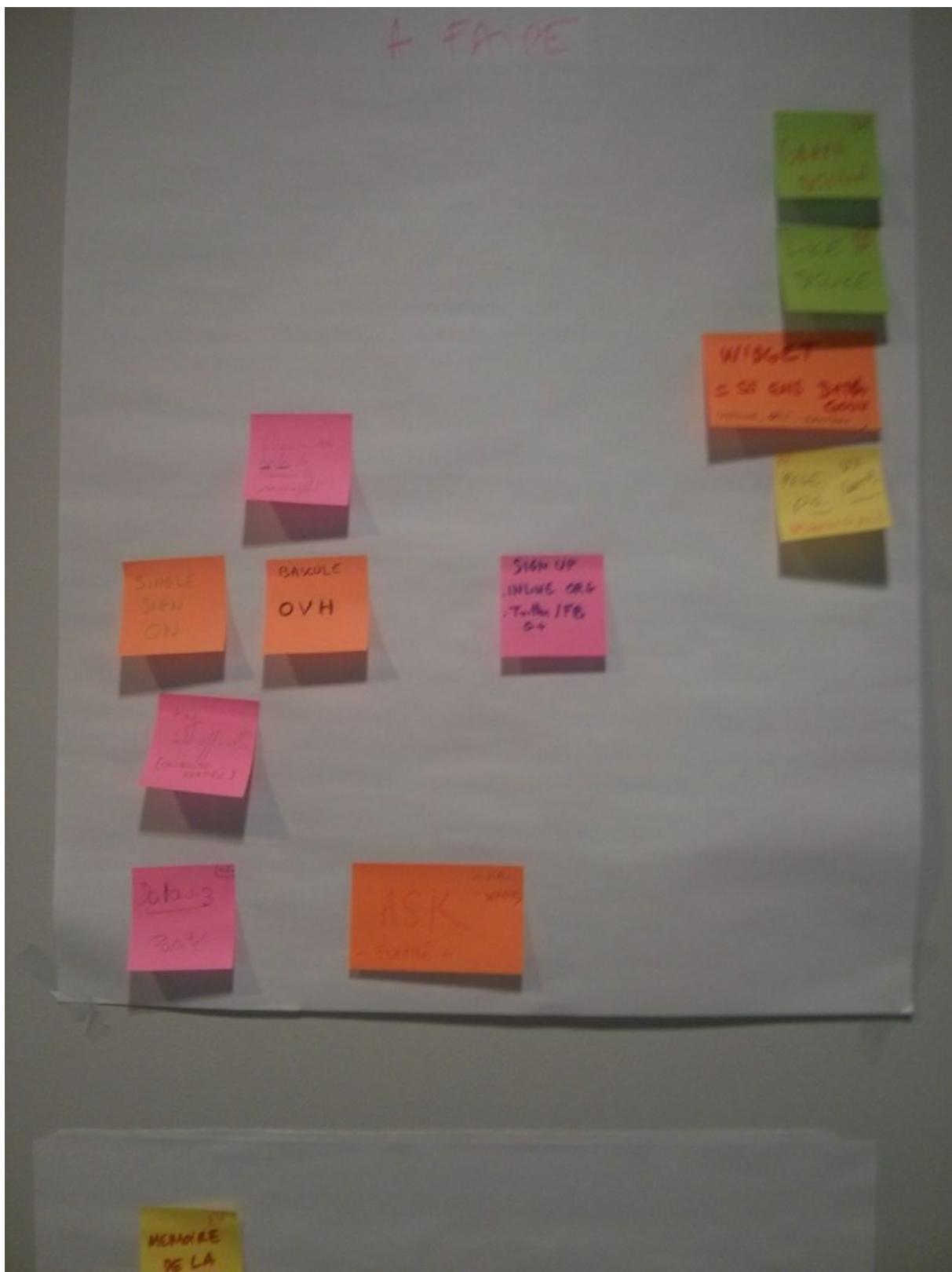
Alors, au travail ! Et améliorons ensemble !

Je vous remercie.

*Seul le prononcé fait foi*



## **Annexe 6 – Photographies du tableau de suivi de l'avancement de la refonte**



FAIT

BUTTON  
↓  
CHAN

RELATED  
INDEXES

ORG CERTIFIÉ  
+  
PONDÉRATION  
SEARCH

SEDECH  
• DC SEUR  
DC VILLESES  
• ORG  
• RV 2014

Recherche sur  
base (pour  
équité p/n)

LOOK  
HOMOGENE  
WIKI

DATA  
PUBLICA  
AUTO

CGU

Médiapart  
AUTO

RECHERCHE  
HOME

RECHERCHE  
TRK  
LIVE  
(GÉNÉRALISÉ)

Moderation  
EXCLUSION.

EV  
GARDER  
TRACE

NO  
SopraNet

Cultura  
Afficher  
l'original

## EN COURS

W'DESIGN  
Well + ISM  
LESS

TICKETS  
GITHUB.

RWD  
DOCUMENTER  
(PUBLICATION,  
NET ...)

Look  
Homogène  
ASK

CAROUSEL  
PARANTABLE  
DE  
DATAVIZ  
= WIDGET EXPO

Tous à  
la réunion  
Tous les

<10  
PAGES  
THESE top  
DOCUMENTATION

(PAGE)  
NOTIFICATION  
- HITS  
- E-mail  
- SPAM LISTED

BROKEN  
LINKS  
(#NOTIFS)

TAGS  
CLEAN  
7000 → 3600  
SO THAT

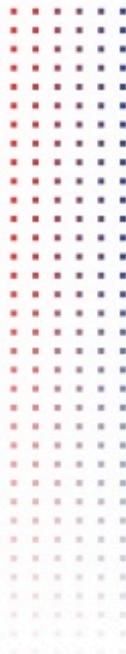
## **Annexe 7 – Dossier de présentation data.gouv.fr (18 décembre 2013)**



# **Dossier de présentation**

## **data.gouv.fr**

**18 décembre 2013**



### **Contacts :**

Henri VERDIER  
Directeur Etalab  
[etalab@pm.gouv.fr](mailto:etalab@pm.gouv.fr)

Jocelyne RANDÉ  
Directrice de la communication du SGMAP  
[jocelyne.rande@modernisation.gouv.fr](mailto:jocelyne.rande@modernisation.gouv.fr)



## **data.gouv.fr : l'ouverture des données publiques pour tous**

**Plus lisible, plus simple, plus efficace, le nouveau data.gouv.fr, le portail de l'ouverture des données publiques, s'ouvre aux contributions de tous.**

Le 18 décembre 2013, le Premier ministre, accompagné de Marylise Lebranchu, Ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et de Fleur Pellerin, Ministre déléguée aux PME, à l'innovation et à l'économie numérique, a lancé la nouvelle version du portail de l'open data, [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) en présence de nombreux représentants de l'écosystème de l'open data : administrations, associations, réutilisateurs.

Le portail, mis en œuvre par Etalab, la mission chargée de l'ouverture et du partage des données publiques du SGMAP (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique), prend une dimension résolument sociale, **en accueillant les données et les contributions de la société civile**. Les données rendues publiques sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) sont ouvertes selon les termes de la loi CADA (1978) c'est-à-dire qu'elles sont détenues ou produites par l'administration à l'occasion de sa mission de service public. Elles ne contiennent ni informations à caractère personnel ni ne relèvent de la sécurité nationale et autres secrets légaux : statistiques, médicaux, fiscaux...

**Le portail national, data.gouv.fr est le pivot de la politique d'ouverture des données du Gouvernement**

Le nouveau data.gouv.fr a été développé avec trois exigences :

- permettre à l'utilisateur d'accéder facilement aux données les plus pertinentes pour répondre aux questions qu'il se pose ;
- permettre à tout détenteur de données publiques de les partager en une minute ;
- enrichir les données publiques grâce aux améliorations ou aux interprétations des réutilisateurs.

**Il devient le réseau social d'une communauté de producteurs et d'utilisateurs de données d'intérêt public, qui concourent à l'amélioration et à l'interprétation de ces données, et dont les règles de fonctionnement vont évoluer en fonction des interactions à venir.**

Avant même l'inauguration du 18 décembre, le test de la maquette au sein de la communauté open data a permis de vérifier le succès de cette approche :

- le nouveau site rassemble déjà 10 fois plus de producteurs de données que la version précédente : il compte désormais plus de 200 organisations incluant centres de recherche, collectivités locales, représentants du monde associatif et de la société civile ;
- il compte surtout quatre fois plus de données. Ces données ont vocation à être regroupées en séries plus longues et plus complètes afin d'en faciliter la recherche et l'utilisation. Ainsi, les 350 000 fichiers déjà présents sur l'ancien data.gouv.fr ont été rassemblés en 2 900 séries complètes et cohérentes.

Au total, ce sont désormais près de 13 000 séries (contre 2 900 auparavant) qui sont aujourd'hui publiées et réutilisables gratuitement sur le portail.

Le portail facilitera le référencement de nouveaux producteurs :

- Data.gouv.fr est bien sûr le lieu de dépôt ou de référencement de l'ensemble des données (statistiques, chiffres, classements, etc.) mises à disposition par l'Etat, les établissements publics et les personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public ;
- les plateformes et données des collectivités locales ou des entreprises publiques engagées dans l'open data y sont également désormais répertoriées : une cinquantaine de territoires et organismes locaux sont à présent référencés sur le site ;
- enfin, **le site choisit d'accueillir aux côtés des acteurs publics les données d'intérêt général partagées par les associations, les médias, les universités, les entreprises, la société civile.**

Une distinction claire entre ces différentes sources est établie : les informations officielles, fournies par des services publics certifiés, y sont clairement identifiées et apparaissent en priorité dans les résultats de recherche.

### Les collectivités ayant contribué à Data.gouv.fr au 18/12/2013



#### Les données elles-mêmes appellent à la contribution de la communauté :

- tous les experts, les citoyens, les acteurs de l'open data peuvent désormais enrichir les données publiques en proposant des interprétations, des réutilisations, des améliorations... ;
- les séries les plus utiles et les plus réutilisées seront mises en avant, grâce à des indicateurs sociaux, pris en compte également dans le moteur de recherche.

### Exemple d'une page de données enrichie par les réutilisateurs

## Liste des Immeubles protégés au titre des Monuments Historiques

[ÉDITER](#)

Ce jeu de données provient d'un service public certifié.

Publié le 7 novembre 2013

Liste des Immeubles protégés au titre des Monuments Historiques (total France en 2012 : 44 236 monuments).

Libellés des champs : REF (référence de l'édifice dans la base Mérimée) ; ETUD (type d'étude : recensement immeubles MH, avec éventuellement la mention label Xse) ; LOCA OU REG + DEPT + COM (localisation de l'édifice) ; INSEE (code INSEE) ; TICO (appellation courante de l'édifice) ; ADRS (adresse, n° de la voie, type de voie, nom de la voie) ; STAT (statut proposé : type de propriété par catégorie ; pas de nom) ; AFFE (affectation : usage pour les propriétés de l'Etat, mentionne le nom du ministère affectataire) ; PPRO (précisions sur la protection : article 1er de l'arrêté de protection « cadastre » nature et date de la protection) DPRO (date de protection) ; AUTR (architecte ou maître d'œuvre) ; SCLE (période de construction).

### Ressources

[TXT Liste des Immeubles protégés \(2010\)](#)  
Liste des Immeubles protégés au titre des Monuments Historiques (43720 monuments). Libellés des champs : REF (référence de l'édifice) ;

[TXT Liste des Immeubles protégés \(2011\)](#)  
Liste des Immeubles protégés au titre des Monuments Historiques (43971 monuments). Libellés des champs : REF (référence de l'édifice) ;

[CSV Liste des Immeubles \(2012\)](#)  
Liste des Immeubles protégés au titre des Monuments Historiques au 31/12/2012 (total France : 44 236 monuments). Libellés des champs : ;

[+ Ajouter une ressource](#)

[UTILISER](#)



La Ministère de la culture et de la communication a pour mission de rendre accessible au plus grand nombre les œuvres culturelles mondiales et celles de la France. A ce titre, ...

[S'ABONNER](#)

### Informations

○ Licence Ouverte / Open Licence

■ 01/01/1840 à 31/12/2012

□ France

◊ Pôl.

[MONUMENTS HIST...](#)  
[PROTECTION PAT...](#)

### Qualité des données

**57,29**

Performance

[AMÉLIORER](#)

4 évaluations  
Aucun erreur  
Aucune critique

## Contributions de la communauté

Explore avec Datazen

### RESSOURCES

[+ Ajouter une ressource](#)

### RÉUTILISATIONS



Vous avez construit une base de données plus complète que celles présentes ici ? C'est le moment de la partager !

Vous avez utilisé ces données et publié un article, une infographie, ou une application ? C'est le moment de vous faire connaître ! Référez-vous travail en quelques clics et augmentez votre visibilité.

**Le portail, qui ne cessera de s'améliorer et de s'enrichir, devient ainsi une destination attractive pour tous :**

- **pour les citoyens** : il propose un point d'entrée unique et une multitude de ressources (données, visualisations, applications, outils...) permettant de répondre aux questions qu'ils se posent ;
- **pour les producteurs** : il facilite le partage d'informations entre administrations, met en valeur leur travail. Il permet d'y « faire vivre » leurs données et d'y rencontrer des innovateurs permettant de faire naître de nouveaux services ;
- **pour les réutilisateurs** : il permet d'accéder aisément aux données, et de valoriser leur talent et leur savoir-faire dans un portail consacré à l'intérêt général.

### Exemples de réutilisations de données du nouveau data.gouv.fr



### Comment a été conçu et développé le nouveau portail ?

Le portail data.gouv.fr est itératif et ne cessera d'être amélioré et enrichi.

Dès sa conception, cette version a été co-construite avec la communauté : l'ouverture d'une consultation publique a permis de recueillir une soixantaine de contributions, et 9 ateliers de « Co-Design » ont été menés sur tout le territoire français.

Le site a été développé à l'aide de méthodes agiles en interaction avec des utilisateurs depuis la première semaine de développement. Il repose sur un noyau open source, CKAN, standard éprouvé de l'open data utilisé par de nombreux acteurs, auquel il contribue aujourd'hui en l'enrichissant d'une couche de réseau social.

De ce fait, ce projet a été entièrement financé par les économies réalisées en changeant de stratégie technologique.

## Les enjeux de la politique d'open data du gouvernement

Le Gouvernement s'est engagé dans une ambitieuse politique d'ouverture et de partage des données publiques, afin de :

- renforcer la démocratie en autorisant les citoyens à construire leurs propres points de vue, en accueillant la critique et en entrant en dialogue avec la société civile ;
- stimuler l'innovation, aussi bien économique que sociale, pour dynamiser la compétitivité du pays, susciter de nouveaux services, prolonger et amplifier l'effort de l'Etat ;
- moderniser l'action publique en simplifiant les procédures et en permettant à la puissance publique de mobiliser toutes les ressources de la culture de la donnée : décloisonnement des services, décision fondée sur les données, pilotage des politiques publiques.

Cette ambition a été affirmée dans la *Feuille de route du gouvernement français pour l'ouverture et le partage des données publiques*<sup>1</sup>, et a été précisée dans un *Vademecum de l'ouverture et du partage des données publiques* adressé, par le Premier ministre, le 13 septembre dernier à l'ensemble du gouvernement<sup>2</sup>. La France a par ailleurs fortement contribué à la définition et à l'adoption de la Charte de l'open data du G8<sup>3</sup>.

Pour atteindre ces objectifs, il est important de disposer d'une masse critique suffisante de données et de travailler, avec les forces vives, à la construction d'un portail d'informations d'intérêt public ne se limitant pas aux données produites par le seul service public.

Ainsi, le nouveau [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) n'est pas seulement le portail de diffusion des données du service public, c'est un outil collectif pour co-construire, avec les citoyens, un bien commun informationnel.

**Plus encore qu'un portail, [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) est donc une communauté de producteurs et d'utilisateurs de données d'intérêt public, dont les ressources et les règles ne cesseront de s'enrichir au fil des usages.**

### Nourrir et stimuler le débat public :

Un des enjeux de l'ouverture des données publiques est de nourrir et stimuler le débat public. C'est pourquoi, la Ministre des droits des femmes a souhaité que le prochain débat sur la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes soit précédé d'un effort particulier de production de données « genrées ». Avec l'appui du Ministère, et la mobilisation des producteurs de données, EtaLab a ainsi pu rassembler près de 200 statistiques permettant de construire différents points de vue sur les inégalités entre les femmes et les hommes.

Au cours de l'opendatacamp du 28 novembre 2013, un groupe de citoyens a travaillé ces données et produit de nouvelles interprétations comme la carte des genres des rues de la ville de Rennes : <http://www.slate.fr/france/80577/open-data-inegalites-hommes-femmes>

<sup>1</sup> [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers\\_joints/donnees-publiques.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/donnees-publiques.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-ouvrant-les-donneespubliques/open-data-son-vade-mecum>

<sup>3</sup> <http://www.etalab.gouv.fr/article-les-chefs-d-etat-reunis-a-lougaro-erme-signent-une-charte-du-g8-pour-louverture-des-donnees-publiques-118576420.html>

**Nouveaux jeux de données emblématiques mis en ligne sur la nouvelle plateforme [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr)**

**Quelques illustrations de nouvelles séries de données que compte la nouvelle plateforme [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) :**

- comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2011 ;
- subventions allouées au titre de la réserve parlementaire pour 2011 et 2012 ;
- fichier des adresses des établissements d'enseignement ;
- liste des marchés publics conclus de 2008 à 2012 ;
- base de données publique des médicaments ;
- indicateurs de qualité et de sécurité des soins généralisés dans les établissements de santé sur l'activité de médecine, chirurgie, obstétrique et des soins de suite et de réadaptation projet de Loi de Finances 2014 (détail par Programme et missions, et incluant le jaune relatif aux subventions versées aux associations) ;
- données relatives à l'annuaire fiscal (impôts locaux et impôt sur le revenu par collectivité, impôt de solidarité sur la fortune par commune de plus de 20 000 habitants, taxe sur la valeur ajoutée en montant et en nombre de cases remplies) ;
- données d'exécution budgétaire des collectivités territoriales (charges et produits de fonctionnement, dépenses et recettes totales d'investissement) ;
- fichier FANTOIR répertoriant pour chaque commune le nom des lieux dits et des voies ;
- périmètre des interventions économiques analysées dans le cadre de la mission MAP sur les aides aux entreprises ;
- aide publique au développement (détaillée) ;
- données détaillées de connaissance et de surveillance de la qualité des eaux ;
- effectifs étudiants inscrits dans les établissements et les formations de l'enseignement supérieur ;
- recensement des licences auprès des fédérations sportives agréées par le ministère en charge des sports ;
- localisation des sites de fouilles archéologiques de l'INRAP ;
- analyse trimestrielle du marché des jeux en ligne en France ;
- base de données mondiale des plus hauts revenus (Ecole d'Economie de Paris) ;
- base de données OpenStreetMap ;
- structures de la Croix Rouge française ;
- produits alimentaires : ingrédients, nutrition, labels (OpenFoodFacts) ;
- tableaux de données de l'empreinte écologique continent par continent (WWF).

## **Annexe 8 – La feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques (28 février 2013)**

### Ouverture et partage des données publiques

## La feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques

### L'ouverture des données publiques, liberté publique et levier d'innovation

L'ouverture des données publiques est fondée sur la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs, ainsi définis : “(...) quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. (...)” (article 1<sup>er</sup>).

Le droit d'accès aux documents administratifs a été reconnu comme une “liberté publique” par le Conseil d'État (CE, 29 avril 2002, U., n° 228830). En 1997, le Gouvernement en a élargi le principe en décidant la mise en ligne gratuite des “données publiques essentielles”. En 2003, la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, transposée par l'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 décembre 2005, a facilité la réutilisation des documents existants détenus par des organismes du secteur public. Le décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs a posé le principe de la gratuité du droit à réutilisation.

Le 21 février 2011, le décret n° 2011-194 portant création d'une mission “Etalab” chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques créait la structure en charge d'animer et d'héberger la diffusion de ces données publiques.

Avec la révolution numérique – qui facilite la production, la diffusion et le traitement de données de masse – l'ouverture et le partage des données publiques sont devenus un puissant levier pour :

- ▶ renforcer la confiance des citoyens grâce à une plus grande transparence de l'action publique (par exemple, avec la mise en ligne d'informations sur les comptes publics, la pollution ou les délits constatés) ;
- ▶ permettre de nouvelles formes de co-production avec la société et soutenir l'innovation sociale (comme le projet Handimap qui a permis, grâce aux données des villes de Rennes et de Montpellier, de développer une application de calcul d'itinéraire pour handicapés moteurs) ;
- ▶ améliorer le fonctionnement administratif (comme en témoigne la très forte utilisation des données publiques par l'administration elle-même) ;
- ▶ améliorer l'efficacité de l'action publique en développant de nouveaux modes d'organisation et de nouveaux processus de travail (comme le suivi des accidents de la route par la sécurité routière permettant d'améliorer l'aménagement de la voirie) ;
- ▶ soutenir le dynamisme économique, en créant de nouvelles ressources pour l'innovation et la croissance (comme en témoignent les jeunes entreprises innovantes primées par Dataconnexions) ;
- ▶ contribuer à l'influence et au rayonnement international de la France (initiative *Open Government Partnership* – OGP –, initiative sur la transparence de l'aide internationale – IATI – ou sur la transparence des industries extractives – EITI).

## L'engagement du Gouvernement en faveur de la transparence de l'action publique et de l'ouverture des données

Dès le premier Conseil des ministres, le 17 mai 2012, le Président de la République a fait signer, à tous les membres du Gouvernement, une charte de déontologie rappelant notamment leur "devoir de transparence", leur "scrupuleux respect des dispositions garantissant l'accès des citoyens aux documents administratifs" et leur engagement à "mener une action déterminée pour la mise à disposition gratuite et commode sur Internet d'un grand nombre de données publiques".

En lançant le chantier de la modernisation de l'action publique, le Premier ministre a réaffirmé le 31 octobre 2012 les principes d'ouverture et de partage des données publiques prévus par la circulaire du Premier ministre du 26 mai 2011, notamment le droit pour tout citoyen de pouvoir réutiliser librement et gratuitement les données publiques, ou l'encadrement strict des redevances de réutilisation de données publiques.

En intégrant la mission EtaLab au SGMAP, il a constitué une force globale d'innovation, associant la conception des systèmes d'information de l'État, l'ouverture des données publiques, l'évaluation des politiques publiques et l'innovation en matière de politiques publiques.

Dès le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), le 18 décembre 2012, le Gouvernement a pris trois décisions importantes pour l'ouverture des données publiques :

- ▶ "Réaffirmer le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques et l'étendre, en concertation, aux collectivités, aux délégataires de service public, à la sphère sociale et aux autorités administratives indépendantes" ;
- ▶ "Lancer, dès 2013, des travaux sur la transparence de l'action publique et des institutions, notamment en ouvrant le débat sur la mise à disposition de données en matière d'éducation, de risques environnementaux, de transparence du système de santé, de l'offre de transport, de logement, de lisibilité des prestations sociales et des dépenses publiques" ;
- ▶ "Confier au SGMAP, en lien avec le ministère du budget, la mission d'évaluer les modèles économiques de chaque redevance existante, notamment en auditant les coûts et les recettes associés. Le SGMAP doit remettre ses propositions au Premier ministre au printemps 2013".

L'ouverture des données publiques est engagée. Outre les informations partagées (mais pas toujours réutilisables) par le service public de l'accès au droit (Légifrance), le cadastre ou encore Géoportail, de nombreuses bases de données sont mises en libre accès par les administrations, les établissements publics et les collectivités locales.

La mission EtaLab a développé une plateforme nationale d'hébergement et de partage de données publiques ouvertes, gratuites et réutilisables ([www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)). Elle coordonne un réseau de correspondants Open data et de fournisseurs de données qui ont permis la mise en ligne de plus de 350 000 jeux de données. La mission EtaLab a également travaillé à structurer l'écosystème des réutilisateurs de données (startups, associations,...), notamment par le biais de l'organisation du concours Dataconnexions, qui lui a permis, en deux éditions, de récompenser 11 projets particulièrement prometteurs.

## L'ambition du Gouvernement en matière d'ouverture des données publiques

Le Gouvernement entend donner sa pleine mesure à cette politique, et en faire un levier de modernisation de l'action publique et de soutien au dynamisme économique.

### 1. Travailler à l'ouverture de jeux de données stratégiques

Le Gouvernement souhaite favoriser l'ouverture de données stratégiques et de qualité, qu'elles permettent de créer des services utiles au quotidien (comme pour le transport, l'environnement, la santé, la consommation énergétique, le tourisme...), qu'elles soient réclamées par les citoyens en raison de leur caractère démocratique ou pratique (budgets et dépenses détaillées par administration...), ou qu'elles répondent à une exigence légale ou réglementaire (publication des attributaires de marchés publics conformément à l'article 138 du code des marchés publics).

**Pour ce faire, la mission Etalab du SGMAP organisera, dès 2013, six débats thématiques et ouverts, afin d'identifier et de publier de nouveaux jeux de données.** Ces débats seront confiés à une commission composée par le SGMAP et le ministère concerné, pouvant bénéficier d'un rapporteur ou d'un secrétariat assuré par Etalab ; ils donneront lieu à un rapport, remis au Premier ministre et au ministre intéressé, qui formuleront des recommandations en termes d'ouverture cohérente des données et préciseront les bénéfices attendus.

Dans ce cadre, le Gouvernement étudiera les possibilités :

- ▶ d'élargissement de la stratégie d'ouverture des données publiques à tous les établissements publics administratifs, aux délégataires de service public, aux collectivités territoriales et aux autorités administratives indépendantes ;
- ▶ d'extension de la politique d'ouverture des données publiques aux missions de service public à caractère industriel et commercial, aux entreprises publiques et à la sphère associative.

Le Premier ministre a par ailleurs demandé à tous les ministres de préciser leur stratégie d'ouverture des données publiques dans les programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS), à transmettre d'ici la mi-mars.

### 2. Faciliter et améliorer le processus d'ouverture des données publiques dans les ministères, les établissements publics, et les collectivités territoriales

Etalab ouvrira, dès 2013, une nouvelle version de la plateforme [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr). Tout en conservant sa vocation de diffuser largement les données brutes, celle-ci deviendra à terme une vitrine grand public de l'ouverture et du partage des données publiques. Elle proposera en particulier des outils techniques utiles pour s'approprier ces données (outils de visualisation de données, de traitement statistique, etc.).

Une attention toute particulière sera apportée à l'indexation des données, à leur traitement sémantique et aux liens entre ces données. Etalab, en collaboration avec les collectivités locales et les autres producteurs de données publiques, travaillera à répertorier et à présenter l'ensemble des données publiques librement accessibles et gratuitement réutilisables, quelle qu'en soit la source. De même, Etalab poursuivra avec les fournisseurs de données la réflexion sur l'importance des formats ouverts et la possibilité de les faire converger, et s'attachera à construire une plus grande interopérabilité entre la plateforme [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr) et les systèmes d'information de l'État, des collectivités territoriales ou des institutions européennes.

Par ailleurs, Etalab lancera également dès 2013 le chantier de la diffusion de données par des interfaces programmables ("API").

### 3. Accompagner les réutilisations innovantes et la communauté des réutilisateurs

L'État encourage la réutilisation la plus large des données publiques afin que cette politique d'ouverture soutienne une stratégie d'innovation, y compris sociale, et de croissance économique.

- ▶ **Le service public est le premier utilisateur de données publiques de qualité**

Les données publiques sont produites dans le cadre d'une mission de service public et le service public est fréquemment le premier bénéficiaire de leur ouverture. La production, la collecte et la publication de données par l'administration doivent répondre aux besoins d'un service public de qualité. Etablab doit donc être à la disposition des administrations pour leur permettre de saisir ces opportunités. En particulier, elle organisera des sessions de formation, pourra monter des ateliers *ad-hoc*, pour analyser le potentiel de certaines applications de l'ouverture des données publiques (lutte contre le chômage, par exemple), et publiera des notes d'analyses de cas exemplaires.

- ▶ **L'État favorise la réutilisation des données publiques par les entreprises pour créer des services innovants**

Etablab continuera à soutenir les entreprises innovantes, l'économie sociale et solidaire ainsi que les grands groupes industriels, dans leurs projets de réutilisation de données publiques. Elle organisera en 2013 trois concours Dataconnexions, permettant de repérer et de faire connaître des réutilisations exemplaires, et soutiendra l'organisation d'Assises nationales de l'open data, en lien avec le ministère chargé du redressement productif, le ministère chargé des PME et le ministère chargé de l'économie sociale et solidaire.

- ▶ **L'État soutient l'engagement des citoyens et des associations autour des données publiques au profit d'une action publique moderne et renouvelée**

Le soutien à l'engagement des citoyens, pour coproduire certaines informations, concevoir de nouveaux services ou aider les acteurs publics à relever certains défis, fait partie intégrante des missions d'Etablab, qui organisera en particulier des concours mobilisant les citoyens autour des données et des objectifs partagés par l'État.

- ▶ **Suivre et encourager la recherche en sciences de la donnée**

Les "Big Data", la transformation des chaînes de valeur, les stratégies et les organisations fondées sur la "culture de la donnée" caractérisent les formes actuelles de la révolution numérique. Pour suivre cette transformation rapide, Etablab accentuera sa coopération avec le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et se dotera, avant la fin de l'année 2013, d'un collège d'experts rassemblant des experts technologiques, des spécialistes de data sciences, des juristes, des économistes ou des réutilisateurs (entrepreneurs ou responsables associatifs), à moyens constants.

### 4. La transparence et la culture de la donnée au service de la modernisation de l'action publique

L'ouverture des données publiques est un outil majeur au service de la transformation du service public, pour en améliorer la qualité et en permettre l'évaluation par tous ses usagers. Le SGMAP veillera à construire, chaque fois que cela sera pertinent, des référentiels quantitatifs, si possible en temps réel, pour les évaluations des politiques publiques, afin qu'elles permettent de construire des outils utiles au pilotage de ces politiques publiques. Comme prévu par le CIMAP du 18 décembre 2012, le SGMAP travaillera à la conception d'innovations dans les services publics en ayant recours aux données publiques.

### 5. L'évaluation des redevances existantes

À l'occasion du CIMAP du 18 décembre 2012, le Premier ministre a confié au SGMAP, en lien avec le ministère du Budget, une mission d'évaluation des modèles économiques des redevances existantes, notamment en auditant les coûts et les recettes associés. Ces recommandations seront remises au premier semestre 2013.

Etalab et le SGMAP accompagneront les administrations qui commercialisent de l'information publique dans l'évolution de leurs modèles économiques. En effet, le respect du principe d'accès libre et gratuit du citoyen à des données publiques réutilisables n'empêche pas de concevoir des stratégies de monétisation de services à haute valeur ajoutée ou de création de plateformes.

## 6. Évolutions du cadre juridique et administratif

Un *vade-mecum* rappelant le cadre juridique de la mise à disposition des données publiques sera diffusé aux ministères, afin de faciliter leur engagement dans la démarche d'ouverture de leurs données.

À l'occasion, notamment, de la révision de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, le Gouvernement lancera des travaux de concertation, visant à actualiser si nécessaire les définitions légales encadrant le droit d'accès et de réutilisation des données publiques.

## 7. L'action internationale de la France

Enfin, le Gouvernement attache une importance toute particulière au rayonnement de la France sur le sujet de la transparence, de l'ouverture des données publiques ("Open Data") et de la gouvernance ouverte ("Open Government"). EtaLab prendra part au pilotage des projets européens de plateformes de données ouvertes communautaires (notamment le site ouvert au début de l'année 2013 par la Commission européenne (<http://open-data.europa.eu/open-data/>).

La France étudie par ailleurs l'opportunité de rejoindre l'*Open Government Partnership* ("OGP"), pour engager une coopération fructueuse avec les autres gouvernements engagés dans cette voie. Elle se rapprochera du partenariat pour examiner les conditions de son adhésion. La France s'engagera par ailleurs largement dans la coopération multilatérale autour des approches de transparence et de gouvernement ouvert.

**Annexe 9 – Vade-mecum sur l’ouverture et le partage des données publiques**  
**(Septembre 2013)**

# Vade-mecum

**sur l’ouverture et le partage  
des données publiques**

Septembre 2013



# Vade-mecum

## sur l'ouverture et le partage des données publiques

Septembre 2013

### Sommaire

<b>1. Pourquoi ouvrir et partager les données publiques ?</b>	3
▪ Une priorité de l'action gouvernementale .....	3
▪ Une démarche pour un gouvernement plus ouvert, plus exemplaire et plus efficace (il Open Government) .....	3
▪ Une stratégie d'innovation et de stimulation de l'économie .....	4
▪ Quelles sont les données concernées par l'ouverture des données publiques ? .....	4
<b>2. Le cadre juridique de l'ouverture des données publiques</b> .....	4
▪ Qu'est-ce qu'une donnée publique ? .....	4
<b>Qu'est-ce que l'ouverture des données publiques ?</b> .....	4
▪ Pourquoi les données doivent-elles être publiées dans un format brut et quels sont les différents formats proposés ? .....	5
▪ faut-il indexier ces données avant de les transmettre ? .....	6
▪ Comment s'assurer de la qualité des données mises en ligne ? .....	6
▪ Peut-on vendre des données publiques ? .....	6
▪ Y a-t-il un risque pour la protection de la vie privée ? .....	7
<b>3. Comment se lancer dans une démarche d'ouverture et de partage des données publiques ?</b> .....	7
▪ Sur quel support peut-on diffuser les données publiques ? .....	7
▪ Qui contacter pour engager une démarche d'ouverture de données publiques ? .....	8
▪ Comment publie-t-on concrètement les données sur data.gouv.fr ? .....	8
▪ Quelles sont les retombées d'une démarche d'ouverture des données publiques ? .....	8
<b>4. Quelles réutilisations seront faites ?</b> .....	9
▪ Qu'est-ce que la réutilisation des données publiques ? .....	9
▪ Quelles réutilisations seront faites des données mises en ligne ? .....	9
▪ Comment suivre les différentes réutilisations de données ? .....	9
<b>5. Pour en savoir plus</b> .....	9
<b>Annexe 1</b> .....	10
▪ Textes cités en référence	
<b>Annexe 2</b> .....	11
▪ Exemples de fichiers très téléchargés sur data.gouv.fr	



**“** Est-ce que je suis un producteur de « données publiques » ?  
Suis-je obligé de les rendre accessibles à tous ?  
Suis-je obligé de les rendre réutilisables ? Puis-je les vendre ?  
Ne font-elles pas porter un risque sur la vie privée ?  
Quel intérêt de partager les données publiques dont je me sers ?  
Comment partager mes données ? Par lesquelles commencer ? **”**

**Voilà quelques questions que chaque responsable d'une mission de service public doit désormais se poser. Le présent vade-mecum souhaite y apporter des réponses claires et concises.**

## 1. Pourquoi ouvrir et partager les données publiques ?

### Une priorité de l'action gouvernementale

Le Gouvernement attache une grande importance à l'ouverture et au partage des données publiques (ou « Open Data »). Cette politique est un axe essentiel de la construction d'un gouvernement plus ouvert et plus efficace. C'est donc une dimension importante de la vie démocratique et de la modernisation de l'action publique. C'est aussi un important levier de stimulation du dynamisme économique et de l'innovation.

Cette priorité est inscrite dans la Charte de déontologie du 17 mai 2012 signée par tous les membres du gouvernement dès le premier Conseil des ministres de la mandature. Elle se traduit par onze décisions prises lors des trois premiers Comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), présidés par le Premier ministre le 18 décembre 2012, le 2 avril et le 17 juillet 2013. Une ambitieuse feuille de route stratégique a été adoptée lors du séminaire gouvernemental sur le numérique du 28 février 2013<sup>1</sup>. C'est également un engagement réclamé et souscrit par la France avec l'adoption, le 18 juin 2013, par les chefs d'Etat et de gouvernement du G8, de la Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques<sup>2</sup>.

### Une démarche pour un gouvernement plus ouvert, plus exemplaire et plus efficace (« Open Government »)

L'ouverture et le partage des données, c'est la manière, pour un Etat moderne, de s'organiser afin de rendre des comptes, d'ouvrir le dialogue, et de faire confiance à l'intelligence collective des citoyens.

C'est aussi - souvent - le moyen de simplifier le fonctionnement interne de l'Etat : les administrations sont les premières bénéficiaires de l'ouverture de ces données qui ont été créées pour les besoins du service public. L'ouverture permet souvent d'améliorer la qualité des données, le partage des données entre administrations permettant de créer des systèmes plus complets et les agents publics gagnant à adosser leur travail sur les données produites par d'autres agents pour des missions proches.

C'est aussi un levier pour construire des relations de travail avec des acteurs passionnés par l'intérêt général, qui vont pouvoir prolonger l'action de l'Etat en concevant de nouveaux services utiles à tous les citoyens. Différents exemples d'ouverture de données publiques montrent combien cette politique permet de fonder de nouvelles relations entre l'Etat et les citoyens : en favorisant la simple consultation et en répondant ainsi aux questions que se posent les usagers du service public, en autorisant la construction de points de vues qui ne sont pas ceux de l'Etat, en enrichissant les débats de la démocratie locale, en facilitant le développement de services d'aide aux handicapés, en favorisant la naissance de services facilitant l'accessibilité des services publics, cartographies interactives, etc.

C'est enfin un levier pour construire la confiance à travers une action ouverte et transparente, sur le plan national comme sur le plan des relations internationales.

1. [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers\\_joints/donnees-publiques.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/donnees-publiques.pdf)

2. <http://www.etalab.gouv.fr/article-les-chefs-d-etat-reunis-a-lougue-erne-signent-une-charte-du-g8-pour-l-ouverture-des-donnees-publique-118576420.html>

## **Une stratégie d'innovation et de stimulation de l'économie**

Avec la révolution numérique, les données prennent par ailleurs une place centrale dans l'économie. Ouvrir et partager les données publiques, c'est organiser la mise en ligne de données essentielles, qui vont enrichir les analyses de nombreux décideurs, permettre de nombreuses économies de temps de travail ou permettre, dans de nombreux secteurs, des prises de décisions mieux informées. C'est créer de grands référentiels partagés par tous les acteurs et encourager le développement de nombreux services à forte valeur ajoutée, par exemple dans le tourisme, le transport, la santé ou la maîtrise de la consommation d'énergie. C'est donc à la fois une stratégie de souveraineté (organiser soi-même la représentation numérique de notre pays) et, dans bien des cas, un fort levier de développement économique.

## **Quelles sont les données concernées par l'ouverture des données publiques ?**

Toutes les données produites ou détenues par l'administration qui entrent dans le champ des données publiques (voir définition infra) doivent être partagées, gratuitement, et librement réutilisables. Prioritairement, il importe d'ouvrir et de partager des données susceptibles de présenter un enjeu démocratique ou un intérêt pour les réutilisateurs. De ce fait, les séries complètes, les données permettant de construire des référentiels, les données fréquemment actualisées, les données géolocalisées ou encore les données portant sur la transparence de l'action publique sont particulièrement utiles. En annexe 2 sont cités quelques exemples de données fréquemment réutilisées.

## **2. Le cadre juridique de l'ouverture des données publiques**

### **Qu'est-ce qu'une donnée publique ?**

Le langage courant confond parfois les « données publiques » avec « l'ensemble des données accessibles en ligne ». Ce n'est pas le sens de la politique d'ouverture et de partage des données publiques, qui est initialement fondée sur la loi sur l'accès aux documents administratifs et sur la directive européenne sur les informations du secteur public. Cette politique concerne les informations ou données produites ou reçues par une autorité administrative dans le cadre de sa mission de service public, publiées par une autorité administrative ou communicables à toute personne en faisant la demande. Ces informations doivent être présentées sous un format permettant leur traitement automatisé et leur réutilisation.

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs, les définit ainsi dans son article 1er : « (...) quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes-rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. (...) ».

Le droit d'accès et de réutilisation des données publiques concerne donc les textes, mémorandums, documents, tableaux ou statistiques produits par l'administration dans le cadre d'une mission de service public. Il ne concerne pas les documents préparatoires et non définitifs de l'administration en vue de ses délibérations.

Les informations nominatives, les informations personnelles et les informations protégées par des secrets prévus par la loi (secret de la défense nationale par exemple) sont exclues du champ des données susceptibles d'être rendues publiques, sauf disposition légale ou réglementaire contraire.

Les informations statistiques doivent être publiées dans le respect de la loi de 1951, ainsi que de l'article 285 du Traité instituant la communauté européenne, qui définit le secret statistique.

### **Qu'est-ce que l'ouverture des données publiques ?**

**L'ouverture et le partage des données publiques** consistent à mettre à disposition de tous les citoyens, sur Internet, toutes les données publiques brutes qui ont vocation à être librement accessibles et gratuitement réutilisables. Le droit d'accès à ces données s'impose à l'Etat, aux collectivités territoriales et à toutes les autres personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

Le droit d'accès aux documents administratifs a été reconnu comme une « liberté publique » par le Conseil d'État (CE, 29 avril 2002, X., n° 228830). La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 prévoyait déjà, dans son article 15, que « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

En 1997, le Gouvernement en a élargi le principe en décidant la mise en ligne gratuite des « données publiques essentielles ».

En 2003, la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, transposée par l'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 décembre 2005, a permis la réutilisation des documents et des informations publiques des organismes du secteur public. La circulaire du Premier ministre et le décret du 26 mai 2011 ont fixé le principe de la réutilisation libre, facile et gratuite pour tous les citoyens.

Enfin, le décret du 21 février 2011 a créé la mission Etalab, qui a été rattachée au SGMAP le 30 octobre 2012. Etalab est chargée d'accompagner les administrations dans l'ouverture de leurs données publiques, de piloter le portail national [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) et d'animer la communauté des réutilisateurs.

Le Gouvernement a réaffirmé son attachement à la gratuité de la réutilisation des données publiques à l'occasion du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 ainsi que dans la « Stratégie gouvernementale en matière d'ouverture et de partage des données publiques » publiée le 28 février 2013.

Les données mises à disposition sur la plateforme [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) sont sous « Licence Ouverte / Open Licence » qui garantit la plus grande liberté de réutilisation tout en apportant la plus forte sécurité juridique aux producteurs et aux réutilisateurs des données publiques :

- en promouvant la réutilisation la plus large et en autorisant la reproduction, la redistribution, l'adaptation et l'exploitation commerciale des données ;
- en s'inscrivant dans un contexte international compatible avec les standards des licences Open Data développées à l'étranger et notamment celles du gouvernement britannique (Open Government Licence) ainsi que les autres standards internationaux (ODC-BY, CC-BY 2.0).

### Pourquoi les données doivent-elles être publiées dans un format brut et quels sont les différents formats proposés ?

L'objectif de l'ouverture des données publiques est de favoriser et de faciliter les réutilisations et les réinterprétations, de la manière la plus automatisée et la plus standardisée possible. Les données brutes – telles qu'elles sont produites ou utilisées par les administrations à des fins de service public – sont en ce sens extrêmement intéressantes. Il est préférable de diffuser ces données dans des formats structurés, sans avoir recours à des options de présentation (couleurs, cellules fusionnées, fichiers à plusieurs onglets..), ni à des fonctions de présentations (macros, liens croisés dynamiques...).

Pour en permettre une réutilisation simple par le plus grand nombre, il est recommandé de présenter ces données dans des formats ouverts (Exemple : CSV, JSON, XML, RDF...) qui permettent la réutilisation sans restriction d'accès ni de mise en œuvre, par opposition à un format fermé ou propriétaire. La circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2012, sur l'usage du logiciel libre dans l'administration, encourage l'usage de ces formats réutilisables et ouverts.

Dans la mesure du possible, l'ouverture des données publiques requiert la diffusion des données brutes dans des formats normalisés qui permettent une réutilisation simplifiée dans des applications. Les données peuvent également être diffusées sous forme de flux accessibles à travers des interfaces de programmation (API).

Il est également recommandé que les données diffusées soient les plus exhaustives et les plus précises possible, diffusées à une granularité fine dans le respect de la loi sur le secret statistique, et qu'elles s'appuient sur des référentiels partagés et des nomenclatures décrites et publiées.

Lorsque de tels formats ouverts n'existent pas, on recommande pour autant de partager ces données dans leurs formats d'origine plutôt que de renoncer à leur diffusion. *Etalab* recommande de rechercher autant que possible le véritable format d'origine, et pas, par exemple, le PDF, développé pour le confort de lecture, qui circule usuellement.

### Faut-il indexer ces données avant de les transmettre ?

La qualification des métadonnées et l'indexation sont une étape essentielle pour faciliter la réutilisation des données publiques. Les données sont très difficiles à retrouver si elles ne sont pas indexées et elles sont difficilement réutilisables si elles ne sont pas décrites avec précision.

Ces informations complémentaires décrivant les données sont appelées « métadonnées ». *Etalab* propose ainsi des champs de descriptions normalisées à tous les producteurs de données publiques afin de leur permettre de spécifier le contexte et le contenu des données. Il leur est notamment demandé de caractériser leurs données (titre, description, mots-clés...) en répondant aux questions suivantes :

- Qui a produit les données ?
- Quand les données ont-elles été produites ?
- Quelle est la période temporelle concernée ?
- Quelles sont les zones géographiques couvertes ?
- Quelles sont les thématiques des données ?

Par ailleurs, pour faciliter la réutilisation la plus large possible des données publiques, *Etalab* recommande que tout jeu de données soit accompagné d'une description du contenu du jeu de données. Ce document annexe peut se révéler très important pour les réutilisateurs.

### Comment s'assurer de la qualité des données mises en ligne ?

Les données publiques sont produites ou reçues dans le cadre d'une mission de service public. Elles sont donc généralement d'une qualité permettant le travail quotidien de l'administration et, en fonction de leur destination initiale, une utilisation statistique pertinente. Le document annexe présentant les jeux de données pourra, si nécessaire, préciser les méthodes de production et les limites intrinsèques des données proposées.

Toutefois, les grands systèmes d'information de l'Etat et des collectivités territoriales, tout comme ceux des entreprises, peuvent parfois comporter des erreurs. L'existence de ces erreurs ne doit pas ralentir la démarche d'ouverture et de partage des données publiques. L'ouverture et le dialogue avec les réutilisateurs favorisent le signalement d'erreurs éventuelles.

C'est pourquoi, il est recommandé d'intégrer la perspective de l'ouverture des données et le besoin de qualification des jeux de données dans la conception et la rénovation des systèmes d'information.

### Peut-on vendre des données publiques ?

Le cadre juridique et règlementaire, rappelé par le Premier ministre au cours du CIMAP du 18 décembre 2012 puis du Séminaire gouvernemental sur le numérique du 28 février 2013, prévoit la gratuité des données publiques comme principe par défaut.

Pour certaines données, liées à l'obligation de rendre des comptes au citoyen, cette gratuité est un pré-requis. Pour d'autres données, l'expérience a montré que la mise à disposition de ces données gratuites favorisait la création de services à valeur ajoutée économique ou sociale, et donc l'émergence de nouveaux services au public et un surcroît de revenus pour l'Etat.

Cependant, le droit n'interdit pas systématiquement la facturation du coût de mise à disposition des données publiques : il autorise en effet la facturation du coût de la mise à disposition de la donnée, ainsi que celle de services à valeur ajoutée. Cette autorisation est souvent importante pour les opérateurs dont la mission est de produire de l'information, et dont l'équilibre budgétaire peut dépendre de ces revenus complémentaires.

En tout état de cause, il importe que d'éventuelles redevances sur les données ne créent pas de monopoles de fait ou de barrières à l'entrée susceptibles de freiner l'innovation et notamment celles des jeunes entreprises.

Le décret du 26 mai 2011 a prévu qu'à compter du 1er juillet 2011, les informations ou catégories d'informations dont la réutilisation peut être soumise au paiement d'une redevance doivent figurer sur une liste fixée par décret, donc après décision expresse du Premier ministre.

Pour les redevances instituées avant l'entrée en vigueur du décret, les administrations de l'Etat et ses établissements publics à caractère administratif avaient jusqu'au 1er juillet 2012 pour faire inscrire sur une seconde liste les informations ou catégories d'informations concernées. Ces deux listes ont été publiées sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr). Cette procédure ne s'applique qu'aux informations publiques faisant l'objet d'une redevance de réutilisation au sens du chapitre II du titre 1er de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

A l'occasion du CIMA du 18 décembre 2012, le Premier ministre a décidé de la création d'une mission d'évaluation des modèles économiques de ces redevances. Cette mission a remis ses conclusions au Premier ministre à l'été 2013, notamment en dressant un « bilan coût-avantage » et en réunissant les « éléments permettant de justifier la pertinence » de ces redevances ainsi que les conditions de leur pérennité. Le Gouvernement annoncera au cours de l'automne 2013 ses décisions concernant la gratuité de nouveaux jeux de données, et les éventuelles évolutions des modèles économiques de certains opérateurs.

### **Y a-t-il un risque pour la protection de la vie privée ?**

Dans la pratique, la démarche d'ouverture et de partage des données publiques par l'Etat ne concerne pas les données à caractère personnel.

Il peut cependant arriver que des informations publiques personnelles soient publiées par l'Etat, après disposition expresse (exemple : lauréats du baccalauréat). Dans ce cas, la loi du 17 juillet 1978 dispose que : « Les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet.

La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de [la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978](#) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »

On rappelle par ailleurs que la loi du 7 juin 1951 organise le secret statistique, qui permet d'assurer :

- aux personnes physiques que la confidentialité sur leur vie personnelle et familiale sera garantie<sup>3</sup> ;
- aux entreprises que le secret commercial sera respecté.

## **3. Comment se lancer dans une démarche d'ouverture et de partage des données publiques ?**

### **Sur quel support peut-on diffuser les données publiques ?**

La plateforme [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) peut héberger toutes les données publiques produites notamment par les administrations, les établissements publics ou les collectivités locales.

Par ailleurs, certaines administrations, collectivités locales ou opérateurs ont développé des portails permettant l'ouverture et le partage de données publiques spécifiques, répondant aux contraintes particulières de leur système d'information ou de leur communauté de réutilisateurs. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de dupliquer ces données sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), mais il est fondamental d'y placer une fiche de description des données, contenant les métadonnées concernées, afin de faciliter les recherches des internautes. Ce recours à la plateforme nationale améliore le référencement des acteurs publics et intensifie le dialogue avec leur communauté de réutilisateurs.

3. La formation spécialisée du Coepia proposera prochainement un guide relatif à la protection des données personnelles dans le cadre de l'ouverture des données publiques.

## **Qui contacter pour engager une démarche d'ouverture de données publiques ?**

La mission *Etalab* est chargée de créer et de développer la plateforme [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr). Elle anime un réseau de 12 coordonnateurs ministériels « Open Data » placés sous l'autorité directe des secrétaires généraux des ministères. Ce réseau de coordinateurs se réunit tous les mois au sein d'un comité de pilotage de l'Open Data animé par *Etalab*. Ils s'appuient sur des correspondants au sein des directions, bureaux et services de leurs administrations. Il existe donc un coordinateur Open data auprès de chaque secrétaire général d'un ministère. La feuille de route du gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques demande à *Etalab* de veiller à faciliter de plus en plus les conditions techniques de transfert des données vers la plateforme [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr). Ces modalités vont donc évoluer rapidement dans le sens d'une grande simplification. En tout état de cause, si votre entité de service public souhaite s'engager dans une politique d'ouverture et de partage des données publiques, la mission *Etalab* est chargée de vous y aider et de vous en faciliter la démarche.

## **Comment publie-t-on concrètement les données sur data.gouv.fr ?**

Deux méthodes sont possibles pour publier des données publiques sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) :

- **le versement manuel** : le producteur s'identifie sur l'espace d'administration de [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), décrit les données en renseignant les « métadonnées » associées au jeu de données et transmet ou référence le fichier de données à mettre en ligne. Un jeu de données est chargé en quelques minutes dans l'espace d'administration et ne mobilise qu'une seule personne. Les entités qui le souhaitent peuvent déléguer la validation et/ou la publication des données à un tiers, autre que le producteur.
- **le versement automatisé** : cette démarche concerne les administrations disposant d'importants volumes de données issues de systèmes d'informations ou de données fréquemment mises à jour. *Etalab* propose une interface standardisée, documentée et gratuite, permettant le déversement automatisé de données, et rencontre à la demande les équipes techniques du producteur pour soutenir la mise en place de l'interface.

## **Quelles sont les retombées d'une démarche d'ouverture des données publiques ?**

Ouvrir les données publiques n'est pas seulement un moyen de respecter le principe démocratique de transparence et de motivation de la décision. Cette démarche peut également se révéler très utile :

- pour simplifier les processus internes à l'administration elle-même (notamment en favorisant la circulation du savoir entre les services, et en facilitant le travail quotidien des agents publics) ;
- pour simplifier les démarches des usagers et renforcer les relations de confiance avec les citoyens ;
- pour prolonger et amplifier l'effort de l'administration grâce à des services complémentaires développés par les innovateurs extérieurs ;
- pour attirer à soi des cultures innovantes issues d'horizon divers.

L'ensemble du SGMAP est à la disposition des administrations qui souhaiteraient travailler ces objectifs dans le cadre d'un projet d'ouverture des données publiques.

## 4. Quelles réutilisations seront faites ?

### Qu'est-ce que la réutilisation des données publiques ?

La réutilisation des données publiques peut susciter le développement de nouveaux services comme les applications mobiles, des sites Internet, des visualisations données ou « datavisualisation » notamment par la presse, etc. Elle doit être autorisée sans restrictions autres que celles prévues par la loi CADA (qui demande que ces informations ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées).

Les données publiques peuvent être aussi réutilisées par les chercheurs, les enseignants, les étudiants, les responsables associatifs, les citoyens, pour construire de nouveaux points de vue sur la société ou sur l'action publique.

### Quelles réutilisations seront faites des données mises en ligne ?

L'objectif d'une politique d'Open Data est d'encourager la créativité, stimuler l'innovation et de favoriser la réutilisation la plus large possible des données publiques en se reposant sur l'intelligence collective et la volonté des citoyens de créer de nouveaux services innovants utiles à tous.

La « Licence Ouverte / Open Licence », sous laquelle les données sont publiées sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), rappelle aussi une règle simple : la réutilisation reste de la responsabilité du réutilisateur. Tout usage illégal reste illégal même lorsqu'il est fondé sur des données publiques.

### Comment suivre les différentes réutilisations de données ?

Afin d'encourager la réutilisation des données publiques, qu'elles proviennent de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres entités de service public, Etalab a engagé en 2012 et en 2013 une série de quatre concours de création de projets et de services innovants. Il s'agit de l'initiative « Dataconnexions ». Les différents producteurs de données publiques sont particulièrement associés aux projets lauréats. En participant à l'animation de la communauté de l'Open Data, Etalab contribue également à mettre en lumière les meilleures réutilisations de données, notamment en assurant leur promotion au sein de l'Etat.

Par ailleurs, les évolutions prochaines du portail [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) accorderont une place croissante à l'appropriation par le plus grand nombre des données partagées, à l'enrichissement des données par les utilisateurs, notamment les citoyens, et à la mise en valeur des réutilisations.

## 5. Pour en savoir plus

Sur Etalab : [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)

Sur la modernisation de l'action publique : [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr)

## Annexe 1

### Textes cités en référence

Articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, 1789 [\[2\]](#)

Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public [\[3\]](#)

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 [\[4\]](#)

Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques [\[5\]](#)

Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés [\[6\]](#)

Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques [\[7\]](#)

Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 [\[8\]](#)

Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'Etat et ses établissements publics administratifs [\[9\]](#)

Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques [\[10\]](#)

CE, 29 avril 2002, X., n° 228830 [\[11\]](#)

La feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques, 28 février 2013 [\[12\]](#)

La Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques, 18 juin 2013 [\[13\]](#)

## Annexe 2

### Exemples de fichiers très téléchargés sur data.gouv.fr

#### Statistique générale

- Recensement de la population 2008
- Statistiques régionales et départementales du commerce extérieur

#### Information géographique

- Fonds de carte IGN France et Régions
- Correspondances stations/lignes sur le réseau ferré RATP
- Trafic annuel entrant par station RATP
- Répertoire géographique des communes métropole
- Coordonnées des représentations diplomatiques
- Liste des gares de voyageurs du RFN avec coordonnées

#### Transparence sur l'action de l'Etat

- Loi de finances initiale - budget général
- PLF Budget général par ministère
- Financement et dépenses de la sécurité sociale
- Liste des subventions versées par l'Etat aux associations
- Liste des marchés conclus en 2011
- Effort financier de l'Etat en faveur des PME

#### Information de sécurité

- Informations sur la localisation des accidents corporels de la circulation
- Faits de délinquance et de criminalité constatés par département de 1996-2011
- Avis de rappel de produits 2011
- Liste des 150 infractions les plus fréquentes dans les condamnations pénales

#### Santé et sécurité alimentaire et environnementale

- Dépenses de santé remboursées par l'assurance maladie par région (soins de ville, établissements de santé publics et privés, établissements médico-sociaux)
- Table Ciqual de composition nutritionnelle des aliments

#### Efficacité et accessibilité des services publics

- Les réseaux de réussite scolaire (RRS)
- Associations reconnues d'utilité publique
- Statistiques pôles de compétitivité
- Indicateurs de résultat des lycées d'enseignement général et technologique
- Recensement des équipements sportifs
- Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu fermé

#### Information culturelle et patrimoniale

- Données complètes du contenu de la BNF
- Liste des événements culturels de l'année
- Fréquentation des musées et expositions évolution 1973-2008
- Listes des musées de France

#### Ressources pour l'économie et les entreprises

- Plans de fréquences de télévision numérique terrestre
- Cotations des fruits et légumes par marché et par produit

#### Vie démocratique

- Election présidentielle 2012 résultats
- Elections municipales 2008 résultats
- Elections européennes 2009 résultats

## **Annexe 10 – Circulaire du 17 septembre 2013 sur l'ouverture et le partage des données publiques**



*Le Premier Ministre*

Paris, le 17 septembre 2013

N° 5677/SG

à

*Mesdames et Messieurs les ministres,*

**Objet :** Ouverture et partage des données publiques

Le Gouvernement attache la plus grande importance à l'ouverture et au partage des données publiques (ou « *Open Data* »). C'est le moyen d'une transparence et d'une efficacité accrues de l'action publique. C'est aussi un facteur de développement économique.

En signant la Charte de déontologie du gouvernement, chaque ministre s'est engagé personnellement à promouvoir cette ambition. Nous avons collectivement adopté une stratégie ambitieuse au cours du séminaire gouvernemental sur le numérique du 28 février dernier.

Au moment où la France vient de soutenir la révision de la directive européenne sur les informations du secteur public et a substantiellement nourri les conclusions du G8, je souhaite que tous les agents concernés disposent d'un outil facilitant leur engagement dans cette démarche. C'est le but du « *Vademecum pour l'ouverture et le partage des données publiques* » que le gouvernement publie ce jour.

Je vous demande de le diffuser largement dans vos services et de veiller à la mise en œuvre de ses recommandations.

Jean-Marc AYRAULT

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 PARIS - Téléphone : 01 42 75 80 00



**Annexe 11 – Relevé des décisions du CIMAP relatives à l'ouverture des données publiques<sup>489</sup>**

18 décembre 2012	<i>Décision n° 32</i>	Réaffirmer le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques et l'étendre, en concertation, aux collectivités, aux délégataires de service public, à la sphère sociale et aux autorités administratives indépendantes
	<i>Décision n° 33</i>	Développer la transparence de l'action publique et stimuler une citoyenneté active
	<i>Décision n° 38</i>	Maîtriser le cycle de vie des données au sein des entités administratives et en faciliter l'utilisation le partage, la sécurité et l'archivage
	<i>Décision n° 13</i>	Le Gouvernement publiera dès 2013 de nouveaux jeux de données sur <a href="http://data.gouv.fr">data.gouv.fr</a> dans des domaines stratégiques de l'action publique
2 avril 2013	<i>Décision n° 14</i>	Le Gouvernement prendra systématiquement en compte l'exigence de partage des données publiques dans les réformes qu'il présente
	<i>Décision n° 15</i>	Le Gouvernement améliorera l'accès aux données ouvertes par la création d'un catalogue national permettant de trouver l'ensemble des données publiques librement accessibles et par l'élaboration d'une nouvelle version de la plateforme <a href="http://data.gouv.fr">data.gouv.fr</a>
	<i>Décision n° 16</i>	À la suite de la signature par le Président de la République de la charte du G8 pour l'ouverture des données publiques, le Premier ministre demande à chacun des ministres de participer à l'élaboration du plan d'action national prévu par la charte pour la fin 2013
17 juillet 2013	<i>Décision n° 17</i>	Le SGMAP coordonnera avec l'ensemble des administrations concernées la transposition dans le droit national de la directive européenne du 26 juin 2013 concernant la réutilisation des informations du secteur public
	<i>Décision n° 18</i>	Programmation de trois débats thématiques sur l'accès aux données publiques (logement, santé, enseignement supérieur et recherche)
	<i>Décision n° 24</i>	Le Gouvernement réaffirme le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques et décide de ne plus autoriser la création de nouvelle redevance.
18 décembre 2013	<i>Décision n° 25</i>	Suppression de plusieurs redevances sur la base du rapport Trojette
	<i>Décision n° 26</i>	Le Gouvernement précise sa doctrine en matière d'exceptions au principe de gratuité
	<i>Décision n° 27</i>	Le Gouvernement lancera les premiers appels à projets cofinancés par le Programme d'investissements d'avenir « Transition numérique et modernisation de l'action publique » au premier semestre 2014

<sup>489</sup> BOUCHOUX Corinne, *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique*, Rapport - Mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, Tome I, Sénat, Juin 2014, pp. 102-103



## Annexe 12 – Communiqué de presse - Ouverture des données publiques : création de la fonction d'administrateur général des données (*chief data officer*)



MARYLISE LEBRANCHU  
MINISTRE DE LA DECENTRALISATION,  
DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Communiqué de presse

Communiqué de presse

Paris, le 21 mai 2014

### **Ouverture des données publiques : création de la fonction d'administrateur général des données (*chief data officer*)**

A l'occasion d'une communication en Conseil des ministres ce mercredi 21 mai, Marylise LEBRANCHU, ministre de la décentralisation, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique, a dressé un bilan de la politique d'ouverture des données publiques menée par le Gouvernement depuis deux ans.

La ministre a rappelé que, dans un monde où les nouvelles technologies transforment notre vie quotidienne, où les outils informatiques accélèrent la transmission de l'information, où nos concitoyens acquièrent et revendiquent de nouveaux pouvoirs, l'ouverture des données publiques est un outil au service de la démocratie, du redressement productif et de la créativité de notre pays.

Grâce à la politique ambitieuse et volontariste du Gouvernement, la France a aujourd'hui une voix forte en matière d'ouverture de données publiques. Le portail [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), lancé en décembre dernier, est le premier site au monde à proposer aux usagers d'enrichir et d'améliorer les données disponibles, et également d'en déposer de nouvelles. L'annonce de l'adhésion de la France au Partenariat pour un gouvernement ouvert le 24 avril dernier, lors de la Conférence de Paris sur l'*open data* et le gouvernement ouvert, a été saluée par nos partenaires internationaux. Par ailleurs, l'*open data* apporte une ressource essentielle à la stratégie de croissance, d'inclusion et de confiance dans le numérique que porte Axelle LEMAIRE, secrétaire d'Etat au numérique, notamment par le soutien aux écosystèmes innovants.

Marylise LEBRANCHU, dans sa communication de ce matin, a appelé à accélérer encore le mouvement engagé et à élaborer une pratique interministérielle d'utilisation des données car « *les données publiques sont autant de ressources pour trouver des économies intelligentes, améliorer l'efficacité des politiques publiques et développer de meilleurs services pour nos concitoyens* ».

D'ici juin 2015, la transposition de la directive sur les informations du secteur public sera l'occasion d'adapter notre dispositif juridique et réglementaire d'encadrement de l'ouverture des données publiques.

Mais surtout, la ministre a annoncé la création d'une fonction d'administrateur général des données (*chief data officer*). Autorisé à connaître les données détenues par l'administration de l'Etat et ses opérateurs, cet administrateur aura pour mission :

- D'organiser une meilleure circulation des données dans l'économie comme au sein de l'administration
- dans le respect de la vie privée et des différents secrets légaux ;
- De veiller à la production ou à l'acquisition de données essentielles ;
- De lancer des expérimentations pour éclairer la décision publique ;
- De diffuser outils, méthodes et culture de la donnée au sein des administrations et au service de leurs objectifs respectifs.

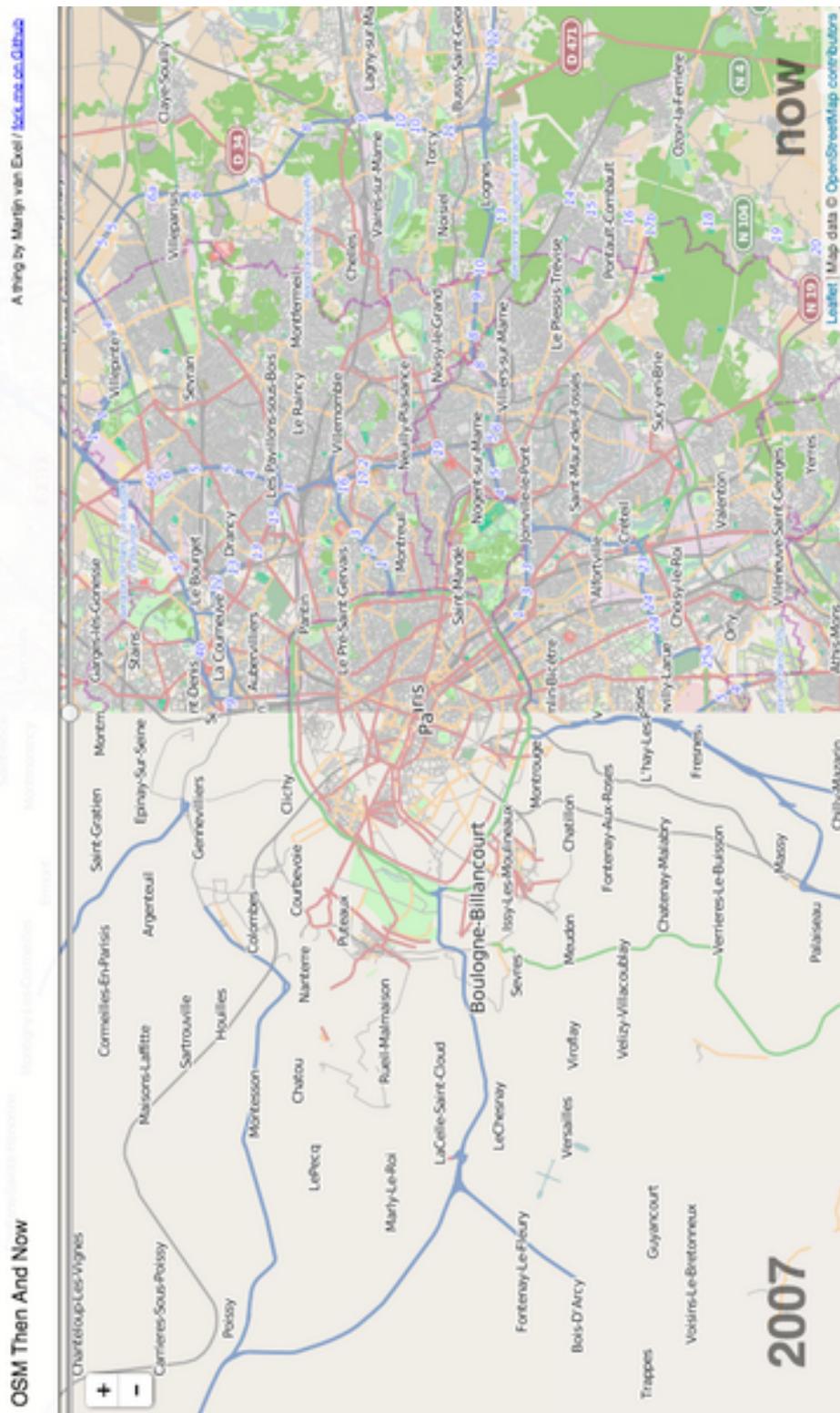
La France est le premier Etat européen à se doter de cette fonction, que de nombreuses entreprises et collectivités locales, notamment aux Etats-Unis, ont déjà expérimentée, et se place ainsi à la pointe de l'innovation publique.

#### **Contacts presse**

Service de presse de Marylise LEBRANCHU  
Tél : 01 43 19 23 36  
Mob : 06 10 86 57 96  
[mathilde.renoir@action-publique.gouv.fr](mailto:mathilde.renoir@action-publique.gouv.fr)



## Annexe 13 – Carte de Paris OpenStreetMap en 2007 et 2014



## **Annexe 14 – Open Government Declaration**

### **OPEN GOVERNMENT DECLARATION**

*September 2011*

As members of the Open Government Partnership, committed to the principles enshrined in the Universal Declaration of Human Rights, the UN Convention against Corruption, and other applicable international instruments related to human rights and good governance:

**We acknowledge** that people all around the world are demanding more openness in government. They are calling for greater civic participation in public affairs, and seeking ways to make their governments more transparent, responsive, accountable, and effective.

**We recognize** that countries are at different stages in their efforts to promote openness in government, and that each of us pursues an approach consistent with our national priorities and circumstances and the aspirations of our citizens.

**We accept** responsibility for seizing this moment to strengthen our commitments to promote transparency, fight corruption, empower citizens, and harness the power of new technologies to make government more effective and accountable.

**We uphold the value** of openness in our engagement with citizens to improve services, manage public resources, promote innovation, and create safer communities. We embrace principles of transparency and open government with a view toward achieving greater prosperity, well-being, and human dignity in our own countries and in an increasingly interconnected world.

Together, we declare our commitment to:

#### **Increase the availability of information about governmental activities.**

Governments collect and hold information on behalf of people, and citizens have a right to seek information about governmental activities. We commit to promoting increased access to information and disclosure about governmental activities at every level of government. We commit to increasing our efforts to systematically collect and publish data on government



spending and performance for essential public services and activities. We commit to proactively provide high-value information, including raw data, in a timely manner, in formats that the public can easily locate, understand and use, and in formats that facilitate reuse. We commit to providing access to effective remedies when information or the corresponding records are improperly withheld, including through effective oversight of the recourse process. We recognize the importance of open standards to promote civil society access to public data, as well as to facilitate the interoperability of government information systems. We commit to seeking feedback from the public to identify the information of greatest value to them, and pledge to take such feedback into account to the maximum extent possible.

### **Support civic participation.**

We value public participation of all people, equally and without discrimination, in decision making and policy formulation. Public engagement, including the full participation of women, increases the effectiveness of governments, which benefit from people's knowledge, ideas and ability to provide oversight. We commit to making policy formulation and decision making more transparent, creating and using channels to solicit public feedback, and deepening public participation in developing, monitoring and evaluating government activities. We commit to protecting the ability of not-for-profit and civil society organizations to operate in ways consistent with our commitment to freedom of expression, association, and opinion. We commit to creating mechanisms to enable greater collaboration between governments and civil society organizations and businesses.

### **Implement the highest standards of professional integrity throughout our administrations.**

Accountable government requires high ethical standards and codes of conduct for public officials. We commit to having robust anti-corruption policies, mechanisms and practices, ensuring transparency in the management of public finances and government purchasing, and strengthening the rule of law. We commit to maintaining or establishing a legal framework to make public information on the income and assets of national, high ranking public officials. We commit to enacting and implementing rules that protect whistleblowers. We commit to making information regarding the activities and effectiveness of our anticorruption prevention and enforcement bodies, as well as the procedures for recourse to such bodies, available to the public, respecting the confidentiality of specific law enforcement information. We commit to



increasing deterrents against bribery and other forms of corruption in the public and private sectors, as well as to sharing information and expertise.

**Increase access to new technologies for openness and accountability.**

New technologies offer opportunities for information sharing, public participation, and collaboration. We intend to harness these technologies to make more information public in ways that enable people to both understand what their governments do and to influence decisions. We commit to developing accessible and secure online spaces as platforms for delivering services, engaging the public, and sharing information and ideas. We recognize that equitable and affordable access to technology is a challenge, and commit to seeking increased online and mobile connectivity, while also identifying and promoting the use of alternative mechanisms for civic engagement. We commit to engaging civil society and the business community to identify effective practices and innovative approaches for leveraging new technologies to empower people and promote transparency in government. We also recognize that increasing access to technology entails supporting the ability of governments and citizens to use it. We commit to supporting and developing the use of technological innovations by government employees and citizens alike. We also understand that technology is a complement, not a substitute, for clear, useable, and useful information.

We acknowledge that open government is a process that requires ongoing and sustained commitment. We commit to reporting publicly on actions undertaken to realize these principles, to consulting with the public on their implementation, and to updating our commitments in light of new challenges and opportunities.

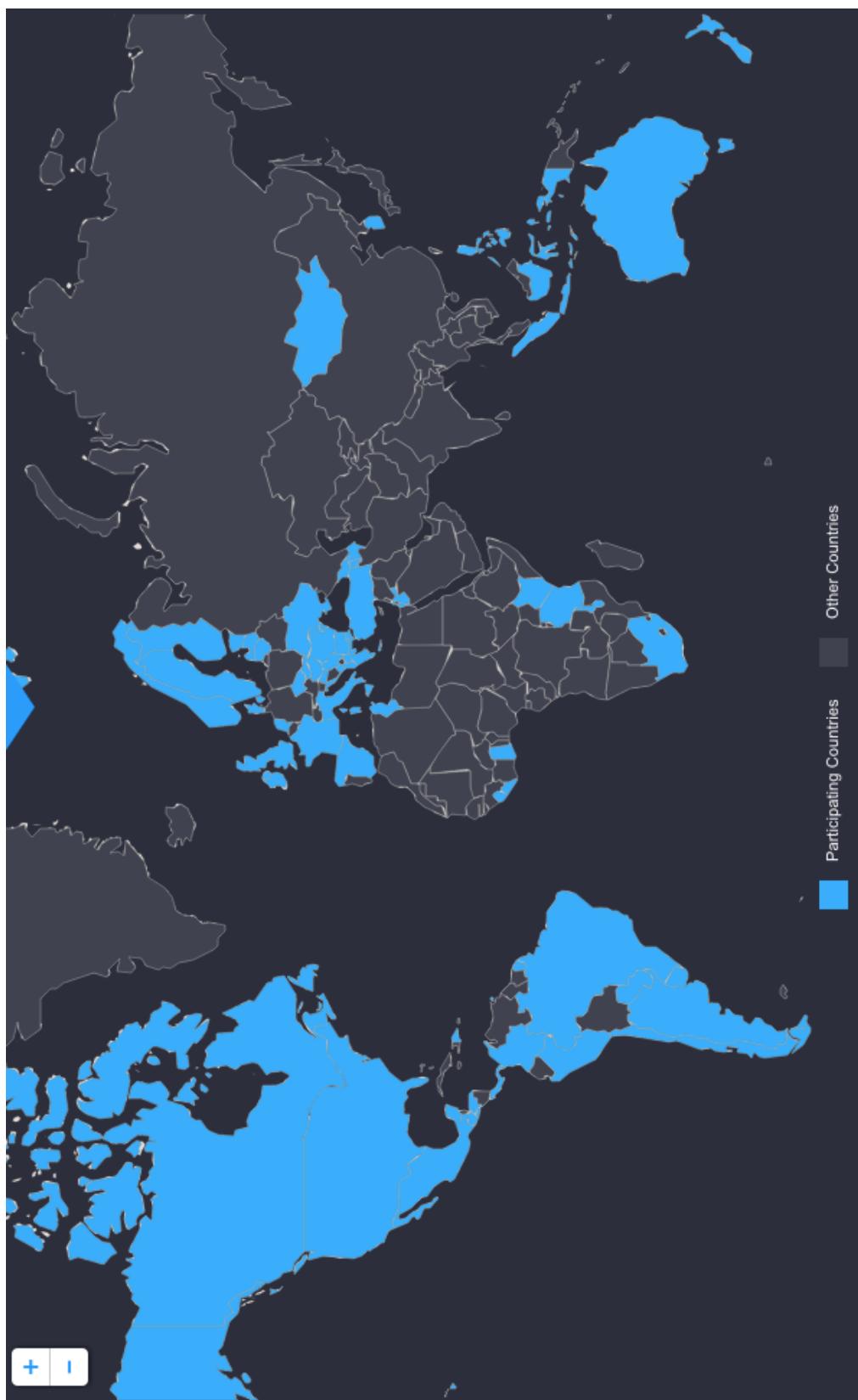
We pledge to lead by example and contribute to advancing open government in other countries by sharing best practices and expertise and by undertaking the commitments expressed in this declaration on a non-binding, voluntary basis. Our goal is to foster innovation and spur progress, and not to define standards to be used as a precondition for cooperation or assistance or to rank countries. We stress the importance to the promotion of openness of a comprehensive approach and the availability of technical assistance to support capacity- and institution-building.



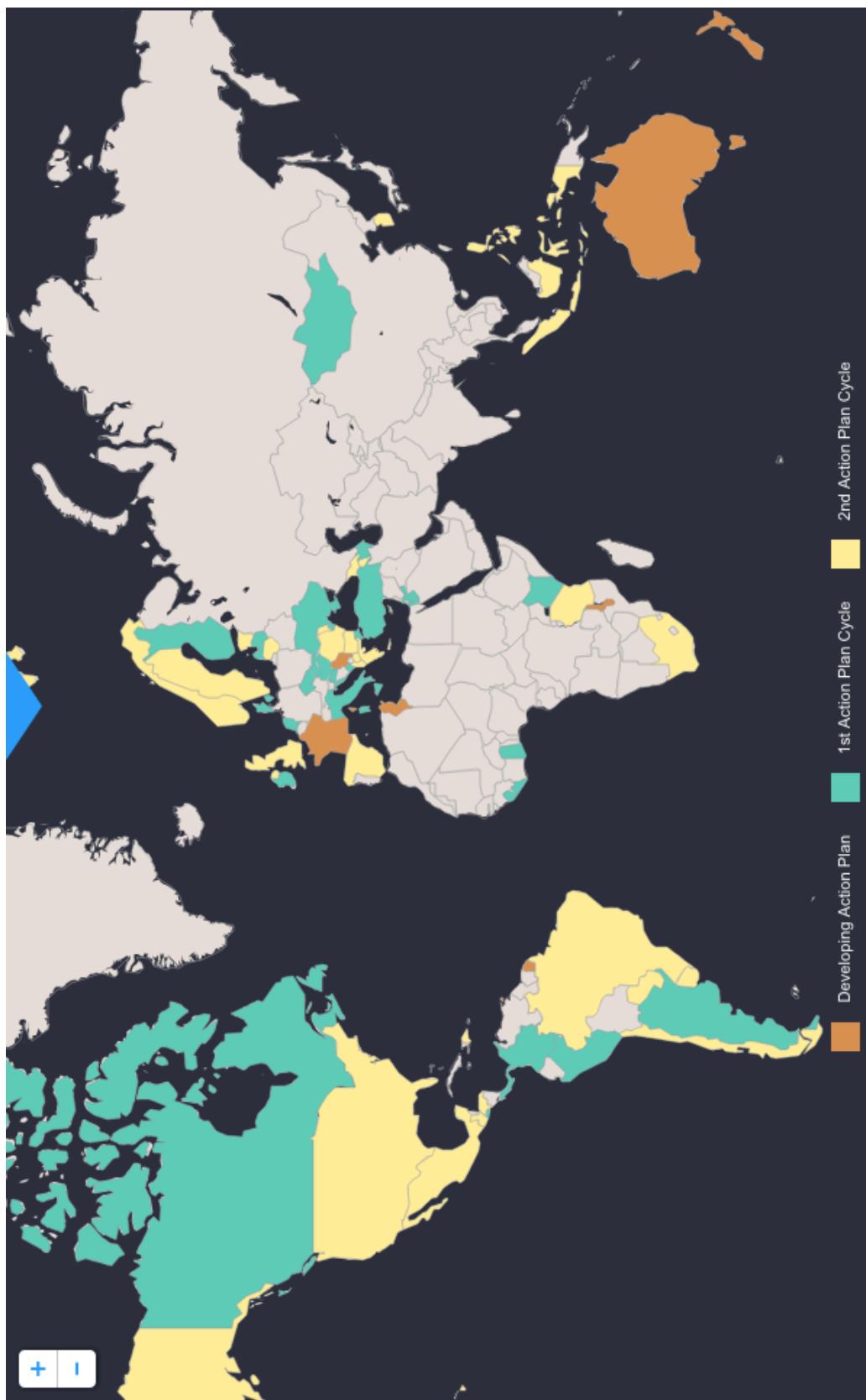
We commit to espouse these principles in our international engagement, and work to foster a global culture of open government that empowers and delivers for citizens, and advances the ideals of open and participatory 21st century government.



**Annexe 15 – Carte des pays membres de l'*Open Government Partnership***



**Annexe 16 – Carte de suivi des Plans d’Action des pays membres de l'*Open Government Partnership***



## Annexe 17 – Lettre de déclaration d’adhésion à l’OGP



MINISTÈRE DE LA DECENTRALISATION,  
DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

LA MINISTRE

Paris, le 02 MAI 2014

A l’attention des membres du Comité de Pilotage de l’OGP

Madame, Monsieur,

Par la présente lettre, et conformément à la décision du Président de la République Française François Hollande, j’ai l’honneur de vous faire part de l’intention de la France d’adhérer au « Partenariat pour le Gouvernement Ouvert » (Open Government Partnership, ou OGP). Nous partageons en effet pleinement les valeurs du Partenariat, et souhaitons ainsi promouvoir la transparence, la participation des citoyens à l’action publique et l’emploi des nouvelles technologies pour favoriser un gouvernement plus ouvert en France, en Europe et dans le monde.

Notre République a toujours été attachée aux principes du gouvernement ouvert. La Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789, préambule de notre Constitution, affirme ainsi que « *La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* » Depuis 1978, la loi accorde un droit d’accès à l’information publique à chaque citoyen. Depuis 2011, la France s’est engagée dans une politique d’Open Data ambitieuse au sein de son gouvernement central comme dans ses collectivités territoriales, politique que nous promouvons en Europe et autour de la Méditerranée.

La France répond donc aux critères d’admissibilité de l’OGP. Elle souscrit pleinement à la déclaration de septembre 2011 qui en précise les engagements. Ceux-ci concordent avec les objectifs stratégiques nationaux et internationaux déjà évoqués dans notre plan d’action national établi dans le cadre du G8. Nous croyons que l’OGP, et que notre participation à ses activités, constituent des leviers importants pour promouvoir et renforcer ces principes.

Je souhaite avoir la satisfaction de travailler avec vous et avec l’ensemble des membres du Partenariat afin de soutenir l’action de l’OGP, et de partager avec d’autres nations le fruit de nos efforts communs.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l’assurance de ma considération distinguée.

Marylise LEBRANCHU

Dr. IR. Kuntoro Mangkusubroto  
Head, President's Delivery Unit for  
Development Monitoring and Oversight –  
Government of Indonesia

80 rue de Lille  
BP 10445 – 75327 Paris cedex 07



## **Annexe 18 – Communiqué de presse : Adhésion de la France à l’OGP**



MARYLISE LEBRANCHU  
MINISTRE DE LA DECENTRALISATION, DE LA REFORME DE L'ETAT,  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

*Communiqué de presse*

*Communiqué de presse*

Paris, le 24 avril 2014

### **Marylise LEBRANCHU annonce officiellement l’adhésion de la France au Partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP)**

La décision de la France d’adhérer au « partenariat pour un gouvernement ouvert » (OGP), notifiée par le Président de la République lors de sa visite d’Etat au Mexique les 10 et 11 avril derniers, a été annoncée officiellement ce matin par Marylise LEBRANCHU, ministre de la Décentralisation, de la réforme de l’Etat et de la fonction publique, dans son discours d’ouverture de la « Conférence de Paris : de l’Open Data au gouvernement ouvert ».

Cette première conférence internationale, placée sous le haut-patronage du Premier ministre et organisée par Etabat et le Secrétariat Général pour la Modernisation de l’Action Publique (SGMAP), réunit les acteurs de premier plan de l’open data, qu’il s’agisse de représentants officiels, d’entreprises spécialisées ou d’associations, qui font la force du Partenariat pour un gouvernement ouvert.

L’OGP est un mouvement mondial, regroupant aujourd’hui 63 pays, qui s’attache à promouvoir la transparence de l’action publique et la gouvernance ouverte, à renforcer l’intégrité publique et combattre la corruption. Ce partenariat promeut l’usage des nouvelles technologies - en particulier d’Internet - pour renforcer la gouvernance des données publiques et promouvoir l’innovation notamment dans l’élaboration des politiques publiques.

Les pays qui rejoignent le Partenariat s’engagent à suivre les principes de la gouvernance ouverte et transparente, définis dans la déclaration de principes du 20 septembre 2011 : transparence de l’action publique, participation citoyenne à l’élaboration des politiques publiques, intégrité, innovation et utilisation des nouvelles technologies pour moderniser l’action publique, notamment à travers l’ouverture des données.

La France devra désormais établir, en concertation avec la société civile et de façon ouverte et transparente, un « Plan d’action national » avant le 31 mars 2015, comportant des engagements en vue d’une gouvernance plus transparente, plus efficace et plus responsable.

L’ouverture des données publiques est au cœur de la démarche de modernisation de l’action publique que porte le Gouvernement, comme en témoigne l’ambition placée dans la nouvelle version de data.gouv.fr, inaugurée il y a quatre mois par Marylise LEBRANCHU, en présence du Premier ministre. Sur cette plateforme renouvelée, des





données telles que les subventions allouées au titre de la réserve parlementaire (2011 et 2012), la liste des marchés publics conclus (2008 à 2012), ou le montant des impôts locaux par collectivité sont mises à disposition des citoyens.

En conclusion de son discours, Marylise LEBRANCHU a rappelé que « c'est une société de la concertation, de la négociation et de l'innovation qu'il nous est permis de construire. Nous pourrons ainsi redonner tout son sens à l'action publique. Nous pourrons ainsi redonner confiance à nos concitoyens. »

---

**Contact presse**

Mathilde RENOIR  
Conseillère presse et communication  
Tel : 01 43 19 23 36  
Mob : 06 10 86 57 96  
[mathilde.renoir@action-publique.gouv.fr](mailto:mathilde.renoir@action-publique.gouv.fr)

---



## **Annexe 19 – Lettre d'intention d'adhésion au Comité de Pilotage de l'OGP**



PREMIER MINISTRE

SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA SIMPLIFICATION

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT

Paris, le 16 juin 2014

### **A l'attention des membres du Comité de Pilotage de l'Open Government Partnership**

*Madame, Monsieur,*

Le 24 avril 2014, la France est devenue le 64e pays membre de l'OGP et s'est engagée à contribuer avec détermination à l'action du Partenariat.

Convaincu que la tradition républicaine et démocratique de notre pays, que sa politique ambitieuse en matière d'ouverture des données publiques et que son implication dans le développement l'OGP, notamment auprès de la francophonie, constitueront d'importants leviers pour promouvoir les principes du gouvernement ouvert à travers le monde, j'ai l'honneur de vous faire part de la candidature de la France au Comité de Pilotage du Partenariat.

La diffusion massive d'internet permet aujourd'hui aux citoyens du monde entier de s'informer et de s'engager. Elle ouvre sur de nouvelles pratiques sociales, de nouvelles aspirations et de nouveaux pouvoirs d'agir pour la société civile. A l'heure de cette révolution numérique, l'ouverture des données publiques et le développement des gouvernements ouverts sont des opportunités pour la construction de la puissance publique du 21e siècle. Cette puissante vague d'innovations nous ouvre de nombreux avenirs possibles, qu'il est essentiel de concevoir collectivement.

La France a, depuis longtemps, bâti sa démocratie autour des principes de responsabilité et de transparence. Depuis l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui figure au préambule de notre Constitution et qui affirme que « *la société est en droit de demander des comptes à tout agent public de son administration* », elle a progressivement inscrit ces principes dans sa loi et dans ses institutions : Service public des Archives, Service de la statistique publique, Loi de 1978 sur l'accès aux documents administratifs, Service public de la diffusion du droit, Commission nationale du débat public, Loi sur la transparence de la vie publique en 2013.

Hôtel de Cassini - 32, rue de Babylone - 75007 PARIS - Téléphone : 01 42 75 80 00



Notre pays a la chance de pouvoir s'appuyer sur une société civile exigeante, engagée et créative. De nombreux collectifs citoyens et ONG travaillent aujourd'hui avec l'Etat. Très actifs dans le réseau d'experts open data qui conseille et accompagne nos services, ils ont contribué à l'élaboration de la « *Feuille de route du gouvernement français en matière d'ouverture et de partage des données publiques* », qui a posé en 2013 les principales orientations d'une politique ambitieuse dans ce domaine.

L'open data et le gouvernement ouvert sont ainsi au cœur de notre politique de modernisation l'action publique, pour laquelle nous innovons en permanence.

Une nouvelle version du portail [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr), co-conçue avec la communauté, a été inaugurée en décembre 2013 par le Premier ministre. Ouvrant la voie de l'open data social, [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr) est le premier site gouvernemental ouvert aux contributions citoyennes : tout citoyen peut y enrichir les données, interagir avec elles, en déposer de nouvelles. Le site rassemble aujourd'hui plus de 13000 séries de données : aux côtés de celles des administrations et des collectivités territoriales, il accueille les données d'intérêt général partagées par la société civile, les associations, les universités et la recherche, les entreprises, la presse.

Le 21 mai dernier, le gouvernement français a par ailleurs été le premier en Europe à créer la fonction d'Administrateur Général des Données au niveau national (*State Chief Data Officer*). Chargé d'œuvrer à une meilleure circulation des données au sein de l'administration et dans l'économie, de veiller à la création des données essentielles, de diffuser la science et la culture de la donnée dans la sphère publique, il placera l'usage des nouvelles technologies promu par l'OGP au cœur même de son action. Nous espérons d'ailleurs pouvoir contribuer à ouvrir, au sein de l'OGP, une forte coopération avec d'autres pays désireux d'expérimenter eux aussi dans ce domaine.

Solidement engagée dans ce mouvement, et convaincue de l'importance de nourrir de nombreux échanges avec ses pairs, la France s'est associée à la promotion internationale des principes de l'ouverture des données et du gouvernement ouvert. Sous la présidence de François Hollande, elle a soutenu avec force la Directive Européenne sur l'Information du Secteur Public et la Charte Open Data du G8. Début juin encore, elle a proposé d'inscrire l'open data parmi les priorités du Groupe de Travail Anti-Corruption du G20. En coopérant avec les Etats de la zone méditerranée et les pays francophones, elle contribue à promouvoir l'open data et à diffuser ses meilleures pratiques auprès de ses partenaires.

L'élaboration, en concertation avec la société civile et de façon ouverte et transparente, d'un nouveau « Plan d'action national » a démarré. Forte des premières concertations ouvertes ayant abouti à la Feuille de route du gouvernement, au co-design du portail [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr) et au Plan d'Action National Open Data du G8, la France a accueilli les 24 et 25 avril derniers la « Conférence de Paris pour le Gouvernement Ouvert », qui a réuni des acteurs nationaux et internationaux de premier plan. Durant trois jours, ses ateliers ouverts à tous ont permis de travailler collectivement les thématiques les plus actuelles de la réflexion sur l'open data et le gouvernement ouvert, et d'identifier de nouvelles priorités d'action pour notre pays.

Hôtel de Cassini – 32, rue de Babylone – 75007 PARIS – Téléphone : 01 42 75 80 00



Afin de donner leur pleine mesure à ces avancées et à ces engagements, la France souhaite donc aujourd’hui prendre place au sein du Comité de Pilotage de l’OGP et y assumer de nouvelles responsabilités.

En rejoignant ce Comité, elle pourra apporter à ses partenaires le fruit de son expérience et de ses propres innovations. Avec ambition et impact, elle contribuera à élargir la communauté des modernisateurs de l’Etat. Elle consolidera les liens du Partenariat avec les autres instances multinationales comme avec les nations désireuses de s’engager dans la voie du gouvernement ouvert et d’y être accompagnées. Creuset de partage et d’innovation pour concevoir les rôles et responsabilités des gouvernements de demain, ce forum constitue un lieu unique d’échange et d’action dans lequel nous pensons pouvoir beaucoup apporter et beaucoup recevoir.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l’assurance de ma considération distinguée.

*à vous*

Thierry MANDON

Secrétaire d’Etat à la Réforme  
De l’Etat et à la Simplification,  
Auprès du Premier ministre

Dr. IR. Kuntoro Mangkusubroto  
Head, President’s Delivery Unit for Development Monitoring and Oversight- Government of Indonesia

Alejandra Lagunes  
Coordinator of the National Digital Strategy - Government of Mexico

Rakesh Rajani  
Head, Twaweza

Suneeta Kaimal  
Deputy Director, Revenue Watch Institute

Hôtel de Cassini – 32, rue de Babylone – 75007 PARIS – Téléphone : 01 42 75 80 00



## **Annexe 20 – Communiqué de presse : Election de la France au Comité Directeur de l’Open Government Partnership**



THIERRY MANDON  
SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DE LA REFORME DE L'ETAT ET  
DE LA SIMPLIFICATION  
AUPRES DU PREMIER MINISTRE

AXELLE LEMAIRE  
SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DU NUMERIQUE  
AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE,  
DU REDRESSEMENT PRODUCTIF ET DU NUMERIQUE

*Communiqué de presse*

*Communiqué de presse*

Paris, le 7 Août 2014

### **Transformation numérique de l’Etat**

#### **Election de la France au Comité Directeur de l’Open Government Partnership**

Thierry MANDON, Secrétaire d’Etat en charge de la réforme de l’Etat et de la simplification, et Axelle LEMAIRE, Secrétaire d’Etat en charge du numérique, saluent l’élection de la France au Comité Directeur du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (*Open Government Partnership*, ou *OGP*). Une nouvelle opportunité est donnée à la France de faire porter sa voix sur les questions de transformation de l’action publique, en particulier numérique, au plan international.

Lancée en 2011, cette organisation rassemble les gouvernements et sociétés civiles de 64 pays. Elle a pour objectif de promouvoir la réforme de l’Etat, la transparence de l’action publique et la gouvernance ouverte, de renforcer l’intégrité publique, de combattre la corruption et de promouvoir les outils numériques pour un Etat plus réactif et efficace.

Thierry MANDON, secrétaire d’Etat en charge de la réforme de l’Etat et de la simplification, a déclaré à cette occasion : «*Cette élection est une chance pour la France, mais nous serons jugés sur les résultats. En rejoignant ce Comité, nous pourrons partager avec les pays membres le fruit de nos expériences et de nos innovations. Nous contribuerons ainsi à élargir la communauté internationale des modernisateurs de l’Etat ; c’est une ambition à la fois belle et utile.*»

«*La transparence de l’action publique, la gouvernance ouverte à la participation citoyenne, la réinvention des services publics par le numérique, sont des valeurs essentielles à promouvoir en France comme à l’international. La France a une voix singulière à faire entendre : elle croit en notre modèle de services publics, en son avenir à l’âge numérique et en l’alliance entre les écosystèmes innovants et citoyens*», a ajouté Axelle LEMAIRE, secrétaire d’Etat en charge du numérique.

L’élection de la France, qui a récemment adhéré à l’OGP, est une reconnaissance par nos partenaires du chemin parcouru. L’engagement du Gouvernement dans la modernisation de l’action publique et la transformation de l’Etat, notamment grâce aux outils et aux valeurs du numérique, est total. Après avoir inauguré en décembre 2013 une nouvelle version du portail data.gouv.fr, premier portail d’accès aux données publiques ouvert aux contributions des citoyens, puis organisé la *Conférence de Paris sur l’open data et le gouvernement ouvert* en avril dernier, la France poursuit ainsi ses efforts pour un Etat plus ouvert, plus transparent et plus efficace. Elle débutera cette année l’élaboration participative d’un plan d’action qui sera ensuite présenté à nos partenaires et évalué par l’OGP.





Thierry MANDON représentera la France à l'occasion de la passation du Comité Directeur qui aura lieu à New York, le 24 septembre 2014.

Plus d'information : [www.etalab.gouv.fr](http://www.etalab.gouv.fr)

**Contacts presse**

Cabinet de Thierry MANDON : Tél. 01 42 75 64 73 - [cabinet-res.communication-presse@pm.gouv.fr](mailto:cabinet-res.communication-presse@pm.gouv.fr)  
Cabinet d'Axelle LEMAIRE : Tél. 01 53 18 44 50 - [sec.senum-presse@cabinets.finances.gouv.fr](mailto:sec.senum-presse@cabinets.finances.gouv.fr)

## **Annexe 21 – Lettre de saisine du Conseil National du Numérique**

*Le Premier Ministre*

Paris, le - 4 SEP. 2014

No - 1348.

Monsieur le Président,

J'ai décidé de mobiliser tout le Gouvernement autour du numérique, et d'en faire l'une des priorités de notre action dans l'année à venir.

Le numérique fait désormais partie de la vie quotidienne d'une majorité de Français. Il est porteur de mutations profondes et d'opportunités décisives, dans l'émergence d'une économie nouvelle comme pour la modernisation de nos entreprises. Il renouvelle les modes d'accès et de production de la connaissance, de l'information et de la culture. Il est un formidable outil au service de l'inclusion sociale et territoriale. Le gouvernement doit accompagner ces mutations, et faire du numérique un outil de croissance, de compétitivité, d'éducation, de culture, de justice et d'égalité.

Le numérique représente de surcroît une formidable opportunité de renouvellement de la démocratie, en établissant de nouveaux liens et interactions entre les pouvoirs publics et les citoyens.

Depuis mai 2012, le gouvernement a privilégié une approche pragmatique, lucide et ambitieuse quant à sa politique en matière de numérique, comme outil de la reconquête industrielle et du redressement économique du pays ou en mobilisant ses possibilités pour la simplification et l'amélioration de l'action publique, tout en prenant la mesure des difficultés engendrées dans certains secteurs.

Je souhaite aujourd'hui lancer une démarche qui mobilisera tout le gouvernement, pour placer la France à la tête des nations qui s'approprient les possibilités offertes par le numérique et qui portent des valeurs novatrices en termes de politique publique dans le respect de notre tradition républicaine. La secrétaire d'Etat en charge du numérique, Axelle Lemaire, et le secrétaire d'Etat en charge de la réforme de l'Etat et de la simplification, Thierry Mandon, auront la charge d'animer ce travail interministériel.

Ces questions complexes appellent un large débat au sein de la société. Je souhaite donc que le Conseil national du numérique mène une concertation, jusqu'au début de l'année 2015, pour recueillir et analyser les avis et contributions des citoyens et des acteurs de la société civile, associatifs, économiques et institutionnels sur les besoins et les démarches à adopter en matière de numérique, notamment en ce qui concerne le développement économique, l'innovation, les droits et libertés fondamentaux.

M. Benoît THIEULIN  
Président du Conseil National Numérique  
5, place des Vins-de-France 75573 Paris Cedex 12



Ce travail devra aboutir à des propositions d'actions pour le gouvernement, mais aussi les entreprises et l'écosystème. Elles pourront trouver une traduction dans la loi nationale, dans des choix stratégiques ou dans des dispositifs opérationnels. Parce qu'internet déborde, par construction, les frontières de notre géographie et de notre législation, la concertation visera également à proposer les positions que la France pourra tenir auprès des instances européennes et internationales. Vous prendrez soin d'identifier clairement dans vos propositions celles qui relèvent de dispositions législatives, d'outils opérationnels, de réglementation européenne ou de stratégie internationale.

Vous pourrez, dans votre démarche, vous appuyer sur les travaux déjà menés par les ministères, en particulier les secrétariats d'Etat en charge du numérique et de la réforme de l'Etat et de la simplification, sur la contribution de la France sur le numérique au Conseil européen d'octobre 2013 ainsi que sur l'étude annuelle du Conseil d'Etat sur « le numérique et les droits fondamentaux » à paraître, sur les pistes d'action proposées par la mission sur la transformation numérique de l'économie menée actuellement par Philippe Lemoine, et sur les propositions de la mission parlementaire sur l'adaptation du service universel des télécommunications confiée au député Fabrice Verdier et au sénateur Pierre Camani.

Vous pourrez notamment concerter sur les thématiques suivantes :

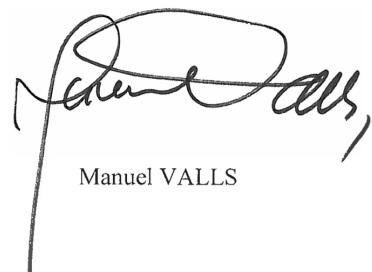
- la protection des données et des communications, droits et libertés publiques à l'heure numérique (renforcement des autorités de protection, simplification de l'accompagnement des entreprises, territorialité, tiers de confiance, confidentialité des communications privées) ;
- les données comme moteur de la transformation de l'action publique et de l'économie, au-delà de la seule transposition de la directive européenne concernant la réutilisation des informations du secteur public (nouveaux services, pilotage des politiques publiques, données d'intérêt public comme le transport, l'énergie ou la santé) ;
- le renforcement de notre économie (transformation numérique des entreprises, économie collaborative, adaptations réglementaires, promotion et encadrement des mégadonnées) ;
- le statut des grandes plateformes numériques (droit de la consommation, droit du commerce et de la concurrence, cybersécurité et protection des données) ;
- la promotion de standards et d'architectures ouverts et interopérables, la neutralité des réseaux ;
- la gouvernance de l'internet et les coopérations internationales ;
- les impacts sectoriels du numérique (éducation, santé, travail, tourisme, culture, transports, etc.).



Vous conduirez ces travaux en lien avec les services des administrations concernées par ces différents volets, et notamment la Direction générale des entreprises, la Direction générale du Trésor et le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, et pour les volets européens et internationaux, le secrétariat général des affaires européennes et le ministère des affaires étrangères et du développement international. Vous associerez à vos travaux l'ensemble des administrations susceptibles d'y contribuer.

J'ai toute confiance en la capacité du Conseil National du Numérique à organiser cette concertation de manière exemplaire, ouverte et participative, afin de permettre à tous les acteurs de notre pays de s'approprier les enjeux numériques. Je souhaite que les débats puissent s'engager dès le mois de septembre et s'achever au plus tard à la fin du mois de janvier 2015.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Manuel VALLS

# *Bibliographie*



## **Ouvrages et articles généraux :**

- BENNETT Colin J., « What Is Policy Convergence and What Causes It? », *British Journal of Political Science*, 21 (2), 1991, pp. 215-233
- BONVIN Jean, MORRISSON Christian, *L'Organisation de Coopération et de Développement économiques*, Paris, PUF « Que sais-je ? », 1998, 128 p.
- CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, 4eme éd., Paris, PUF, 2007, 628 p.
- CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, 3eme éd., Paris, LGDJ, 2008, 266 p.
- CHEVALLIER Jacques, *Le service public*, 9eme éd., Paris, PUF « Que sais-je ? », 2012, 128 p.
- COBB Roger W., ELDER Charles D., *Participation in American Politics : the Dynamics of Agenda Building*, John Hopkins University Press, 1972, 196 p.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 2014 [1977], 500 p.
- DAVID Paul, « Comprendre les aspects économiques de QWERTY : la contrainte de l'histoire », *Réseaux*, 87, 1998, pp. 11-21
- DELEVOYE Jean-Paul, « Débat citoyen et pédagogie des enjeux », *Parole Publique – la revue la communication publique*, 2013 n° 2
- DEZALAY Yves, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, pp. 4-35
- ESPELAND Wendy Nelson, STEVENS Mitchell L., « Commensuration as a Social Process », *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, 1998, pp. 313-343
- FAVRE Pierre, FILLIEULE Olivier, JOBARD Fabien (dir.), *L'atelier du politiste. Théories, actions, représentations*, La Découverte, coll. « recherches », 2007, 380 p.
- FILLIEULE Olivier, MATHIEU Lilian, « Structure des opportunités politiques », in *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 530-540
- HAAS Peter, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », *International Organizations*, vol. 46, n°1, 1992, pp. 1-35
- HALL Peter H., TAYLOR Rosemary, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de science politique*, 47 (3-4), juin-aout 1997, pp. 469-496
- HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, 2nde éd., Paris, Armand Colin, 2011, 320 p.



- HASSENTEUFEL Patrick, « Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction », in LE GALÈS Patrick, THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 91-109
- HASSENTEUFEL Patrick *et al.*, « La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptations nationales », *Politique européenne*, 2001/1 n° 2, pp. 29-48
- HASSENTEUFEL Patrick, DE MAILLARD Jacques, « Convergence, transferts et traduction. Les apport de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 2013/3 n° 3, pp. 377-393
- HECLO Hugh, « Issue Networks and the Executive Establishment », in KING Anthony (ed.), *The New American Political System*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1978, pp. 87-107
- HECLO Hugh, « Ideas, Interest, and Institution », in DODD Lawrence, JILLSON Calvin (dir.), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 366-392
- HOLZINGER Katharina, KNILL Christoph, « Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 2005, pp. 775-796
- JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987, 242 p.
- KINGDON John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company, 1984, 304 p.
- LAÏDI Zaki, *Un monde privé de sens*, Fayard, Paris, 1996, 333 p.
- LE GALÈS Patrick, « Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », in LE GALÈS Patrick, THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 13-30
- LINDBLOM Charles, « Policy Analysis », *American Economic Review*, vol. 48, n° 3, 1958, pp. 298-312
- LUHMANN Niklas, *Politique et complexité : les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Cerf, 1999, 182 p.
- MANDIN Christelle, PALIER Bruno, « L'Europe et les politiques sociales. Vers une harmonisation cognitive des réponses nationales », in LEQUESNE Christian, SUREL Yves (dir.), *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 255-285.
- MARCH James G., OLSEN Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press/Macmillan, 1989, 325 p.
- MARZANO Michela, *Le contrat de défiance*, Paris, Grasset, 2010, 311 p.



- McFARLAND Andrew, « Interest Groups and Theories of Power in America », *British Journal of Political Science*, 17, 1987, pp. 129-147
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, 9e éd., Paris, PUF « Que sais-je ? », 2011, 128 p.
- MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, 156 p.
- NAY Olivier et al., *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, 2nde éd., Paris, Dalloz, 2011, 599 p.
- NAY Olivier, SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution » in NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2003, pp. 47-86
- PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, pp. 7-32
- PEZZIARDI Pierre, SOUDOPLATOFF Serge, QUERAT-HEMENT Xavier, *Pour la croissance, la débureaucratisation par la confiance*, Paris, Fondapol, 2013, 52 p.
- PIERSON Paul, « Path Dependence, Increasing Returns, and Political Science », *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 251-267
- RHODES R.A.W., MARSH David, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in LE GALÈS Patrick, THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 31-68
- ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil Points, 2006, 344 p.
- ROSE Richard, « What is Lesson-Drawing? », *Journal of Public Policy*, 11 (1), 1991, pp. 3-30
- SABATIER Paul A., « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 1, 1998, pp. 98-130.
- SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 22, avril 2000, pp. 209-234
- SIMMEL Georg, *Sociologie. Etude sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF, 1999, 776 p.
- SUREL Yves, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, 1998, pp. 161-178



## **Ouvrages et articles sur le numérique, l'Internet et les données :**

- BROCA Sébastien, *Utopie du logiciel libre. Du bricolage informatique à la réinvention sociale*, Neuvy-en-Champagne, Le passager clandestin, 2013, 282 p.
- BRUNO Isabelle, DIDIER Emmanuel, PRÉVIEUX Julien, *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, Paris, Editions Zones, 2014, 269 p.
- CHIGNARD Simon, *Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques*, Limoges, Fyp Editions, 2012, 192 p.
- COLIN Nicolas, VERDIER Henri, *L'âge de la multitude. Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Paris, Armand Colin, 2012, 288 p.
- DENIS Jérôme, GOËTA Samuel, « La fabrique des données brutes. Le travail en coulisses de l'open data » in MABI Clément, PLANTIN Jean-Christophe, MONNOYER-SMITH Laurence (dir.), *Penser l'Ecosystème des données. Les enjeux scientifiques et politiques des données numériques*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 2014 (à paraître)
- DUNLEAVY Patrick, MARGETTS Helen, BASTOW Simon, TINKLER Jane, « New Public Management Is Dead--Long Live Digital-Era Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 2006, pp. 467-494.
- GOËTA Samuel, MABI Clément, « L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? », *Mouvements*, n° 79, 2014/3 (à paraître)
- GOLDSTEIN Brett, DYSON Lauren, *Beyond Transparency: Open Data and the Future of Civic Innovation*, Code for America Press, 2013, 316 p.
- LEVY Steven, *L'éthique des hackers*, Paris, Globe, 2013, 516 p.
- MARGETTS Helen, DUNLEAVY Patrick, « The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web », *Philosophical transactions of the Royal Society A: mathematical, physical and engineering sciences*, 371 (1987), 2013, 17 p.
- MOROZOV Evgeny, *To Save Everything Click Here. Technology, Solutionism and the Urge to Fix Problems That Don't Exist*, Allen Lane, 2013, 432 p.
- O'REILLY Tim, « Government As a Platform » in LATHROP D. & RUMA L., *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol (CA), O'Reilly Media, 2010, pp. 11-41
- RUPPERT Evelyn, « Doing the Transparent State: open government data as performance indicators » in R. Rottenburg, S. E. Merry, S.-J. Parkand J. Mugler, *A World of Indicators: The making of governmental knowledge through quantification*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015 (à paraître)
- SERRES Michel, *Petite Poucette*, Paris, Editions Le Pommier, 2012, 84 p.



- TURNER Fred, *Aux sources de l'utopie numérique. De la contre-culture à la cyberculture, Stewart Brand un homme d'influence*, Caen, C&F Éd., 2012, 432 p.

### **Rapports et conférences :**

- ARTHUIS Jean, *L'informatisation de l'Etat. Pour un État en ligne avec tous les citoyens*, Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat, Juillet 2004
- BOUCHOUX Corinne, *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique*, Rapport - Mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, Tome I, Sénat, Juin 2014
- BRAS Pierre Louis, *Rapport sur la gouvernance et l'utilisation des données de santé*, Septembre 2013
- CLUZEL-METAYER Lucie, « Les enjeux juridiques de l'open-data en France », Conférence-débat du CDPC sur la transparence administrative et ses déclinaisons technologiques récentes, Cycle « Les valeurs du droit public », 15 avril 2013
- KRIM Tariq, *Les développeurs, un atout pour la France*, Rapport remis à la Ministre des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Innovation et de l'Économie numérique, Mars 2014
- LACOMBE Romain *et al.*, *Pour une politique ambitieuse des données publiques. Les données publiques au service de l'innovation et de la transparence*, Rapport remis au Ministre de l'Industrie, de l'Energie et de l'Economie numérique, La Documentation française, 2011
- TROJETTE Mohammed Adnène, *Rapport au Premier ministre – Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?*, Juillet 2013



## *Table des matières*



## **INTRODUCTION**

**1**

<i>Les données publiques comme construit social .....</i>	4
<i>Racines et contextualisation de l'ouverture des données .....</i>	6
<i>Les deux dynamiques qui sous-tendent le mouvement.....</i>	9
<i>Problématisation du sujet .....</i>	12
<i>Cadrage analytique de l'enquête et méthodologie .....</i>	15

## **CHAPITRE 1 - L'EMERGENCE**

**18**

<b>SECTION 1 – VERS UN OPEN DATA A LA FRANÇAISE .....</b>	<b>19</b>
<i>A. Un mouvement transnational d'inspiration américaine .....</i>	19
1. Les premiers concours d'applications .....	19
2. La mise à l'agenda.....	21
<i>B. Des initiatives communales pionnières soutenues par les acteurs associatifs .....</i>	22
1. Les exemples rennais et parisien.....	22
2. Le rôle prépondérant des acteurs non étatiques .....	24
<b>SECTION 2 – UNE POLITIQUE ETATIQUE DES DONNEES PUBLIQUES .....</b>	<b>25</b>
<i>A. Un contexte spécifique de mise à l'agenda .....</i>	26
1. Un mouvement inéluctable.....	26
2. Une « fenêtre d'opportunité politique » inédite .....	30
<i>B. La mission Etalab comme catalyseur et agrégateur.....</i>	33
1. Les objectifs initiaux.....	34
2. Le travail crucial de recensement des données publiques.....	38
3. Etalab, vers une <i>institution</i> ? .....	42

## **CHAPITRE 2 – L'ENRACINEMENT**

**44**

<b>SECTION 1 – ETALAB COMME PLATE-FORME ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>46</b>
<i>A. Une place centrale dans l'appareil administratif.....</i>	46
1. Une administration de mission.....	46
2. Une mission qui prend racine.....	48
<i>B. Etalab, première « start-up d'État » .....</i>	50
1. Une refonte inévitable .....	51
2. Nouveaux acteurs, nouvelle organisation, nouvelles méthodes : vers un nouveau portail .....	53
3. Une structure horizontale .....	60
<b>SECTION 2 – LE NUMERIQUE ET LES DONNEES AU CŒUR DE L’ACTION PUBLIQUE .....</b>	<b>64</b>
<i>A. Une volonté politique portée par une coalition d'acteurs .....</i>	65
1. Les orientations politiques .....	66
2. Un « réseau d'acteurs » inédit.....	70
<i>B. Vers un « nouveau » référentiel .....</i>	75
1. Un « système de croyance » .....	76
2. Moderniser et simplifier autrement .....	77
<i>C. Des inflexions à l'inertie de l'appareil administratif.....</i>	82



1. Une adaptation progressive .....	82
2. Une intériorisation complexe .....	88

**CHAPITRE 3 – L’ELARGISSEMENT** **95**

SECTION 1 – LE « GOUVERNEMENT OUVERT » COMME HORIZON .....	97
--	----

A. <i>Des « start-ups d’État ».....</i>	97
---	----

1. Concevoir et expérimenter autour du numérique et de l’Internet .....	98
2. Prendre appui sur la « multitude » .....	104

B. ...à l’État plate-forme .....	111
----------------------------------	-----

1. La dynamique des plates-formes et la promotion du gouvernement ouvert .....	111
2. Les pressions associatives et citoyennes .....	114

SECTION 2 – VERS UN MOUVEMENT TRANSNATIONAL DU « GOUVERNEMENT OUVERT » .....	121
--	-----

A. <i>Un référentiel « mondialisé » de la réforme de l’État .....</i>	122
---	-----

1. Des politiques nationales analogues.....	123
2. Une convergence transnationale incrémentale .....	127

B. <i>Les acteurs de la diffusion et de la « traduction » .....</i>	130
---	-----

1. Les organisations internationales « classiques » .....	131
2. L’ <i>Open Government Partnership</i> , une plate-forme internationale de diffusion des « bonnes pratiques ».....	136

**CONCLUSION** **141**

**ANNEXES** **147**

**BIBLIOGRAPHIE** **212**

