

# Étude d'opportunité sur l'ouverture des données publiques de la Région Bretagne



*Conseil régional de Bretagne  
septembre 2013*

*rapport réalisé par Clément Berthelot, sous la responsabilité de Lydie Vinsonneau  
stage de Master 2 Expertises de l'Action Publique Territoriale – Sciences Po Rennes*



Ce document est mis à disposition selon les termes de la [Licence Creative Commons Paternité - Partage à l'Identique 2.0 France](#).

# Sommaire

<b>Présentation de la démarche.....</b>	<b>4</b>
<b>Liste des abréviations.....</b>	<b>6</b>
<b>Acronymes des Services et Directions de la Région Bretagne.....</b>	<b>7</b>
<b>I/ Contexte.....</b>	<b>8</b>
A/ Principes généraux de l'open data.....	8
1/ Définition de l'open data et d'une donnée.....	8
2/ Contexte réglementaire.....	9
3/ Éléments de cadrage politique.....	11
4/ Qu'ouvre-t-on avec l'open data ?.....	12
B/ L'open data dans le monde, en France et en Bretagne.....	13
1/ Historique de l'ouverture des données.....	13
2/ Un outil d'innovation au service d'une volonté politique.....	15
3/ Vers un modèle global ?.....	16
C/ Quels sont les enjeux de l'open data ?.....	17
1/ Le besoin d'innovation.....	18
2/ L'impératif de transparence.....	19
3/ L'amélioration de l'action publique et le renouvellement de la gouvernance.....	21
D/ Les collectivités locales, actrices par excellence de l'open data.....	22
1/ Pourquoi l'open data à l'échelle d'une collectivité territoriale ?.....	22
2/ La Région, le territoire pertinent ?.....	22
<b>II/ Étude comparative des projets open data.....</b>	<b>24</b>
A/ Les Régions françaises et l'open data.....	24
1/ Durée de mise en place du projet. ....	24
2/ Importance de la décision politique et administrative.....	25
3/ Les attentes, interrogations et besoins des agents.....	26
4/ La stratégie à adopter.....	28
5/ Les retours attendus de la libération des données.....	29
B/ Éléments de comparaison internationale.....	30
1/ Le Piémont : renonciation à tout droit sur les données.....	30
2/ Le Québec : gouvernement ouvert et transparence.....	31
3/ Open Data Manchester : l'animation.....	31
<b>III/ État des lieux en interne.....</b>	<b>33</b>
A/ La Région Bretagne, prête à l'ouverture des données publiques.....	33
1/ Un contexte favorable en interne.....	33
2/ Des enjeux au cœur du projet de la Région.....	34
B/ La Bretagne, passée de facto à l'open data ?.....	35
1/ Des données sur la Bretagne sont déjà disponibles.....	35
2/ Des initiatives au sein même du Conseil régional.....	35
3/ Adopter un langage commun, une définition commune de l'open data.....	37
C/ Point de vue des partenaires extérieurs : questionnaire aux référents GéoBretagne.....	38
1/ Données publiques et données géographiques : deux mondes liés.....	38
2/ Construction et passation du questionnaire.....	38

3/ Analyse des réponses.....	39
<b>IV/ Principes opérationnels de l'open data.....</b>	<b>46</b>
A/ L'évolutivité.....	46
1/ Phases de développement d'un portail open data.....	46
2/ Le co-design de l'open data : les réutilisateurs et l'évolution des portails.....	47
B/ Transversalité.....	47
1/ L'open data dans tous les thèmes de l'action publique.....	47
2/ En interne : les différentes directions.....	48
C/ Partenariats .....	48
1/ Les partenaires extérieurs.....	48
2/ Les liens avec le réseau open data.....	49
<b>V/ Scénarios.....</b>	<b>51</b>
A/ Quel type de portail ?.....	51
1/ Un portail propre au Conseil régional de Bretagne.....	51
2/ Un portail breton pour toutes les collectivités bretonnes.....	52
3/ La subsidiarité des portails : à chaque échelon son open data.....	53
4/ Quelles solutions techniques ?.....	53
B/ Quelle licence ?.....	54
1/ Licence Ouverte / Etalab : le choix de l'État.....	54
2/ Licence ODbL : la licence de la communauté du libre.....	55
3/ Licence Creative Commons CC0 1.0.....	55
4/ Sur-mesure : la licence propre.....	56
5/ Plusieurs types de données, plusieurs usages ... plusieurs licences ?.....	56
6/ Possibilités de redevances .....	57
C/ Quelles données choisir ? .....	57
1/ Quelles données pour quels utilisateurs ? Réflexions autour du choix .....	57
2/ Quelles données libérer en premier ?.....	58
D/ Quelle organisation en interne ?.....	59
1/ Quelle formule organisationnelle ?.....	59
2/ Quels moyens humains ?.....	59
E/ Calendrier Prévisionnel.....	60
1/ Présentation.....	60
2/ La mise en œuvre .....	60
3/ Détail du calendrier.....	61
<b>VI/ Évaluer le projet.....</b>	<b>62</b>
A/ L'évaluation technique du projet selon des critères définis par la communauté .....	62
1/ Les dix critères de la Sunlight Foundation.....	62
2/ La notation cinq étoiles.....	63
3/ Les critères du collectif Open Data France.....	64
B/ Évaluer les effets de l'ouverture.....	64
1/ Repérer les pratiques émergentes et comprendre les usages.....	64
2/ A terme : l'intégration de l'ouverture des données dans le fonctionnement des services.	65
3/ Faire participer les réutilisateurs à l'évaluation.....	66
<b>Conclusion.....</b>	<b>67</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>68</b>

## ***Présentation de la démarche***

Cette étude a pour objectif de servir la réflexion de la Région Bretagne pour construire son projet open data. A partir de la définition des enjeux généraux de l'ouverture des données publiques, différentes propositions formelles seront faites.

Ce document se veut un support pour les élus et les agents pour les accompagner dans l'ouverture des données publiques et leur permettre d'en appréhender toutes les dimensions. L'hypothèse de base est la création d'un portail d'open data porté par la Région Bretagne. Cela n'exclut en rien la participation d'acteurs et de collectivités extérieures. Si la possibilité d'un portail porté par l'ensemble des collectivités bretonnes fait partie des scénarios qui seront proposés, l'objectif est avant tout de présenter les enjeux de l'ouverture des données pour la Région, ainsi que les formes que pourrait présenter l'open data pour la Région Bretagne.

*« Nous voulons évaluer les politiques publiques, moderniser les services publics, simplifier l'action publique. Nous voulons associer les citoyens à l'action publique, échanger plus largement, mobiliser davantage d'énergies. A tout cela, l'open data peut aider<sup>1</sup>. »*

Marylise LEBRANCHU, Marseille, 26 juin 2013

---

1 <http://www.etalab.gouv.fr/article-cloture-de-la-conference-internationale-sur-l-ouverture-des-donnees-publiques-par-marylise-lebranchu-118894515.html>

## ***Liste des abréviations***

- API : Application Programming Interface
- CADA : Commission d'Accès aux Documents Administratifs
- CCTP : Cahiers des Clauses Techniques Particulières
- CIMAP : Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique
- CKAN : Comprehensive Knowledge Archive Network
- CNNum : Conseil National du Numérique
- CPI : Code de la Propriété Intellectuelle
- EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
- FING : Fondation Internet Nouvelle Génération
- HOMER : Harmonising the Open data in the Mediterranean through better access and Reuse of public sector information
- INSPIRE : 2007/2/CE Infrastructure for Spatial Information in the European Community
- LO : Licence Ouverte / Open Licence
- ODbL : Open Database Licence
- OKFN : Open Knowledge Foundation
- PRADA : Personne Responsable de l'Accès aux Documents Administratifs
- PSI : Public Service Informations, directive européenne sur la réutilisation des informations
- SGMAP : Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique
- SIG : Systèmes d'Informations Géographiques
- SIM : Système d'Information Multimodale
- W3C : World Wide Web Consortium

## ***Acronymes des Services et Directions de la Région Bretagne***

DGS : Direction Générale des Services / Direction Général des Services

DGA : Directeur Général Adjoint

DIRCI : Direction de la Relation aux Citoyens

DIMOTRA : Direction de la Mobilité et des Transports

DFIN : Direction des Finances et du Budget

DSI : Direction des Systèmes d'Information

DAJECI : Direction des Affaires Juridiques de l'Évaluation et du Contrôle Interne

DIRAM : Direction de l'Aménagement et des solidarités

SDENUM : Service du Développement Numérique

SVD : Service Veille et Documentation

SCOPS : Service Connaissance des territoire, Prospective et Systèmes d'Information Géographique

## ***I/ Contexte***

L'ouverture des données publiques est un thème d'actualité qui vient puiser dans des attentes et des dispositifs de longue date. L'essor du numérique donne une nouvelle ampleur au besoin de transparence et au souci de faire collaborer et travailler de concert les administrations. Avec l'open data, il s'agit d'innover pour créer de nouveaux services, de nouvelles pratiques, de nouvelles opportunités de développement économique.

La compréhension de ce qu'est l'ouverture des données publiques nécessite de s'intéresser à ses origines, au cadre réglementaire, à ses tendances et aux différents projets qui sont menés, avant d'en définir les enjeux et les possibles. L'inscription de l'ouverture des données publiques dans son contexte réglementaire et politique, ainsi que la définition du projet en lui-même (I) permettent de mieux mettre en perspective les projets déjà lancés de par le monde (II) pour définir les défis que porte la démarche (III) qui s'inscrit au cœur des pratiques des collectivités locales (IV).

## **A/ Principes généraux de l'open data**

La démarche d'ouverture des données repose sur un riche corpus réglementaire et politique. De nombreux termes sont employés, parfois indistinctement, pour désigner les données ouvertes. L'ambiguïté même de l'expression anglophone *open data*, littéralement donnée ouverte, peut être source de confusion. Il convient donc de rappeler les notions et principes généraux de l'ouverture des données avant de s'intéresser à son développement.

### **1/ Définition de l'open data et d'une donnée**

Dès lors que l'on évoque l'open data, plusieurs termes suivent : donnée publique, document administratif ou information publique, et ce avec des définitions proches. Avant d'aller plus avant, il convient de définir clairement le périmètre de l'open data et ce que recouvre chacun des termes évoqués plus haut.

#### **a/ L'open data**

L'open data consiste à rendre accessibles au grand public des données produites par les institutions publiques, en permettant leur réutilisation libre et gratuite. L'open data est un projet global de refondation de l'action publique, un changement majeur dans la culture des organisations visant à repenser la place du numérique dans les organisations.

L'expression « open data » désigne à la fois la pratique de publication de données librement accessibles et réutilisables, ainsi qu'un mouvement et une communauté constitués autour de cette philosophie. Cependant, ce terme anglais désigne également la donnée ouverte en elle-même, ce qui ne manque pas de créer des confusions.

#### **b/ Document, informations, donnée : confusion autour des termes**

Les termes employés pour décrire l'open data sont multiples, ce qui peut causer des confusions sur ce que recouvre la notion. Les textes parlent, parfois indifféremment, « d'informations du secteur public » (Union Européenne, directive PSI 2003), de « documents administratifs » ou d'« informations publiques » (LegiFrance 2010), de « documents publics » (Conseil de l'Europe, 2009) et enfin de « données publiques ». Cependant, les champs qu'ils couvrent ne sont pas les mêmes. Il est donc primordial de différencier données, documents et informations publiques.

D'après la loi de 1978, la notion de **document administratif** s'applique à « **tous les documents produits ou reçus par l'administration qu'ils se présentent sous forme écrite (dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires...), sous forme d'enregistrement sonore ou visuel ou sous forme numérique ou informatique<sup>2</sup>.** »

Assez proche, la notion d'information publique recouvre les informations figurant dans des 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.

#### c/ La donnée publique

Toute donnée produite ou collectée par une administration ou une collectivité dans le cadre de ses activités de service public est considérée comme une donnée publique, dans la mesure où elle peut être diffusable. Ces données doivent être présentées de façon « brute », c'est à dire sans avoir été retravaillées, agrégées. Elles doivent prendre la forme d'un fichier numérique, dans la mesure du possible traitable par un logiciel non-propriétaire ou libre.

## 2/ Contexte réglementaire

Une fois présentés et distingués les différents termes utilisés, il convient de revenir plus précisément sur leurs bases juridiques. Si la notion d'open data est récente, la question de l'accès aux documents et informations publics n'est pas nouvelle. Ses origines remontent à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, où l'article XV précise : « *la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration<sup>3</sup>.* » En France, c'est d'abord la loi de 1978 sur l'accès aux documents administratifs, dite loi CADA, qui régule le domaine. Mais l'émergence des nouveaux moyens de communication et d'internet bouleversent l'équilibre réglementaire, qui depuis a été adapté au contexte actuel. En effet, d'un accès individuel aux données et documents produits par les administrations, nous sommes passés à un accès collectif.

#### a/ La loi CADA de 1978

L'accès aux documents administratifs est instauré par la 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. Cette loi instaure notamment la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA). En dehors des informations classifiées – notamment par le secret défense – ou contenant des informations personnelles, tout document produit par une administration est accessible. La CADA est l'autorité administrative indépendante en charge de la régulation des conflits autour de ces demandes d'accès.

Toutefois, la finalité de ce texte était celle d'un accès « individuel » à l'information détenue par l'administration, et non de diffusion à destination de tous. De plus, la loi CADA porte à l'origine uniquement sur l'accès aux documents administratifs, sans régir la question de la réutilisation des données.

#### b/ La directive PSI et sa transposition française : l'ordonnance de 2005

La directive de l'Union Européenne concernant la réutilisation des informations du secteur

2 CADA : la notion de document administratif <http://www.cada.fr/la-notion-de-document-administratif,56.html> consulté le 11 juillet 2013

3 Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyens, article XV <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html> (consulté le 19 juillet 2013)

public, dite PSI (*Public Sector Information*) a été votée en 2003 et révisée en 2013<sup>4</sup>. Elle fixe notamment le principe de la réutilisation des informations publiques. Dans le droit français, ce point a été traité par l'ordonnance du 6 juin 2005<sup>5</sup>, modifiant la loi de 1978, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. Cette ordonnance **prévoit désormais un véritable « droit » à la réutilisation** des informations publiques, dès lors que les documents qui les contiennent sont accessibles<sup>6</sup>.

Cependant, la loi du 17 juillet 1978 pose certaines limites ou conditions au droit à la réutilisation d'informations publiques. Comme le précise à nouveau la CADA :

*« depuis 2005, la loi prévoit la possibilité de réutiliser les informations publiques à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont détenues ou élaborées. Si leur obtention occasionne un coût pour l'administration (recherche, traitement automatisé...), ou si elle souhaite obtenir une rémunération de ses droits de propriété intellectuelle, celle-ci peut demander le paiement d'une redevance après avoir conclu une licence de réutilisation (préalable obligatoire). Le non-respect des clauses de la licence, ou la dénaturation des informations publiques, est possible de sanctions (amendes) prononcées par la CADA, sur une plainte de l'administration<sup>7</sup>. »*

Il est à noter que cette ordonnance sera modifiée dans les mois qui viennent pour respecter les dispositions de la nouvelle version de la directive PSI.

#### c/ La directive INSPIRE

La directive *Infrastructure for Spatial Information in the European Community* (INSPIRE) est la directive 2007/2/CE du Parlement Européen et du Conseil du 14 mars 2007. Elle vise à favoriser la production et l'échange des données géographiques nécessaires aux différentes politiques de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement pris dans un sens large. Cependant, la directive INSPIRE concerne principalement l'accès aux données géographiques, mais va jusqu'à leur réutilisation. Toutefois, l'esprit de la directive INSPIRE peut apporter à la démarche d'ouverture des données sur plusieurs points. Tout d'abord, les **acteurs impliqués sont potentiellement les mêmes** : services de l'État, mais également les collectivités locales et établissements publics sont concernés par la directive INSPIRE. Ensuite, du fait d'un cahier des charge très précis, notamment en termes de description de la donnée – via les métadonnées<sup>8</sup> –, **INSPIRE a imposé des standards techniques<sup>9</sup> et le principe d'interopérabilité<sup>10</sup> des données**, principes encore trop peu développés pour les données ouvertes.

Enfin, il convient de préciser qu'un grand nombre de collectivités ayant mis en accès les données

4 Directive 2013/37/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:FR:PDF>

5 Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000629684> (consulté le 3 août 2013)

6 La directive européenne n'allait pas aussi loin, puisqu'elle ne créait pas un droit plein et entier à la réutilisation des données publiques, laissant aux États et aux administrations la possibilité de décider quelles informations sont réutilisables.

7 CADA : la réutilisation des données publiques [http://www.cada.fr/la-reutilisation-des-informations-publiques\\_2.html](http://www.cada.fr/la-reutilisation-des-informations-publiques_2.html), consulté de 11 juillet 2013

8 Les métadonnées constituent la carte d'identité de la donnée. Elles servent à décrire la nature, la construction ou le format de cette dernière, mais également la date et la fréquence de mise à jour.

9 Notamment en termes de format de fichier, où les recommandations de l'Open Geospatial Consortium sont suivies.

10 Les données produites doivent pouvoir être utilisées de façon conjointe ou être croisées.

concernées par la directive INSPIRE, ont permis leur réutilisation en les libérant selon les principes de l'open data. Les données ainsi ouvertes doivent être nécessairement reprises par les portails open data lancés par la suite.

### 3/ Éléments de cadrage politique

Si l'accès aux documents administratifs et informations du secteur public relève d'une obligation réglementaire et légale, l'ouverture des données dépasse le cadre légal et relève d'une volonté politique de faciliter l'accès et la réutilisation des données publiques.

*« Les États membres ont désormais mis en place des politiques en matière de réutilisation au titre de la directive 2003/98/CE [PSI] et certains d'entre eux ont adopté des approches ambitieuses en ce qui concerne l'ouverture des données pour permettre aux citoyens et aux entreprises de réutiliser les données du secteur public accessibles dans des conditions encore plus favorables que les conditions de base fixées par ladite directive<sup>11</sup>. »*

#### a/ Consensus politique autour de l'open data

Les principes de l'ouverture des données publiques font aujourd'hui consensus sur le plan politique. Si des différences demeurent suivant les partis en responsabilité, il est intéressant de constater la permanence, pour un mouvement si récent, de son intérêt. A titre d'exemple, en Grande-Bretagne, le projet open data lancé par le travailliste Gordon BROWN en 2009 a été repris par le conservateur David CAMERON. En France, la mission Etalab, lancée par François FILION, a été confirmée par Jean-Marc AYRAULT en étant rattachée directement au Secrétariat Général de la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP).

Pour être complet, il convient de noter que des opinions divergentes ou des interrogations peuvent venir de chaque camp<sup>12</sup>. Plus qu'un choix partisan, l'ouverture des données relève d'un choix politique fort en direction des citoyens et du fonctionnement de l'action publique.

#### b/ Principales directives

Les gouvernements successifs ont produit de nombreuses recommandations concernant l'ouverture des données publiques. Ainsi, la feuille de route du Gouvernement AYRAULT en matière d'ouverture et de partage des données publiques<sup>13</sup> précise les ambitions du Gouvernement dans le domaine. Ce document, citant les propos du Premier Ministre lors du Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, rappelle l'ambition du gouvernement de faire de l'ouverture des données publiques « *un levier de modernisation de l'action publique et de soutien au dynamisme économique.* » Est principalement évoquée « *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.* »

A titre de complément, les recommandations du Conseil National du Numérique<sup>14</sup> (CNNum) sur l'ouverture des données publiques permettent de considérer les principaux points de

11 Directive 2013/37/UE du Parlement et du Conseil, 6<sup>e</sup> considérant, p. L175/1

12 A titre d'exemple, le sénateur socialiste de la Nièvre Gaëtan GORCE a pris position sur les dérives potentielles de l'ouverture des données ; voir « *Open data ou les dérives de l'ingénierie numérique* » 28 janvier 2013 <http://gorce.typepad.fr/blog/2013/01/open-data-ou-les-d%C3%A9rives-de-ling%C3%A9nier%C3%A9-num%C3%A9rique.html> (consulté le 14 mai 2013)

13 [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers\\_joints/donnees-publiques.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/donnees-publiques.pdf) consulté le 10 juillet 2013

14 Avis n°12 du Conseil national du numérique relatif à l'ouverture des données publiques (« Open data »), le 5 juin 2012 [http://www.cnnumerique.fr/wp-content/uploads/2012/06/2012-06-05\\_AvisCNNum\\_12\\_OpenData.pdf](http://www.cnnumerique.fr/wp-content/uploads/2012/06/2012-06-05_AvisCNNum_12_OpenData.pdf)

développement du sujet, notamment sur la pérennisation et l'extension de la démarche open data .

## 4/ Qu'ouvre-t-on avec l'open data ?

### a/ La donnée, d'abord la donnée

Face à la multitude des définitions et des termes employés, il est possible de s'interroger : qu'ouvre-t-on en faisant de l'open data ? Que met-on à disposition du public : des documents, des jeux de données, toutes les informations produites par une administration ? Au sens strict, l'ouverture des données publiques se cantonne à la mise à disposition des données au format numérique et réutilisables. Les documents en sont donc, en principe, exclus. Cependant, les dernières réflexions<sup>15</sup> autour de l'open data font état de deux besoins de la part des réutilisateurs : **plus de données brutes**, mises à jour en temps réel, et traitables par des machines ; mais dans le même temps, les **documents de contexte**, permettant de comprendre comment et pourquoi une donnée a été construite.

### b/ Contextualisation des données et données brutes

Ces deux usages ne sont pas nécessairement incompatibles et des outils existent pour qu'un portail open data réponde à ces défis. Des interfaces de programmation ou API ( Application Programming Interface) peuvent permettre de récupérer directement les jeux de données. En complément, des outils de prévisualisation permettent de prendre connaissance d'une donnée sans compétence informatique particulière. Il est possible de voir annexées à un jeu de données les documents où celui-ci est utilisé, comme les documents budgétaires de la collectivités, les interventions des présidents et élus, les études qui s'y rapportent, ainsi que tout document permettant de comprendre sa conception.

### c/ Le développement du gouvernement ouvert

Ce ne sont pas seulement les données qui s'ouvrent avec l'open data, ce sont aussi les organisations et leurs pratiques. L'ouverture des données publiques est en effet l'une des dimensions de l'*open government* – en français « gouvernement ouvert » ou « démocratie ouverte ». La démocratie ouverte « *cherche à améliorer l'efficacité et la légitimité des modes de gouvernances de notre société*<sup>16</sup>. » Ses principes fondamentaux sont la transparence, la participation et la coopération.

« [...] l'ouverture des données publiques est un levier de modernisation de l'action publique. D'abord parce que l'État gagne à sortir de ses bureaux et à fréquenter la modernité et la vitalité qui vous animent. Ensuite, parce que derrière l'ouverture des données publiques, il y a le "gouvernement ouvert" : une manière plus ouverte, plus coopérative, plus collective de travailler avec la société. »

Marylise LEBRANCHU, Marseille 26 juin 2013

15 Voir CHIGNARD Simon, « *Donnée brute ou donnée contextualisée ?* » publié le 2 mai 2013

<http://donneesouvertes.info/2013/05/02/donnee-brute-ou-donnee-contextualisee/> (consulté le 14 juin 2013)

16 Voir DémocratieOuverte.org « *Les 3 piliers de la démocratie ouverte* » publié le 9 mars 2012

<http://democratieouverte.org/open-blog/les-3-piliers-de-la-democratie-ouverte-1-la-transparence> (consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2013)

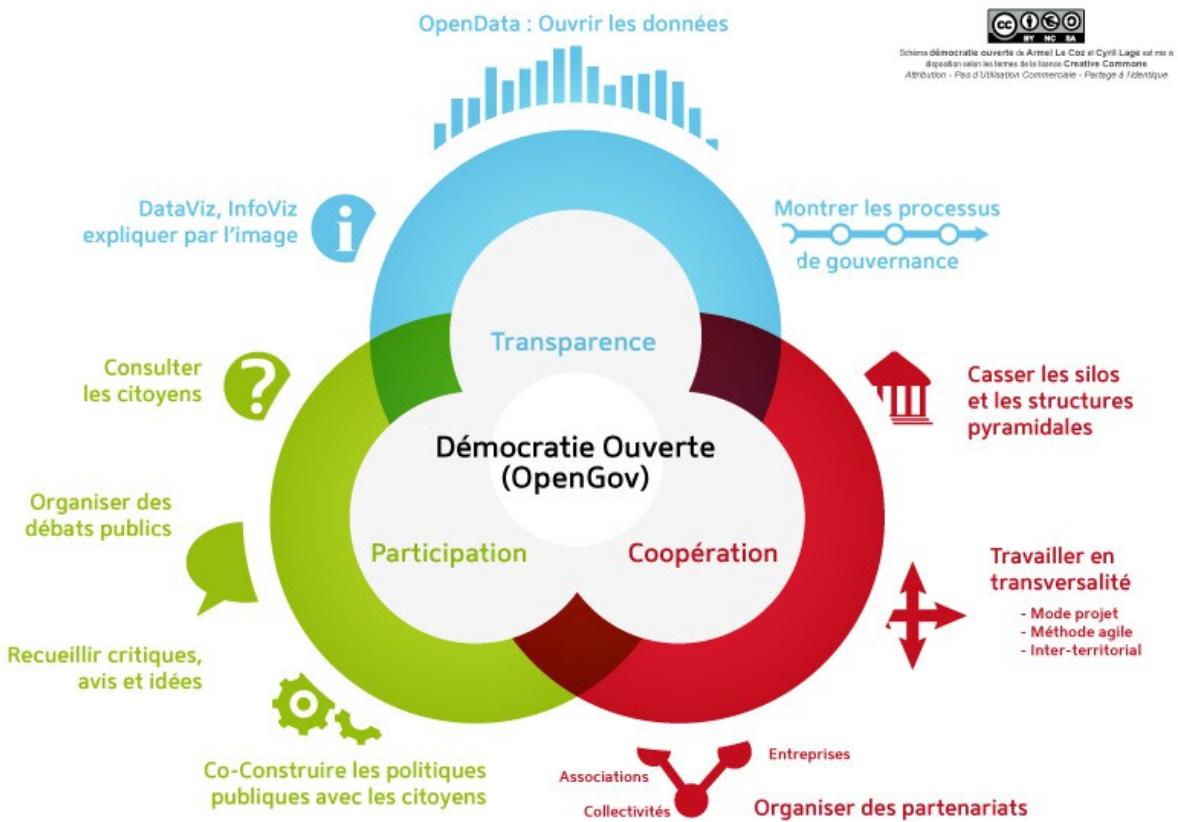


Illustration 1: Schéma de la démocratie ouverte par Armel LE COZ et Cyril LAGE

L'ouverture des données publiques doit donc être considérée dans un cadre plus large que la seule libération des données produites par une administration. Elle implique la mise en place ou le renforcement de nouvelles méthodes de travail et d'organisation : consultation, transversalité, partenariats.

## B/ L'open data dans le monde, en France et en Bretagne

### 1/ Historique de l'ouverture des données

#### a/ Essor anglo-saxon

Le terme d'open data apparaît à la fin des années 2000, d'abord aux États-Unis puis en Grande-Bretagne. En 2007, la ville de Washington est la première à ouvrir ses données sur un portail internet. En janvier 2009, le président Barack OBAMA signe un mémorandum sur la « *transparence et le gouvernement ouvert*<sup>17</sup> » qui aboutit à l'ouverture du portail data.gov en mars 2009. Il s'agit de mettre à disposition des citoyens les données produites par les administrations de façon réutilisable. En Grande-Bretagne, Gordon BROWN puis David CAMERON contribuent à une initiative similaire, data.gov.uk.

Dès l'origine, les chercheurs et intellectuels se trouvent fortement impliqués dans la mise en place de ces projets. Le britannique Tim BERNERS-LEE, président du World Wide Web Consortium

<sup>17</sup> Memorandum for the Heads of Executive Department and Agencies ; Subject : Transparency and open government [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment) (consulté le 20 juillet 2013)

et considéré comme le principal inventeur du web, fut désigné<sup>18</sup> par Gordon Brown pour aider le gouvernement à rendre ses données plus accessibles. L'ouverture des données des administrations répond en effet à une demande de longue date de mouvements citoyens et de chercheurs.

#### b/ En France et en Bretagne

En France, ce sont les collectivités locales qui les premières décident d'ouvrir leurs données. Rennes en octobre 2010 puis Paris en janvier 2011 ouvrent leurs portails open data. Au niveau gouvernemental, la mission Etalab est lancée par un décret du Premier Ministre du 22 février 2011. Cette mission est chargée de la « *création d'un portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'État, de ses établissements publics administratifs et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public*<sup>19</sup>. » Ce portail, data.gouv.fr, est lancé en décembre 2011 et recense aujourd'hui plus de 350 000 jeux de données. Par la suite, d'autres administrations et collectivités ouvriront leurs propres portails, dont Nantes, Bordeaux, les Conseils généraux de Saône-et-Loire et des Hauts-de-Seine, ainsi que les Régions Aquitaine, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Pays-de-la-Loire ou plus récemment Île-de-France. L'association LiberTIC tient à jour une carte<sup>20</sup> des différentes initiatives menées en France et dans le monde.

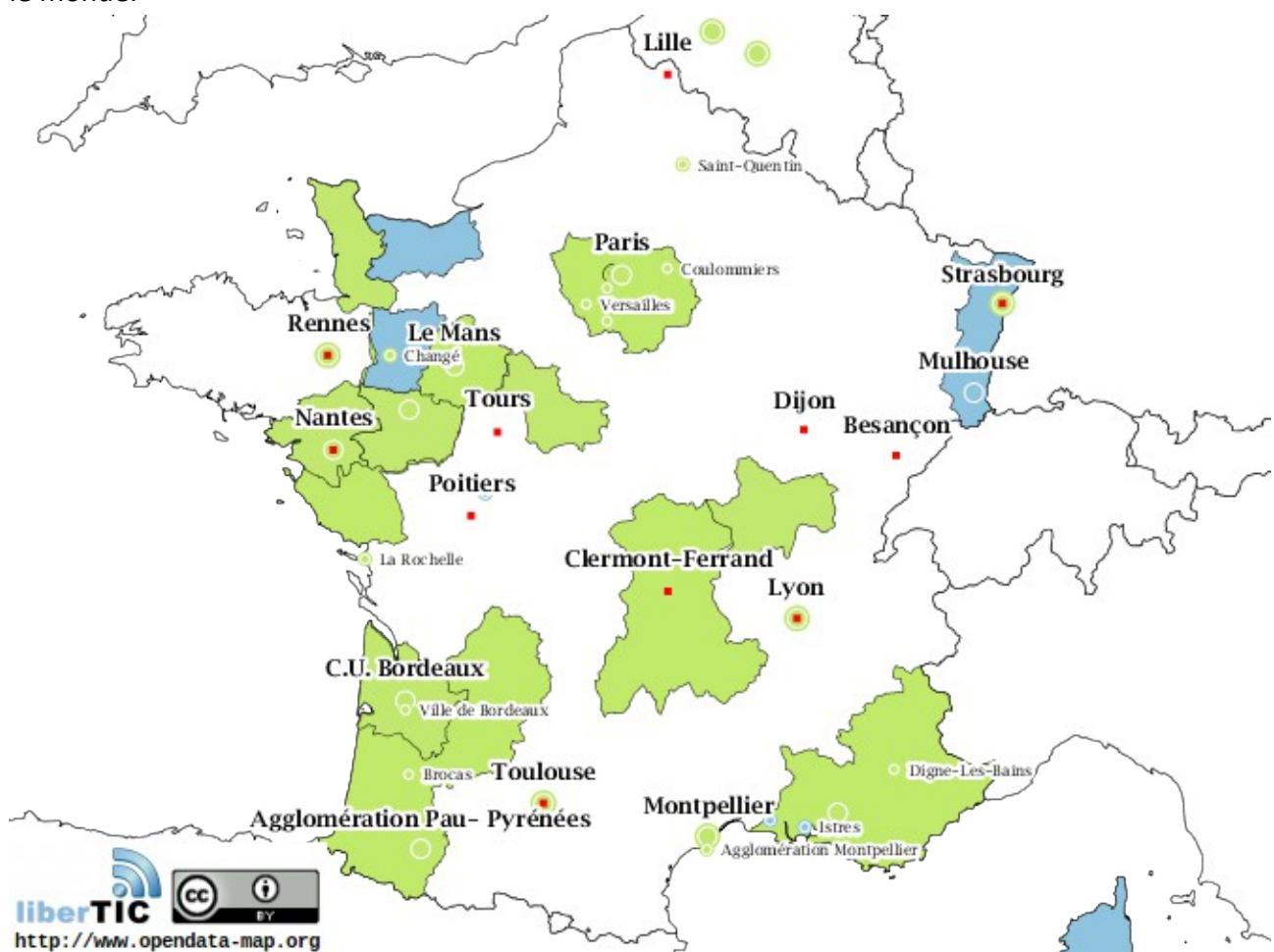


Illustration 2: Carte des projets d'open data en France au 30 juillet 2013 - par LiberTIC (en bleu les portails en projet, en vert les portails ouverts).

18 Avec Nigel Shadbolt, ils contribuent à lancer le portail data.gov.uk puis l'Open Data Institute en 2012.

19 <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023619063&categorieLien=id>

20 <http://www.opendata-map.org/>

## **2/ Un outil d'innovation au service d'une volonté politique**

Dans une certaine mesure, il est possible de considérer que certaines administrations ont fait de l'open data avant l'open data. La mise à disposition des données publiques préexistait au mouvement open data, sous des formes diverses : documents de communication, procès-verbaux ou publications d'études. Plus récemment, suite à la directive INSPIRE – qui prévoit seulement l'accès aux données géographiques – des collectivités ont été jusqu'à libérer ces données, rendant possibles les réutilisations. Dans le domaine juridique, des informations sont disponibles en ligne depuis 2002<sup>21</sup>.

Toutefois, **le véritable apport de la démarche open data est la centralisation des données sur une seule adresse et la simplification de leur accès**. L'absence de normalisation des projets open data implique à la fois une obligation d'innovation et un effort de coordination non seulement entre mais également à l'intérieur des administrations. L'ouverture des données demande une forte coordination de l'action pour être menée à bien. Pour cela, il est nécessaire qu'elle témoigne d'une volonté politique forte.

### **a/ L'importance de l'implication politique**

Comme il a été mentionné plus haut, l'intérêt et la nécessité d'ouvrir les données publiques dépasse les clivages politiques. Cependant, l'implication politique en faveur de l'open data doit être forte pour que le projet soit mis en place. L'ouverture des données est une démarche politique avec un message construit autour de la transparence, de l'innovation et de la co-construction de l'action publique.

Dans les faits, l'un des facteurs de différenciation des projets est tout simplement l'importance qui leur est accordée par les élus et cadres dirigeants d'une organisation. Se limiter à une approche communicationnelle ou marketing de l'open data, en publiant uniquement quelques jeux de données en espérant des retombées en termes de popularité, est une stratégie vouée à l'échec. De même, ouvrir les données publiques, ce n'est pas « ouvrir pour ne plus avoir à se soucier des questions de transparence » mais au contraire mettre au cœur de l'action publique l'impératif de transparence.

En parallèle, l'implication des élus, complétée par celle de la direction générale des services, est capitale dans l'organisation en interne. Les services et les agents, parfois sceptiques quant à ce type de démarche, doivent être confortés par l'intérêt de l'ouverture des données pour leur action et celles de la collectivité dans son ensemble. Une fois cette distinction évoquée, il s'agit simplement de relever que, selon les pays, les cultures ou les projets déjà lancés, certains axes seront plus développés que d'autres. Cette diversité dans les projets n'enlève rien au fait qu'ils suivent le même esprit.

### **b/ Un outil d'expérimentation et d'innovation**

L'open data est avant tout un outil d'expérimentation. Pour une administration, il ne s'agit pas d'ouvrir les données publiques dans le simple but d'être transparente. L'ouverture des données est également le moyen de renouveler les méthodes de mise en œuvre de l'action publique, ainsi que de développer les liens entre les institutions et les citoyens. Le Conseil National du Numérique, dans son avis sur l'open data du 5 juin 2012 note ainsi que :

---

21 Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000413818&dateTexte=&categorieLien=id>  
(consulté le 20 juillet 2013)

**« L'ouverture des données publiques n'est cependant pas une fin en soi, mais un moyen de créer de nouveaux services pour les citoyens, d'améliorer le fonctionnement des administrations et de répondre à l'exigence démocratique de transparence de la puissance publique<sup>22</sup>. »**

De même, les formes de l'ouverture des données publiques ne sont pas figées. L'évolution constante des démarches d'open data demande une forte veille, notamment sur les réseaux sociaux, pour suivre tant les projets plébiscités que décriés, ainsi que les nouvelles versions d'autres collectivités ou administrations, et ce en France autant qu'à l'étranger. L'objectif n'est pas de « coller » à ce qui se fait dans une course à la nouveauté, de suivre la mode, mais d'enrichir de façon objective le fonctionnement du portail en contribuant à son amélioration. Ce travail de veille implique une forte hiérarchisation des informations sur les évolutions de l'ouverture des données, de même qu'une caractérisation de leur importance pour le portail de l'organisation.

### **3/ Vers un modèle global ?**

La présentation des différents projets open data – qui ne sont que quelques exemples parmi les centaines qui sont menés dans le monde – permet de voir les particularités locales ou nationales de chaque portail open data suivant les types de données privilégiées. Il n'en demeure pas moins que ces projets suivent les mêmes principes généraux. De même, à l'échelle européenne comme internationale, des initiatives sont prises pour tendre vers une convergence et harmonisation des projets.

#### **a/ L'adoption d'une charte open data par le G8**

Le sommet du G8 des 18 et 19 juin 2013 à Lough Erne en Irlande du Nord a abouti à la présentation d'une Charte du G8 pour l'Ouverture des Données Publiques<sup>23</sup>. Si celle-ci n'est pas contraignante et ne bouleversera pas les équilibres internes des pays signataires – et tout particulièrement la Russie – elle témoigne de l'intérêt des gouvernements pour la démarche d'ouverture des données publiques. La variété des tendances politiques des pays représentés témoigne à nouveau d'un consensus autour de la question.

A long terme, la démarche d'open data peut être considérée comme un levier majeur de ces pays dans leurs relations avec leurs citoyens, mais également comme un outil de revendication. Ouvrir les données publiques revient à réclamer la transparence autour de l'action publique, revendication majeure dans des pays aux processus démocratiques incertains.

#### **b/ Au niveau européen : la nouvelle directive PSI**

La directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public, plus communément désignée comme directive PSI pour *Public Sector Information directive* en anglais, fixe les conditions de réutilisation des informations produites par des organismes publics de l'Union Européenne ou de ses États-Membres. Adoptée avant le développement de l'open data, sa révision lancée en décembre 2011 avait parmi ses objectifs d'intégrer les avancées en matière d'ouverture des données publiques. Les modifications apportées par la directive adoptée le 26 juin 2013 portent notamment sur le développement des données dans des formats ouverts, ainsi que des standards dans la

---

22 Avis n°12 du CNNum, *ib id* p4

23 Version anglaise disponible sur <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>. Une traduction (non-officielle) a été préparée par Etalab en collaboration avec le gouvernement du Canada <http://www.etalab.gouv.fr/article-les-chefs-d-etat-reunis-a-loughe-erne-signent-une-charte-du-g8-pour-l-ouverture-des-donnees-publique-118576420.html>

construction des métadonnées, mais également sur « *l'obligation de rendre réutilisables tous les documents d'origine publique, sous réserve d'exceptions prévues par les règles nationales et par la présente directive*<sup>24</sup>. » Le SGMAP a été chargé de la transcription de cette directive dans le droit français.

L'adoption de la nouvelle directive PSI s'inscrit dans la lignée des prises de position de l'Union Européenne dans le domaine, notamment la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté Européenne (INSPIRE) – en Bretagne, cette directive a conduit à la création de GéoBretagne<sup>25</sup>. En complément, l'Union Européenne a par ailleurs lancé son propre portail open data, qui regroupe plus de 6 000 jeux de données notamment issus d'Eurostat et de différentes agences de l'Union<sup>26</sup>.

#### c/ La communauté open data

La communauté autour de l'open data doit être considérée comme une nébuleuse. Au cœur, les acteurs publics et associations spécialisées sur les questions numériques<sup>27</sup> ; gravitent autour, les développeurs, chercheurs, entrepreneurs, étudiants, informaticiens, défenseurs du web sémantique, mais aussi des associations d'un domaine particulier comme l'eau, la consommation, l'environnement. L'organisation de cette communauté passe par la multiplication de réseaux et groupes, organisés localement à l'échelle d'une ville, nationalement mais également internationalement. Pouvant être jugés redondants, ces réseaux s'organisent en France autour du collectif Open Data France.

Les profils des participants de cette communauté sont très divers. A titre d'exemple, et pour ne citer que ses intervenants, la Semaine Européenne de l'Open Data tenue à Marseille entre les 25 et 28 juin 2013<sup>28</sup> regroupait des représentants de la Commission Européenne, du Gouvernement Britannique, des Régions Piémont et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, mais également de la BBC, du World Wide Web Consortium (W3C<sup>29</sup>) et d'entreprises.

## C/ Quels sont les enjeux de l'open data ?

Après avoir tracé l'historique et les contours des démarches d'ouverture des données publiques, il convient d'évoquer les différents enjeux et défis que soulève l'open data pour la Région Bretagne en particulier, et les administrations et collectivités en général. L'open data se situe au croisement de trois enjeux actuels de l'action organisée. Selon le CNNum, « *la mise à disposition des données publiques est un impératif démocratique, un puissant vecteur de modernisation de l'administration et un composant important de l'économie numérique*<sup>30</sup>. »

En effet, l'ouverture des données publiques permet de répondre à une demande d'innovation

24 PSI Belgium, « *Adoption de la directive PSI 2003/98 révisée (26/06/2013)* »

<http://psi.belgium.be/fr/actualites/126/04-07-2013/new-psi-directive> (consulté le 17 juillet 2013)

25 [geobretagne.fr](http://geobretagne.fr)

26 European Union Open Data Portal <http://open-data.europa.eu/en/data>

27 Notamment la Fondation Internet Nouvelle Génération (FING) ou LiberTIC en France, ainsi que l'Open Knowledge Foundation (OKFN).

28 Liste complète des intervenants et présentation du projet : <http://opendataweek.org/wp-content/uploads/2013/06/Programme.pdf>

29 Le W3C est un consortium international à but non-lucratif dont l'objectif est de promouvoir les compatibilités des technologies du World Wide Web [www.w3.org](http://www.w3.org)

30 Avis du CNNum, *ibid*, p2

d'ordre économique, scientifique, environnemental ou social, en fournissant de nouveaux services aux citoyens et créant de la valeur ; de faire preuve de transparence dans la conduite des politiques publiques et de contribuer à la meilleure compréhension de celles-ci par les citoyens ; de contribuer à une meilleure coordination de l'action publique et de l'améliorer. Ce ne sont pas là des thèmes nouveaux, mais l'ouverture des données publiques permet tout à la fois d'y répondre et d'en générer.

## 1/ Le besoin d'innovation

### a/ Les données, un nouveau pétrole ?

La première des justifications à l'ouverture des données publiques est *a priori* son potentiel économique. Évalué à plusieurs milliards d'euros par l'Union Européenne<sup>31</sup>, et principal argument employé pour justifier l'ouverture, peu d'éléments permettent actuellement d'attester les possibilités de croissance économique. Si les données sont parfois présentées comme un nouveau pétrole<sup>32</sup>, leur écosystème reste encore à construire.

Plus que de potentiel économique, il convient de parler des économies potentielles pour les administrations comme pour les citoyens. Ne pas recréer une donnée déjà disponible, gagner du temps grâce à une application permettant de connaître les horaires de bus en temps réel, suivre les dépenses publiques : les bénéfices de ces actions sont difficilement quantifiables économiquement, quand bien même leur bénéfice apparaît clairement. Il s'agit d'éviter de refaire un travail fait par une autre structure, d'optimiser ses temps de déplacement, d'améliorer l'action publique.

Quant à envisager les données comme une opportunité économique pour générer de nouvelles ressources financières pour la collectivité, elle est également exclue. La commissaire européenne Neelie KROES précise : « *les contribuables ont déjà payé pour ces informations et le moins que nous puissions faire c'est de les rendre à ceux qui souhaitent les utiliser d'une façon innovante qui aide les gens, crée des emplois et génère de la croissance*<sup>33</sup>. »

### b/ L'innovation au pouvoir

L'un des arguments présentés contre la libération d'un jeu de données est sa supposée absence d'intérêt pour les citoyens ou des professionnels. Or, il n'est pas possible de présager de l'intérêt des données. En effet, les innovations générées par la libération de jeux de données peuvent être issues de croisements jusqu'alors non envisagés ou répondre aux besoins d'un public non-identifié. A titre d'exemple, le jeu de données concernant les parkings pour camping-cars dans le département des Bouches-du-Rhône<sup>34</sup> a pu être croisé avec les données touristiques pour faciliter les voyages des camping-caristes. A Rennes, il a été possible de construire une application permettant de faciliter les déplacements des personnes à mobilité réduite<sup>35</sup> dont le fonctionnement a été repris pour la ville de Montpellier. Qu'il s'agisse d'innovations économiques, sociales, environnementales ou médicales, le potentiel des croisements de données reste encore

31 La commissaire européenne Neelie KROES a d'abord parlé de 40 milliards d'euros sur le territoire de l'Union Européenne. Les chiffres évoqués par la suite ont augmenté de façon croissante, leurs auteurs oubliant de mentionner qu'il s'agissait principalement d'économies réalisées.

32 VERDIER Henri, « *Non, les données ne sont pas du pétrole* », publié le 19/03/2013, consulté le 9/07/2013  
<http://www.henriverdier.com/2013/03/non-les-donnees-ne-sont-pas-du-petrole.html>

33 Neelie Kroes, 8 décembre 2011, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1524\\_fr.doc](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1524_fr.doc).

34 Détails du jeu de données : <http://opendata.regionpaca.fr/donnees/detail/parkings-camping-cars-des-bouches-du-rhone.html>

35 <http://www.handimap.org/>

inconnu.

La variété des publics et des réutilisations est également à prendre en compte. Les projets d'ouverture des données mettent en lien des profils divers, issus du monde associatif, de la recherche, du journalisme. Contrairement à une idée reçue, les développeurs ne sont pas les seuls intéressés par l'ouverture des données. Compte tenu de leur qualité – malgré les remarques que pourraient faire leur auteurs – et leur inscription dans la durée notamment, les données sont une source d'information majeur pour des réutilisateurs insoupçonnés.

## 2/ L'impératif de transparence

L'ouverture des données publiques se veut un gage de transparence des administrations sur leur fonctionnement, notamment lorsque sont publiées les données budgétaires, de même qu'un moyen de renforcer le partage des informations avec le grand public et les professionnels.

### a/ Transparence et politique

L'histoire politique est émaillée de scandales liés à l'argent public, et la défiance envers les élites politiques et administratives s'est de longue date installée dans l'esprit des citoyens. A la manière des cyclistes « tous dopés », les politiques sont « tous pourris », la preuve n'est pas nécessaire au procès. Le site « Pourritures.fr », revendiqué « Observatoire des condamnations » incarne cette critique de masse des élus pour qui l'open data est un moyen de contrôle sur les dépenses publiques.

*« La crise de confiance du peuple souverain envers ses représentants élus démocratiquement est profonde. L'OpenData [sic] comme outil d'information et de sensibilisation de l'opinion publique peut et doit catalyser la réforme de la vie politique<sup>36</sup>. »*  
Pourritures.fr

D'une façon plus constructive, des initiatives comme les sites « NosDéputés.fr » et « NosSénateurs.fr<sup>37</sup> » créés par le collectif Regards Citoyens<sup>38</sup> permettent de prendre la mesure de l'activité parlementaire – les sites sont d'ailleurs tout les deux sous-titrés « observatoire citoyen de l'activité parlementaire » – pour dépasser les préjugés. Les données des sites sont récupérées directement parmi les publications des sites internet de l'Assemblée Nationale et du Sénat, ainsi que du Journal Officiel. L'ouverture des données contribue ainsi à améliorer la vision qu'on les citoyens de leurs élus, de même qu'à modifier les comportements de ces derniers<sup>39</sup>

### b/ Rendre des comptes sur son action

L'ouverture des données publiques, et spécifiquement des données budgétaires, est un outil au service des élus pour rendre compte de leur action. Le terme anglais d'*accountability*, littéralement la responsabilité, est au cœur des démarches open data dans le monde anglo-saxon. Répondre de ses actes en simplifiant l'accès à des données parfois déjà disponibles est un argument supplémentaire pour justifier le bien-fondé d'une action.

Ces données budgétaires sont parfois jugées trop sensibles pour être ainsi ouvertes ; or celles-ci ne sont pas nécessairement les plus consultées. Plus que le grand public, ce sont des spécialistes –

36 <http://www.pourritures.fr/> (consulté le 18 juillet 2013)

37 <http://www.nosdeputes.fr/> et <http://www.nossenateurs.fr/>

38 <http://www.regardscitoyens.org/>

39 WOITIER Chloé, « Les députés sont devenus un peu moins absenteïstes », LeFigaro.fr, 31 juillet 2013  
<http://www.lefigaro.fr/politique/2013/07/31/01002-20130731ARTFIG00319-les-deputes-sont-devenus-un-peu-moins-absenteistes.php> (consulté le 2 août 2013)

data-journalistes notamment – qui s'en emparent pour mettre en perspective l'action menée par les organismes publics.

#### c/ De la demande d'accès à la donnée à l'offre de données librement accessibles

Lorsqu'un particulier, un professionnel ou un citoyen cherche une information ou une donnée concernant l'action publique, et qu'elle n'est pas disponible sous les formes actuelles de communication, il a la possibilité d'en faire la demande auprès de ladite administration. Il s'agit de demander une donnée actuellement indisponible pour pouvoir l'utiliser. L'open data prend la logique inverse. Dans l'absolu, il s'agit pour les administrations de mettre toutes leurs données à disposition des citoyens, sans en présager les usages. En d'autres termes, il s'agit pour elles de **passer d'une logique de la demande à une logique d'offre**.

Actuellement, il est difficile de connaître le nombre de demandes d'accès aux documents et données produites par les administrations, celui-ci n'étant pas recensé. Dans les collectivités où il n'existe pas de référent CADA, ces demandes sont réparties entre les services juridique, documentaire et des systèmes d'information, mais également dans le reste des services pour des données plus thématiques. En 2011, la CADA a enregistré 4 827<sup>40</sup> demandes d'avis<sup>41</sup> concernant des refus d'accès à des documents publics de la part d'administration. Ce chiffre est à rapporter au nombre de collectivités et d'administrations, ainsi qu'à la faiblesse reconnue du nombre de recours en cas de refus d'une administration. La création d'un portail d'open data peut contribuer, à l'échelle d'une collectivité ou d'une administration, à obtenir une meilleure visibilité sur ce point.

#### d/ Modification de l'espace public par le numérique

Internet a entraîné une modification des codes et pratiques de la relation au citoyen<sup>42</sup>, notamment en termes d'accessibilité, d'instantanéité et de viralité. Le monde numérique est celui « où tout le monde a accès à presque tout » grâce à des processus « instantanés » où « *les infrastructures numériques et les usages sont fondamentalement basés sur le partage, l'échange, la transmission.* » La communication des institutions et administrations publiques s'en retrouve bouleversée.

Plutôt qu'une menace, il s'agit d'une véritable opportunité pour les administrations. Celle de retours fréquents avec les citoyens, d'avoir des retours sur les données produites mais également de légitimer leur action en rendant des comptes à leurs administrés. L'ouverture des données publiques n'est pas l'ouverture à toutes les critiques et aux passions, mais au contraire un moyen de dépassionner le débat public, notamment autour des données budgétaires. Mettre fin aux fantasmes concernant l'administration est aussi l'un des aspects de la transparence. Bien sûr, les dispositifs de participation et d'animation n'en sont qu'à leur début, et une relation basée simplement sur le numérique s'avère rapidement limitée. L'open data n'en reste pas moins un outil novateur dans la relation des administrations et collectivités aux citoyens.

---

40 Commission d'Accès aux Documents Administratifs, Rapport d'activité 2011[data introuvable], p6  
<http://www.cada.fr/IMG/pdf/rapport2011-2.pdf>

41 L'une des missions de la CADA est de « répondre aux saisines préalables obligatoires à l'exercice d'un recours contentieux lorsqu'une personne entend contester le refus d'accès à un document administratif ou à un document d'archives publiques ou encore entend contester une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques » p8

42 BERRAHIL Fabrice, « Pourquoi le numérique transforme l'espace public, publié le 22/04/2013  
<http://blogs.mediapart.fr/blog/fabrice-berrahil/220413/pourquoi-le-numerique-transforme-l-espace-public>

### **3/ L'amélioration de l'action publique et le renouvellement de la gouvernance**

Publier la donnée modifie l'espace public. La publication permet l'appropriation de la donnée par les citoyens, mais également des observations et critiques extérieures sur la qualité de la donnée et sa construction. En cela, **l'open data permet d'améliorer les standards d'une organisation.**

#### **a/ Ouvrir la « boîte noire administrative » et rationaliser l'action publique**

L'ouverture des données publiques, c'est l'ouverture des administrations sur leur fonctionnement. Une fois ouverts, les portails open data sont une source d'information majeure pour les agents et élus des collectivités concernées. L'ouverture des données publiques doit être considérée comme **un outil de rationalisation de l'action publique**. Le regroupement sur un portail unique de toutes les données produites sur un territoire facilite l'accès à l'information. Aujourd'hui, des données de tous types sont d'ores et déjà publiées sur les sites des collectivités, qu'elles soient insérées dans des procès-verbaux d'audience ou des comptes-rendus, sous forme de document .pdf ou directement sur des pages web.

#### **b/ Favoriser et pérenniser le partage d'informations**

Dans une administration comme dans toute organisation, une information, un document, une donnée, représentent du pouvoir s'ils ne sont pas disponibles publiquement. Certains acteurs peuvent ainsi trouver de l'intérêt à ne pas rendre public une donnée – pour ne pas être comparé, ne pas être jugé ou tout simplement pour pouvoir être le seul à être en mesure de l'utiliser. L'open data tend à renverser cette conception du pouvoir dans une organisation, basée sur la possession, pour se rapprocher d'une conception basée sur le partage.

A terme, l'open data contribue à pérenniser l'action des services administratifs, à renforcer la continuité du service public avec les agents quand ceux-ci changent de poste. Ainsi seraient épargnées les difficultés des agents entrés en poste dans des bureaux vides, sans que leurs prédécesseurs n'aient laissé les documents de support essentiels. La numérisation du travail administratif est la première étape de cette pérennisation. L'ouverture des données permet d'aller plus loin.

#### **c/ Travailler autour de standards communs**

Partagée par plusieurs administrations, l'ouverture des données publiques facilite le recouplement des informations. L'ouverture des données publiques contribue à faire collaborer les administrations entre elles, à créer une cohérence lorsque celle-ci est absente, compte tenu parfois d'une culture de la rétention d'information.

La nécessité de travailler autour de standards communs – ou tout du moins de travailler à leur complémentarité – est au cœur des enjeux de l'ouverture des données. Il s'agit avant tout d'échanger autour de problématiques communes pour améliorer l'action sur le terrain. Si cette coopération est souvent réclamée mais difficilement mise en œuvre, l'ouverture des données est un moyen supplémentaire de pérenniser la discussion.

#### **d/ Améliorer la donnée grâce à un point de vue extérieur**

Ainsi, dans la construction même des données publiques, l'open data permet des retours plus fréquents, diversifiés et bienveillants. Contrairement à l'idée reçue, les personnes qui consultent et

font des remarques sur les jeux de données libérés n'ont pas une approche frontale, critique, du travail effectué. Le fait qu'il n'existe pas de « donnée parfaite » est aujourd'hui de plus en plus admis. Pas de donnée parfaite, que des données améliorables, qu'un regard extérieur à l'administration permet d'enrichir. La directive PSI modifiée résume ainsi cette position :

« Autoriser la réutilisation de documents détenus par un organisme du secteur public apporte de la valeur ajoutée aux réutilisateurs, aux utilisateurs finaux, à la société dans son ensemble et, dans de nombreux cas, à l'organisme public lui-même, en favorisant la transparence et la responsabilité et en permettant le retour d'informations des réutilisateurs et des utilisateurs finaux, ce qui permet à l'organisme du secteur public concerné d'améliorer la qualité des informations recueillies<sup>43</sup>. »

## D/ Les collectivités locales, actrices par excellence de l'open data

### 1/ Pourquoi l'open data à l'échelle d'une collectivité territoriale ?

L'ouverture des données publiques s'inscrit dans le renforcement de la relation de proximité des collectivités locales avec leurs citoyens. S'il est intéressant de pouvoir comparer les données sur plusieurs territoires – à condition que celles-ci soient interopérables – la donnée dite de « proximité » venant de sa commune, son Département ou sa Région, va être plus facilement consultée par le citoyen. C'est pourquoi les structures ayant principalement ouvert des portails open data propres sont des regroupements intercommunaux, des Départements ou des Régions.

Cependant, à terme, il ne s'agit pas que chaque collectivité dispose de son propre portail open data. Si des initiatives de villes moyennes ou de communes de petite taille existent, comme Changé<sup>44</sup> dans le département de Mayenne, ou Brocas<sup>45</sup> dans les Landes, elles restent isolées. Pour des communes libérant leurs données, le choix est généralement de se rattacher à un portail de plus grande ampleur, à l'échelle de l'intercommunalité, du département ou de la région.

L'intérêt pour des données à l'échelle locale est notamment la possibilité d'organiser une animation autour de l'ouverture des données publiques de proximité. Cette animation locale n'exclut pas pour autant l'État et ses services. Des partenariats sont possibles avec les préfectures départementales et de région.

### 2/ La Région, le territoire pertinent ?

La multiplication à tous les échelons territoriaux de portails open data serait évidemment contre-productive. En dehors de la multiplication des dépenses de gestion et d'animation, il s'agirait d'une forme d'éclatement des données alors que l'objectif de l'open data reste de les centraliser sur une même plateforme.

Les collectivités les plus impliquées dans l'ouverture de portails open data sont les grandes intercommunalités – communautés urbaines et communautés d'agglomération – les Départements et les Régions. Il n'est pas rare que ces trois échelons partagent le même portail, tout particulièrement autour de la ville-centre de la région en question. Ainsi, Nantes Métropole, le Conseil général de Loire-Atlantique et la Région Pays-de-la-Loire disposent d'un portail commun, de même que les premiers partenaires du portail Open Paca furent Marseille Provence Métropole

43 Directive 2013/37/UE 4<sup>e</sup> considérant, p L175/1.

44 Changé35.fr, « Open data ou données ouvertes » [http://www.change53.fr/communication-et-democratie-numerique\\_open-data-ou-donnees-ouvertes.htm#.Uek1n42GHE4](http://www.change53.fr/communication-et-democratie-numerique_open-data-ou-donnees-ouvertes.htm#.Uek1n42GHE4) (consulté le 19 juillet 2013)

45 <http://opendata.brocas.fr/>

et le Conseil général des Bouches-du-Rhône<sup>46</sup>.

Pour un projet d'ouverture des données publiques, dans la mesure où il permet de dialoguer avec l'État via la Préfecture de Région et les différentes directions régionales, ainsi que de fédérer un grand nombre de collectivités, tous bords politiques confondus, **la Région est un échelon qui paraît pertinent**. Ainsi, des Régions françaises ont d'ores et déjà pris le parti d'ouvrir leurs données publiques, tels l'Aquitaine, Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou les Pays-de-la-Loire ; d'autres étudient la faisabilité d'un tel projet. Avant d'en définir l'intérêt et les possibilités pour la Bretagne, il s'agit de s'intéresser aux projets menés par d'autres administrations régionales.

---

46 Pour une liste exhaustive, voir <http://opendata.regionpaca.fr/partenaires.html>

## ***II/ Étude comparative des projets open data***

Cette étude comparative est basée sur des entretiens passés avec des agents responsables projets open data des Régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Pays-de-la-Loire, mais également Rennes Métropole et d'un questionnaire envoyé aux différents référents Systèmes d'Informations Géographiques (SIG) via le partenariat GéoBretagne. Les échanges au cours de l'*Open Data Week* ayant eu lieu à Marseille en juin 2013 furent un apport tout particulièrement bénéfique.

L'objectif de ce comparatif est de présenter les choix faits par des Régions françaises (A). En mettant en perspective les différentes difficultés de mise en place d'un projet open data, il s'agit de comprendre les facteurs de réussite. Certaines Régions disposent d'un portail open data, d'autres ont simplement délibéré ou sont en phase d'exploration. Ces différents stades d'avancement des projets permettent de prendre la mesure de la mise en œuvre de l'ouverture des données publiques à l'échelle d'une collectivité. Par la suite, un point sur les initiatives menées par d'autres collectivités en Europe et dans le monde permettra de compléter ce tableau (B).

### **A/ Les Régions françaises et l'open data**

Le choix a été fait de s'intéresser aux démarches et recherches d'autres Régions françaises, qu'elles aient ou non ouvert un portail open data à cette heure. Dans un premier temps, il s'agit de s'intéresser au temps de gestation de ces projets : entre les premières ébauches internes et la mise en ligne d'un portail open data, quels sont les facteurs accélérant ou ralentissant la mise en œuvre du projet ?

#### **1/ Durée de mise en place du projet.**

Les **temps de mise en place des projets open data sont très inégaux**. Si les élus ou les membres du cabinet, et tout particulièrement le directeur général des services (DGS) de la collectivité, sont porteurs de la démarche, l'ouverture des données publiques peut être mise en place dans un temps relativement court – de 4 à 8 mois. Si ce n'est pas le cas et que le processus est uniquement porté en interne par un groupe d'agents – de façon générale rattachés aux directions de l'aménagement et tout particulièrement aux services SIG – l'open data s'inscrit dans un temps plus long. A titre d'exemple, la Région Rhône-Alpes en est encore au stade de l'intérêt pour la démarche, alors qu'un groupe de travail est installé depuis plus d'un an.

##### **a/ Plusieurs projets sur un territoire**

La **présence d'autres collectivités sur le territoire régional ayant déjà ouvert leurs données ne favorise pas les projets régionaux** pour autant. A nouveau, le cas de la Région Rhône-Alpes permet d'illustrer ce propos, puisque le fait que le Grand Lyon (ou communauté urbaine de Lyon) ait décidé de mettre en place un portail open data depuis le mois d'août 2012 n'a pas contribué à accélérer la dynamique régionale. Au contraire, un territoire vierge sur le plan de l'ouverture des données publiques, comme la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, peut mener un projet conjointement avec d'autres collectivités sans crainte de concurrence.

La coordination est plus forte si tous les échelons sont au même point de développement des projets d'ouverture des données publiques. Dans le cas contraire, il est tout de même possible de regrouper chemin faisant différents projets. Ainsi, à la suite de Nantes Métropole, le Conseil général de Loire-Atlantique et la Région Pays-de-la-Loire ont mis en commun leurs actions. Actuellement, des rapprochements avec Angers Loire Métropole – qui dispose déjà d'un portail

open data – sont à l'étude.

#### b/ Un « long » travail de sensibilisation en interne

La longueur relative de mise en place des projets open data est principalement due au fait que cette démarche reste encore méconnue par les agents comme par les élus. Il faut faire de preuve de pédagogie, car il y a un risque élevé de confusion de l'ouverture des données publiques avec l'accès aux données géographiques ou aux données personnelles. La notion même d'open data reste parfois floue, certains agents pouvant considérer que mettre à disposition les délibérations – généralement en .pdf sur le site internet – s'apparente à de l'open data. En effet, les collectivités locales sont plus ou moins mûres pour se lancer dans une démarche open data, suivant les cultures internes en la matière. La présence d'une communauté en faveur du logiciel libre, ou encore d'un SIG développé, font partie des facteurs d'accélération du processus de socialisation à l'open data, de même que la familiarisation aux démarches d'accès aux documents administratifs et à la loi CADA de 1978.

Bien évidemment, l'arrivée à des postes de directions – DGS mais également directeur général adjoint (DGA) ou directeur – d'une personne venant d'une collectivité étant passée à l'ouverture des données contribue à lancer ou relancer un tel projet<sup>47</sup>. De même, le **couplage de la démarche open data avec un grand événement**<sup>48</sup> peut aider à la mise en place d'une démarche open data, comme c'est le cas en Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Marseille-Provence 2013, Capitale Européenne de la Culture. En effet, toutes les données associées à cet événement ont été libérées sur la plateforme « Open PACA<sup>49</sup> ».

#### c/ L'animation en interne

Ce **temps d'animation en interne est primordial** quant au bon déroulement de la démarche open data. Des ateliers de travail, ainsi que la mise en place de référents de service en charge de construire les fiches de métadonnées permettent l'implication et l'accompagnement en amont : il s'agit de montrer que si la collectivité va *faire* de l'open data, les agents vont personnellement contribuer à son développement. Si l'ouverture des données, à partir de leur recensement, peut être menée rapidement<sup>50</sup>, il est nécessaire d'accompagner la démarche dans la durée pour qu'elle porte ses fruits.

## 2/ Importance de la décision politique et administrative

Compte tenu de l'absence, à l'heure actuelle, d'obligation légale à diffusion et rendre réutilisables les données publiques, l'open data ne peut être issue que d'une décision politique forte. Ainsi, que ce soit à Nantes, où la prise de position du maire Jean-Marc AYRAULT fut déterminante, où en Saône-et-Loire où c'est le président Arnaud MONTEBOURG qui a lancé la démarche, l'**ouverture des données publiques est avant tout une décision politique**. Quand bien même certains services sont prêts à mener ces projets, ils ne sauraient agir sans l'aval de leur dirigeants actant la délibération des données.

#### a/ La délibération

**La délibération est l'acte fondateur de l'ouverture des données publiques.** Elle marque l'entrée

---

47 Un projet de plateforme est à l'étude à Saint-Étienne suite à l'arrivée d'un cadre en provenance du Grand Lyon.

48 En dehors des concours ou *hackathon* (marathon autour de l'ouverture des données) organisés pour accompagner le lancement d'une plateforme d'ouverture des données.

49 [opendata.regionpaca.fr](http://opendata.regionpaca.fr)

50 En moyenne entre 3 et 5 mois suivant les collectivités.

d'une organisation dans la démarche d'open data. A l'échelle d'une collectivité, cette démarche ne saurait être impulsée que par l'assemblée délibérante. La délibération en elle-même consiste en un exposé des principes de l'open data et des raisons pour laquelle la collectivité décide de s'engager<sup>51</sup>, mais également la licence choisie et le cadre du portail open data. Si cet acte fondateur a vocation de lancer la démarche d'ouverture des données publique et de l'inscrire dans la durée, c'est surtout le suivi dans la durée qui permet de pérenniser la démarche et d'en garantir les résultats. **L'implication de la direction générale et des élus dans le suivi du projet est alors un facteur capital de réussite**, qui passe notamment par une impulsion donnée en interne par la direction générale.

#### b/ L'impulsion de la direction générale

Avant de s'ouvrir vers l'extérieur, **l'ouverture des données est d'abord et avant tout un projet interne**. L'accord de la direction générale permet de lancer le projet dans toutes les directions de la collectivité, et de ne pas la cantonner à un service en pointe sur le sujet. En dehors de l'obligation que peut revêtir un tel appui, il s'agit de légitimer et diffuser la démarche open data dans l'administration et d'impliquer tous les services de la collectivité, et pas seulement ceux *a priori* concernés. L'ouverture des données est un axe de développement et de rationnalisation de la gouvernance en interne. Le rôle de la direction générale est notamment d'impulser cette démarche et de veiller au bon développement du projet.

### **3/ Les attentes, interrogations et besoins des agents**

#### a/ Surmonter les inquiétudes des agents

Dans la majorité des projets lancés, les inquiétudes sont venues des services : pourquoi ouvrir les données et quel est l'intérêt de le faire ? Ou plus précisément, quel est *mon* intérêt à ouvrir *mes* données. Il n'existe pas forcément de réponse toute faite, mais souligner l'obligation légale de mettre à disposition les informations et données publiques permet de lever les premières inquiétudes. Ensuite, il s'agit principalement d'écartier tout risque de mise en cause individuelle d'un agent, notamment en cas d'erreur dans un jeu de données ou d'une opinion polémique qui y serait exprimée.

En effet, les risques principalement évoqués par les services sont la neutralité du service public, l'existence de données dites sensibles, ainsi que la définition de la durée de vie des données. Mais il peut également exister une crainte d'avoir une charge de travail supplémentaire. C'est avant tout la mise en place d'une chaîne de responsabilité très développée qui permet de lever ses craintes. La validation hiérarchique de l'ouverture d'un jeu de donnée permet de rassurer les agents et de garantir leur pleine contribution au projet. De fait, il s'agit au cours de cette validation d'éventuellement modifier un jeu de données sur certains aspects pour qu'il puisse être ouvert au public – notamment la suppression d'une éventuelle colonne « commentaire » d'une feuille de tableur.

---

51 A titre d'exemple, voir la délibération de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur du 16 décembre 2011  
<http://fr.slideshare.net/libertic/delibr-open-data-paca>



*Exemple de chaîne de responsabilité de l'ouverture de la donnée*

Ainsi en Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur , suite à la constitution d'une fiche de métadonnées – ou carte d'identité de la donnée – par les services, c'est le service juridique qui valide ou non l'ouverture de la donnée, avant décision du comité de pilotage. Mais au final, c'est la commission permanente qui vote ou non l'ouverture et la mise en ligne. Ce processus permet d'avoir le maximum de garde-fou (notamment sur les questions des droits d'auteur). Les avis défavorables doivent être motivés, la situation par défaut est ainsi l'ouverture, la fermeture étant l'exception. A l'heure actuelle, la Région PACA ne fait pas état de données ayant posé des problèmes ou ayant du être retirées de la plateforme.

Malgré la sécurisation que constitue une chaîne de contrôle et de responsabilité de l'ouverture de donnée, des réticences peuvent demeurer, notamment quant aux réutilisations qui en seront faite. Sur ce point, il est difficile d'argumenter, dans la mesure où le contrôle des réutilisations est impossible à mener, compte tenu même des principes de l'ouverture des données : les utilisateurs n'ont pas besoin de s'identifier ou d'être validés par l'administration de la collectivité pour consulter ou télécharger un jeu de données. Il est donc difficile d'empêcher des réutilisations malfaisante ou défavorables à l'action de la collectivité, sauf si les termes de la licence ne sont pas respectés. Toutefois, ces cas sont peu nombreux, et il s'agit avant tout d'ouvrir les données pour contribuer à ce que des tiers utilisent des données justes plutôt qu'ils ne les construisent de façon éronnée.

#### b/ Familiariser les services à la culture de la donnée

Au delà du manque de connaissance autour du sujet, l'un des principaux freins à la mise en place d'une démarche d'ouverture des données est que les services ne sont pas nécessairement familiarisés à la gestion de données. Personne n'est opposé à l'ouverture des données publiques,

mais peu d'agents ou directeurs de services ont pour autant une démarche proactive et s'attellent à trouver ou construire des données. Sans soutien politique et implication hiérarchique, il est difficile d'impulser la démarche, si bien que l'open data doit bénéficier d'un appui et d'une volonté commune des directeurs et du directeur général des services pour être mise en place, et être énoncée clairement comme une priorité.

## 4/ La stratégie à adopter

### a/ Les axes développés

Avant de savoir quelles données libérer, il faut déterminer une stratégie d'ouverture, de laquelle découlent des jeux de données à ouvrir de façon spécifique. Selon Simon CHIGNARD<sup>52</sup>, deux stratégies d'ouverture : la première autour de la **transparence** où les données à ouvrir principalement sont celles du budget, des subventions, voire des notes de frais et salaires des élus, comme ce fut le cas en Saône-et-Loire ; la seconde autour du **développement économique du territoire et de l'innovation**, où l'ouverture des données est facteur de croissance et d'innovation.

L'adoption de l'une de ces stratégies dépend fortement du contexte dans lequel se trouve la collectivité. S'il existe une structure ou association fortement impliquée dans la libération des données publiques, la collectivité va mettre l'accent sur une démarche de transparence – ce fut notamment le cas à Nantes où le lobbying de l'association LiberTIC est la raison principale de la décision de Jean-Marc AYRAULT d'ouvrir les données de l'agglomération. Si la décision vient des élus – ou que ceux-ci ont été convaincus par leurs services – l'angle du développement économique et des bénéfices éventuels pour le territoire de la réutilisation des données (en termes d'emploi et de services proposés aux usagers) sera privilégié. Il s'agit ici uniquement de tendances et non d'une règle absolue.

### b/ Le coût en temps de travail de l'open data

La mise en place d'une démarche open data peut être vue comme **une charge de travail supplémentaire**, lourde pour l'emploi du temps des agents. De fait, les porteurs de projets ont toujours à cœur de démontrer que **la démarche leur coûte peu** – notamment le recensement de la donnée et la constitution de la fiche descriptive l'accompagnant – **en termes de temps**. En effet, l'open data permet de libérer les services d'une logique de guichet, et de centraliser les informations et les requêtes pour y accéder. Cet argument est cependant à relativiser. Le recensement, l'indexation et la mise en forme, puis la mise en ligne des données ne sont pas neutres en termes de temps passé. Cependant, compte tenu de la rationalisation de la gestion des données que permet l'open data, il s'agit de prendre en compte le temps économisé en centralisant les données.

Si l'on considère maintenant le temps de travail des porteurs mêmes du projet, parmi les acteurs contactés, il a été unanimement constaté par les agents chargés du projet que celui-ci arrive en supplément de leur activité d'origine, avec un coût horaire à ne pas sous-estimer.

A ces temps de développement technique de l'ouverture des données s'ajoutent ceux d'animations. Il s'agit en effet de s'adresser à différents publics – des professionnels du secteur au grand public. La multiplication des supports et des temps d'animation à charge des porteurs de projet ne permet pas à ceux-ci d'en assurer l'intégralité. D'où la nécessité d'intégrer des associations – extérieures à la collectivité – pour contribuer à l'animation sur l'ensemble du territoire.

---

52 CHIGNARD Simon, « *Open data – Comprendre l'ouverture des données publiques* », FYP éditions, mars 2012, p16

### c/ Les données à libérer

Dès lors qu'une stratégie est choisie, l'un des débats récurrents porte sur quelles données libérer. Si la stratégie détermine fortement les jeux de données qui seront privilégiés, il peut s'agir d'un faux débat car **on ne peut pas présager de l'utilisation qui peut en être faite**, notamment pour ce qui est des croisements de données<sup>53</sup>. Les règles en la matière sont très flexibles car l'open data relève plus d'un esprit que d'obligations clairement énoncées.

Tout d'abord, il convient de noter que **les citoyens ne se précipitent pas sur les données jugées sensibles**. L'exemple le plus parlant est celui de la Saône-et-Loire où les données les plus téléchargées sont des cartes postales, alors que les données financières et les salaires des membres du cabinet sont disponibles. Les données jugées *a priori* intéressantes ou primordiales à ouvrir peuvent faire l'objet de peu d'intérêt de la part du public, quand des données jugées annexes peuvent être déterminantes pour un nombre restreint de réutilisateurs.

La nature de la donnée est également un enjeu. Faut-il qu'elle soit disponible sous une forme brute, ou accompagnée d'éléments de contexte ? Certaines Régions, dont Provence-Alpes-Côte-d'Azur ne font pas la distinction, allant même jusqu'à accompagner les données des documents qui sont faits à partir d'elles, il faut les mettre en ligne, en complément (ex : le budget en format « Excel » est accompagné par le rapport du budget). Ce type de démarche permet de rassurer les services sur les erreurs d'interprétation possibles et de valoriser l'action des agents.

Avec les réutilisateurs, difficile de savoir ce qui se passe aujourd'hui. Il s'agit surtout d'ouvrir sans savoir si les données sont vraiment réutilisables, car tout est potentiellement intéressant. Et ce, quitte à se poser la question plus tard. S'il est souvent dit qu'il faut « ouvrir ce qui est utile tout de suite » comment savoir ? Comment juger de l'intérêt ou de l'opportunité de l'ouverture d'un jeu de données ? Là encore, il n'existe pas de modèle-type, et les données choisies dépendent surtout des directions et services s'étant montrés intéressés en amont par la démarche d'ouverture.

## 5/ Les retours attendus de la libération des données

### a/ La difficulté à quantifier les bénéfices de l'open data

Les acteurs s'accordent sur la **difficulté à évaluer précisément les bénéfices de l'ouverture des données publiques**. Au-delà de l'image de marque que cela peut apporter à une collectivité, cela permet de **valoriser le travail des services en interne**, ainsi que de donner un meilleur accès des services eux-mêmes à l'information. Cependant, il est difficile d'identifier les réutilisateurs des données publiques et leurs travaux en dehors des concours organisés par les collectivités. Dans la mesure où il n'est pas requis de s'identifier pour télécharger les jeux de données, les retours ne peuvent se faire que sur la base du volontariat. Ainsi la plupart des sites affichent en page d'accueil des liens pour que les réutilisateurs partagent leurs travaux ou leurs points de vue. Ces difficultés montrent combien il est important d'organiser des **réunions sur la réutilisation**, pour faire la preuve, notamment en interne, que le travail lié à l'ouverture des données n'a pas été inutile. Ce travail passe notamment par la construction d'indicateurs d'évaluation du projet, notamment en termes de téléchargements et consultation des données libérées.

---

53 « *L'idée de l'open data est de séparer la donnée de son utilisation (donc de l'application qui l'utilise), pour ouvrir des possibilités nouvelles, sans les connaître a priori.* » François BANCILHON, PDG de Data Publica.

## b/ La contribution à créer de nouveaux services à moindres frais

Il convient de noter que l'open data permet également d'**externaliser à peu de frais la création de services aux usagers**, ainsi que de créer de l'activité économique sur le territoire. C'est par exemple le cas des applications pour téléphone mobile créées dans le cadre d'un concours – ou, par définition, seul un nombre limité de porteurs de projets est récompensé – où les développeurs agissent de façon bénévole, avec pour objectif d'établir leur réputation professionnelle et d'acquérir de nouvelles compétences.

Il existe également des **entreprises dont l'activité est basée sur la réutilisation de données**. Ainsi, le site internet Ouest-Marchés<sup>54</sup> réutilise les publications de marchés publics pour créer une base de données les référençant sur toute la France. Une partie des fonctionnalités du site sont disponibles en accès libre, mais les entreprises doivent s'abonner pour avoir accès à l'intégralité des fonctions de recherche. L'ouverture des données peut être considérée comme un nouveau moyen de soutenir à moindre frais des projets. Ainsi, selon l'économiste américain Kent HUDSON :

*« L'open data est certainement une politique bien plus prometteuse, et beaucoup moins coûteuse pour l'Etat que les incitations fiscales ou les subventions. L'open data est un levier trop sous-estimé par les pouvoirs publics<sup>55</sup>. »*

## B/ **Éléments de comparaison internationale**

Les Régions françaises ne sont pas les seules à être passées à l'open data. Si le monde anglo-saxon est considéré comme pionnier dans le domaine, les initiatives ne manquent pas. Ailleurs en Europe et dans le monde, des échelons équivalents – régions autonomes en Italie, communautés autonomes en Espagne, comtés métropolitains en Angleterre – ont développé des projets locaux open data. La mise en place d'une démarche d'ouverture des données publiques passant par l'examen des différentes expériences de par le monde. Il s'agit ici, en quelques exemples, de faire part de ces initiatives.

### 1/ Le Piémont : renonciation à tout droit sur les données

Le Piémont est la région pionnière en matière d'open data en Italie. La loi régionale du 23 décembre 2011 est la première loi régionale sur le sujet en Italie<sup>56</sup>. Le Piémont a fait le choix de la licence CC0 1.0<sup>57</sup>, et ce comme la plupart des régions italiennes. Choix qui s'explique notamment par le fait que l'État italien n'a pas développé de licence spécifique. Cette licence assimile les données libérées au domaine public, si bien que les réutilisateurs n'ont aucune obligation – pas même la mention de la paternité de la donnée.

En l'absence de standard européen en matière de licence, le choix a été fait de privilégier celle jugée comme la plus simple et compréhensible. L'initiative du Piémont s'inscrit dans un contexte particulier, celui du projet européen HOMER<sup>58</sup>, ce qui explique qu'il soit particulièrement mis en

54 [www.uestmarches.com](http://www.uestmarches.com) est un service du groupe Precom, rattaché au groupe SIPA-Ouest France,

55 Entretien de Kent HUDSON pour Data Publica, 23 juillet 2013 <http://www.data-publica.com/content/2013/07/lopen-data-est-une-politique-beaucoup-moins-couteuse-pour-letat-que-les-incitations-fiscales-ou-les-subventions-interview-de-kent-hudson/> (consulté le 26 juillet 2013)

56 Présentation de Luca GUERRETTA, chef de projet HOMER pour la région Piémont, [http://lca.org.mt/userfiles/Homer-MALTA\\_MAY13\\_RegPiemonte\\_LG-1.pdf](http://lca.org.mt/userfiles/Homer-MALTA_MAY13_RegPiemonte_LG-1.pdf)

57 Pour plus de détails sur la licence CC0 1.0, voir V, B : Quelles licences ?

58 *Harmonising the Open data in the Mediterranean through better access and Reuse of public sector information.*

HOMER est un projet européen dont l'objectif est d'harmoniser et favoriser l'ouverture des données dans les régions du pourtour méditerranéen de l'Espagne, la France, l'Italie, Malte, la Grèce, la Slovénie, Chypre et le

avant par les institutions européennes.

La question se pose alors : comment l'action de la région est-elle reconnue ? En l'absence de reconnaissance de la paternité, il est possible que rien n'indique la provenance des données réutilisées. Cependant, l'enjeu n'est pas simplement de voir apparaître le nom de la Région sur chaque réutilisation faite. Il s'agit avant tout que la démarche soit reconnue – ce qui passe par une forte implication dans la communauté open data – et éventuellement d'apparaître comme partenaires de certaines réutilisation – ce qui passe notamment par la labellisation de certains projets. En considérant les données produites comme partie du domaine public, c'est un signal fort en direction des citoyens qui est lancé : il s'agit pour eux de s'approprier les données ouvertes, de prendre part à un projet collectif de construction de l'action publique.

## 2/ Le Québec : gouvernement ouvert et transparence

L'histoire politique récente du Québec est fortement marquée par des scandales de corruption. Suite aux travaux de la Commission CHARBONNEAU<sup>59</sup>, il a été fait état d'un haut degré de corruption de la part d'élus et de hauts fonctionnaires<sup>60</sup>. L'ouverture des données s'inscrit donc dans ce contexte particulier, et est donc fortement marqué par le soucis de la transparence et du gouvernement ouvert, ainsi que le précise Stéphane BÉDARD, Président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration publique :

*« Conformément à notre engagement, des centaines de contrats et de fichiers d'information stratégiques sont désormais disponibles sur le site du gouvernement et nous avons l'intention d'augmenter ce nombre. Le gouvernement ouvert contribuera à bâtir un Québec pour tous<sup>61</sup>. »*

L'ouverture des données est vue avant tout comme un outil pour favoriser l'implication des citoyens dans l'action publique. Les retours sont fréquents et développés – sur le portail de la ville de Montréal, il est notamment possible de demander la libération de jeux de données<sup>62</sup>. Ce mouvement d'ouverture des données s'appuie sur des initiatives citoyennes fortes en matière de transparence, sur un modèle similaire à celui de Regards Citoyen, notamment Québec Ouvert<sup>63</sup>, décliné à l'échelle de chaque ville. Une application a été lancée en vue des élections municipales du 3 novembre 2013, « Je vote pour la transparence<sup>64</sup> » dont le but est de mobiliser autour des engagements en matière de transparence des candidats aux élections.

## 3/ Open Data Manchester : l'animation

L'ouverture des données publiques ne s'arrête pas à la mise en ligne des données. Il s'agit également d'animer une communauté autour des données, de favoriser leur réutilisation et leur

---

Monténégro.. <http://www.homerproject.eu/>

59 La Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, dite Commission CHARBONNEAU du nom de son président, la juge France CHARBONNEAU, a permis la mise au jour d'un vaste système de corruption parmi les chefs d'entreprises, élus et hauts fonctionnaires.

60 « Au Québec, un vaste système de corruption est mise au jour » le 18 juin 2013

[http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2013/06/18/au-quebec-un-vaste-systeme-de-corruption-est-mis-au-jour\\_3432029\\_3222.html](http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2013/06/18/au-quebec-un-vaste-systeme-de-corruption-est-mis-au-jour_3432029_3222.html) (consulté le 31 juillet 2013).

61 « Le gouvernement du Québec choisit la transparence », communiqué de presse du 11 juin 2013

<http://communiques.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Juin2013/11/c7155.html?slang=f> (consulté le 29 juillet 2013)

62 Montréal – Portail des données ouvertes : « Demande de données ouvertes »

<http://donnees.ville.montreal.qc.ca/ddo/suivi-ddo/>

63 <http://quebecouvert.org/>

64 <http://jvt2013.com/fr/>

appropriation par les citoyens. Le collectif animant la démarche à Manchester a fait preuve d'innovation dans le domaine. Pour Steven FLOWER « l'animation, c'est l'endroit où l'offre de données publiques rencontre la demande<sup>65</sup> », il ne s'agit pas seulement de s'adresser au « club de geeks » qu'est encore l'open data. Pour animer une communauté, il faut développer différentes tactiques suivant les publics.

Ainsi, si la pratique du *hackathon* – session collective de développement d'applications autour des données ouvertes – s'adresse aux développeurs aguerris, il est également possible – et nécessaire – de développer des ateliers de *slow data* où un groupe d'habitants d'un quartier développent un projet sur plusieurs mois, de façon épisodique mais régulière, autour des données libérées. Ainsi, modular les technologies et la durée de l'exercice ou de l'atelier, dans un soucis de diversité des formats, permet de développer de véritables relations entre producteurs et consommateurs de données.

La présentation de ces différents éléments permet de mieux considérer ce qu'est l'ouverture des données dans les faits. Après ces différents éléments de contexte, il s'agit désormais de présenter la démarche d'open data telle qu'elle est perçue et déjà intégrée dans le fonctionnement des services en interne.

---

65 <http://www.internetactu.net/2013/07/16/open-data-33-et-les-gens/> (consulté le 16 juillet 2013)

### **III/ État des lieux en interne**

Cette partie est basée sur des entretiens réalisés avec différents services et directions du Conseil régional de Bretagne. Parmi elles la direction de la relation aux citoyens (DIRCI), la direction de la mobilité et des transports (DIMOTRA), la direction des finances et du budget (DFIN), la direction des systèmes d'information (DSI), la direction des affaires juridiques de l'évaluation et du contrôle interne (DAJECI) et la direction de l'aménagement et des solidarités (DIRAM). Si les réflexions issues de ces entretiens ont été présentes tout au long de cette étude, le but est ici de revenir plus précisément au contexte interne de la Région sur l'open data. Si l'état des lieux qui suit n'a pas vocation à être exhaustif, il se veut représentatif des différents points de vue des acteurs.

Le but de ces rencontres en interne était de prendre la mesure de la connaissance des enjeux de l'ouverture des données publiques. Compte tenu d'un contexte interne favorable et de projets annexes ou parallèles à l'open data, il est possible de dire que la Région Bretagne est prête à amorcer l'ouverture de ses données (A). Cependant, le concept d'open data et sa définition varie suivant les compétences des services et les appétences des agents qui la composent. S'il ne faut pas aller jusqu'à dire que plusieurs visions s'opposent, il convient de déterminer quelles sont les différences de point de vue pour faire émerger un projet commun d'ouverture des données publiques (B). Enfin, grâce aux partenaires de GéoBretagne, il a été possible de prendre connaissance des différents points de vue des acteurs sur l'ensemble du territoire breton.

## **A/ La Région Bretagne, prête à l'ouverture des données publiques**

L'open data est un changement idéologique et organisationnel majeur pour une administration. Il s'agit de passer de la culture de la sécurité de la donnée à une culture de la transparence, ou d'une culture de la demande – la donnée n'est diffusée que si quelqu'un la demande – à une culture de l'offre. Le principal enseignement de cet état des lieux en interne est que les services sont prêts, non pas à ouvrir directement les données qu'ils construisent, mais à être impliqués dans la démarche d'ouverture des données publiques. Déjà, des projets existent ou sont envisagés avec des cibles proches.

### **1/ Un contexte favorable en interne**

#### **a/ Le sensibilisation à l'accès aux documents publics**

Le mouvement open data découle de la loi de 1978 sur l'accès aux documents publics. Cependant, la Région Bretagne ne dispose pas encore de personne responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA<sup>66</sup>) ou d'un référent CADA clairement désigné, ce qui peut s'avérer problématique<sup>67</sup>. En effet, si le travail de sensibilisation de la DAJECI dans ce domaine a été important, l'accès aux documents administratifs est une problématique très liée à l'ouverture des données publiques. C'est pourquoi le choix a été fait de mener les deux projets de concert, accès aux documents administratifs et aux données publiques.

<sup>66</sup> Crée suite à l'ordonnance de 2005, la PRADA est l'interlocuteur unique de la CADA pour l'instruction des demandes d'accès. Son rôle est de simplifier l'exercice du droit d'accès et de réutilisation des usagers ainsi que de tenir l'administration informée du suivi des demandes qui lui sont adressées. Les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les Régions sont notamment soumis à l'obligation de désignation d'une PRADA. [http://www.cada.fr/personnes-responsables\\_6059.html](http://www.cada.fr/personnes-responsables_6059.html) (consulté le 21 juillet 2013)

<sup>67</sup> Le cas n'est cependant pas rare : selon l'annuaire des PRADA 2013 mis à disposition par la Commission d'Accès aux Documents Administratifs, la Ville de Rennes ou le Conseil général d'Ille-et-Vilaine n'ont toujours pas nommé de PRADA. [http://www.cada.fr/IMG/pdf/prada\\_2013.pdf](http://www.cada.fr/IMG/pdf/prada_2013.pdf) (consulté le 21 juillet 2013)

## b/ Le monde du libre

Autre élément de contexte favorable à la démarche d'ouverture des données : l'utilisation du logiciel libre. L'ouverture des données s'inscrit dans la démarche globale d'ouverture des droits, d'utilisation du logiciel libre et de format ouverts – en anglais *open data*, *open source* et *open standards*.

Ainsi, le passage par étapes à Libre Office comme solution bureautique, en remplacement du Pack Office de Microsoft permet de familiariser les agents avec l'ouverture des droits. De même, il est désormais recommandé de favoriser les logiciels libres lors d'appels d'offre. Ces éléments sont simplement des éléments de culture qui favorisent la mise en œuvre des projets open data. Cependant, des projets d'ores et déjà menée ou envisagés par la Région Bretagne permettent d'affirmer que la Région Bretagne est prête à l'ouverture des données publiques.

## **2/ Des enjeux au cœur du projet de la Région**

Si le contexte est favorable à l'ouverture des données, c'est aussi parce que les thèmes et les enjeux de l'ouverture des données s'intègrent tout à fait dans la politique de la Région Bretagne. Ainsi, le renforcement de la relation au citoyen, ainsi que la transparence de l'action publique, s'inscrivent dans l'action de la Région Bretagne. La démarche d'ouverture des données publiques reprend et rassemble ces différents éléments.

### a/ PADUS

*PADUS* – « durable » en breton – constitue une grille d'aide à la décision pour la prise en compte des enjeux du développement durable dans l'ensemble des politiques régionales. Ce référentiel régional de développement durable se veut à la fois porteur d'une dimension qualitative forte, adapté aux problématiques territoriales spécifiques au territoire. Cet outil est le résultat d'une co-construction des services de la Région Bretagne, impulsée dans le cadre d'une réflexion initiale sur la généralisation de la conditionnalité des aides aux principes du développement durable. Il s'agit de contribuer à faire respecter et développer différents principes.

Parmi ceux qui y sont énoncés, le développement des partenariats et travail en réseau, l'association des parties prenantes et des usagers à la conception d'un projet, ainsi que le renforcement de la transparence de l'action publique sont des piliers de ce qu'est l'ouverture des données publiques. L'inscription de l'ouverture des données dans le cadre de l'Agenda 21 de seconde génération<sup>68</sup> est un des points à développer, dans la mesure où les données ouvertes contribuent à faire participer les citoyens à la construction de l'action publique.

### b/ l'Observatoire des territoires

Face au constat que de nombreux services de la collectivité financent différents observatoires thématiques et territoriaux, sans croisement entre ces différents outils, et achètent des données auprès de partenaires, sans coordination, au risque de financer plusieurs fois les mêmes données, la Région a souhaité, dès 2010, la constitution d'un Observatoire territorial. En effet, pour optimiser les politiques mises en place, il est nécessaire de recueillir, analyser et diffuser des données statistiques et cartographiques, internes comme externes, relatives aux territoires bretons.

---

<sup>68</sup> Région Bretagne, « *Un agenda 21 de seconde génération* » publié le 19 mars 2013

[http://www.bretagne.fr/internet/jcms/preprod\\_175230/un-agenda-21-de-seconde-generation](http://www.bretagne.fr/internet/jcms/preprod_175230/un-agenda-21-de-seconde-generation) (consulté le 2 août 2013)

Dans le cadre de cet observatoire, la constitution d'un portail open data permettrait d'ores et déjà de centraliser les données produites par les services de la Région Bretagne et de contribuer à la constitution de données plus complètes et plus précises.

L'ouverture des données publiques est un projet complémentaire des politiques et engagements de la Région Bretagne. De fait, la Région applique les principes qui fondent l'ouverture des données, ce qui ne peut que faciliter la mise en place du projet. Mais encore, des projets parallèles ou similaires d'ouverture ou de mise à disposition de données sont menés, ce qui permet de dire que la Région Bretagne est déjà passée à l'open data.

## B/ La Bretagne, passée *de facto* à l'open data ?

La réflexion autour de l'ouverture des données publiques dépasse le cadre même des institutions. Ainsi, si l'on se réfère au seul territoire breton, des données sont déjà disponibles. Des projets apparentés à l'open data sont d'ores et déjà mis en place. L'enjeu est de permettre la coordination des différents projets et leur intégration dans un projet global d'ouverture des données publiques.

### 1/ Des données sur la Bretagne sont déjà disponibles

Avant de considérer l'ouverture des données publiques de la Région Bretagne, il faut prendre en compte le fait que des données concernant le territoire breton sont déjà libérées. 5 176<sup>69</sup> jeux de données sont d'ores et déjà disponibles sur le portail de l'État, [data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr). Ils concernent notamment le recensement de la population, l'emploi ou le patrimoine avec la liste des monuments historiques.

Dans les faits, la Bretagne est déjà entrée dans l'open data. Ainsi, les données issues de différents partenariats sont également disponibles, notamment par l'intermédiaire de GéoBretagne ; Brest Métropole Océane, Rennes Métropole et la Région Bretagne ont notamment ouvert leurs données géographiques ; Rennes Métropole possède son propre portail open data.

### 2/ Des initiatives au sein même du Conseil régional

La réflexion sur l'ouverture des données publiques est menée au sein du Conseil régional de Bretagne depuis les premiers projets. Dès 2011, le Conseil régional prenait part à l'ouverture des données publiques de Rennes Métropole en parrainant un prix sur l'accessibilité, finalement remis à Handimap<sup>70</sup>, une application permettant de calculer des itinéraires accessibles aux personnes à mobilité réduite. Avant toute chose, il s'agit donc de donner une cohérence aux différentes initiatives lancées par les services du Conseil régional.

Comme il a été déjà mentionné, des projets open data dont le Conseil régional est partie prenante sont d'ores et déjà lancés. Si le cas du partenariat GéoBretagne est lié à la libération en 2010 des données géographiques de la Région, les autres sont plus récents et plus directement liés à l'open data.

#### a/ GéoBretagne

Suite à la directive INSPIRE, les données géographiques ont été libérées en 2010 dans le cadre de GéoBretagne. Le cadre légal par défaut des données disponibles sur GéoBretagne est la publicité de la donnée, sans qu'une licence ait été adoptée. Une réflexion est en cours sur

69 Chiffres au 29 juillet 2013 avec le critère « Bretagne » ; voir <http://www.data.gouv.fr>

70 <http://www.handimap.org/>

l'adoption d'une licence open data par défaut sur GéoBretagne. L'un des points fort de GéoBretagne est que, grâce aux standards techniques imposés par la directive INSPIRE, les formats utilisés<sup>71</sup> permettent l'accès à distance et la non-redondance des fichiers. Pour être sur GéoBretagne, un fichier n'a pas besoin d'être dupliqué. De même, une évolution cloisonnée entre portails de données géographiques et portails open data n'est pas souhaitable, tant les problématiques sont proches. Certains portails open data, comme celui du Département des Hauts-de-Seine<sup>72</sup>, mettent ainsi à disposition sur le même portail des données géographiques et non-géographiques.

L'apport de GéoBretagne à la démarche d'open data de la Région Bretagne se situe également dans la construction des métadonnées. Celles-ci constituent la fiche d'identité d'un jeu de données, décrivant son contenu, le contexte de sa création et la personne ou la structure responsable de sa production. Actuellement, les métadonnées des données open data sont très succinctes, se limitant parfois à la date de publication et la licence en vigueur.

#### b/ BreizhGo

BreizhGo est un Système d'Information Multimodale (SIM) mis en œuvre par la Région Bretagne depuis décembre 2010. Son objectif est de favoriser les déplacements multimodaux et participer à l'augmentation de l'utilisation des transports en communs sur le territoire breton, notamment en proposant un calculateur d'itinéraire.

Dans le cadre du renouvellement du délégataire de BreizhGo, il a été décidé d'inclure des dispositions relatives à l'open data. Le cahier des charges pour la prochaine version de BreizhGo prévoit en effet la mise en place d'*« outils back-office permettant la libération des données transports multimodales<sup>73</sup>.* » Ceux-ci permettront la mise à disposition « *des jeux de données bruts en téléchargement ainsi qu'un ensemble d'API ouvertes pour les réutilisateurs sur le portail BreizhGo<sup>74</sup>.* » En parallèle, « *chaque partenaire, s'il le souhaite peut effectuer un lien depuis sa propre plate-forme vers les données hébergées par BreizhGo.* » Cette décision de BreizhGo est à la fois la preuve que différents partenaires peuvent s'accorder sur l'ouverture de leur données, et qu'il est nécessaire de reprendre les données à la source sur un portail open data plutôt que de les dupliquer.

Il est primordial de rattacher le partenariat BreizhGo à la démarche globale d'open data pour plusieurs points. Tout d'abord, BreizhGo sera une source importante de jeux de données concernant un thème traditionnel des données ouvertes : les transports. Mais le choix de la licence d'open data de BreizhGo, qui sera décidé par l'ensemble des partenaires, est également primordial dans la définition du projet d'open data de la Région. Le choix de licence pour BreizhGo devra être en cohérence avec le choix fait par la Région Bretagne pour l'ensemble de ses données.

#### c/ Projet d'un nouveau portail documentaire

Le Service Veille et Documentation (SVD) développe actuellement une refonte du portail interne de la Région, ainsi que de son portail documentaire externe. L'objectif est de mettre à disposition

71 CSW pour les métadonnées, WMS et WFS pour les données.

72 <http://opendata.hauts-de-seine.net/>

73 Région Bretagne : « 1,55M€ pour le développement du portail web Breizhgo 2 », 1<sup>er</sup> août 2013

[http://www.bretagne.fr/internet/jcms/prod\\_188775/1-55-m-pour-le-developpement-du-portail-web-breizhgo-2](http://www.bretagne.fr/internet/jcms/prod_188775/1-55-m-pour-le-developpement-du-portail-web-breizhgo-2)  
(consulté le 1<sup>er</sup> août 2013)

74 Cahiers des Clauses Techniques Particulières (CCTP) concernant le renouvellement et l'exploitation du Système d'Information Multimodale BreizhGo 2, juillet 2013, p80

les différentes publications de la Région, les actes administratifs ainsi que les études financées par la Région Bretagne. Ce portail se veut un outil pour améliorer l'accès des citoyens aux informations et documents produits par la Région. Compte tenu des demandes de contextualisation des données ouvertes, il apparaît nécessaire de coupler cet espace documentaire avec le projet de portail open data de la Région.

#### d/ Mosaïc 2

Ce dernier point ne concerne pas directement un projet open data. Le portail Mosaïc 2 permet aux agents de la Région de suivre l'évolution de différentes données, dont le suivi consolidé des aides et subventions de la Région, le suivi financier, ainsi que ceux des lycées et des entreprises. Il s'agit d'un outil interne à seule destination des agents du conseil régional. Mosaïc 2 propose une base de donnée riche et des outils de visualisation et de pré-visualisation des données.

L'intérêt de cet outil est donc de servir de référence, si ce n'est de base, à ce que peut être un portail open data. Les données qui y sont traitées, notamment budgétaires, ont vocation à être parmi les données ouvertes, de même que les outils de visualisation développés pourraient être intégrés portail open data pour plus de lisibilité.

La présentation de ces différents projets permet deux conclusions. **La première, c'est que la Région Bretagne est dynamique sur le sujet, et d'ores et déjà prête à l'ouverture des données publiques.** La seconde est qu'il apparaît comme nécessaire de donner une cohérence, un cadre global de fonctionnement à ces différents projets, et plus avant de définir le projet d'ouverture des données de la Région Bretagne.

### **3/ Adopter un langage commun, une définition commune de l'open data**

Comme dit plus haut, il n'existe pas qu'une seule ouverture des données publiques. L'open data, néologisme et anglicisme, est une notion polysémique, avec un sens particulier pour chaque interlocuteur. Il existe en effet une distinction entre l'open data au sens strict, c'est à dire la simple ouverture des données produites par une administration, réduite à sa dimension technique, et au sens élargi où l'ouverture comprend les données, informations et documents produits, ainsi que des éléments de contexte et des outils de visualisation.

#### a/ Des points de vue marqués par les savoir-faire

Les positions des acteurs dépendent principalement des compétences du service dont ils sont issus et déterminent largement leurs positions vis-à-vis de l'ouverture des données publiques. L'ouverture des données va d'abord être vue par les agents en fonction de leur cœur de métier, avant d'être considérée par un projet global. De façon simple, les possibilités d'innovation et de développement économique n'étant pas sur le même plan que la transparence ou le renforcement de la relation au citoyen, les opinions des agents varient suivant les actions qu'ils mènent.

Le risque est la confrontation stérile des différents points de vue pour orienter le projet d'ouverture des données suivant une vision. Il s'agit là d'une richesse et cela pointe la pertinence de l'ouverture des données dans la mise en œuvre de toute action publique.

#### b/ Différents points de vue pour une même réalité

Les différents points de vue peuvent sembler opposés, voire inconciliables. Les différences sont évidentes entre la vision technique du projet – fonctionnement *machine to machine*, axé sur la transparence et la mise à disposition de données brutes – et la politique d'implication du citoyen – axée sur la pédagogie autour de l'action publique et la communication. Il existe à la fois une

demande de données brutes et en flux – mises à jour en temps réel – et de données contextualisées et arrêtées – données à l'année, permettant la comparaison et d'arrêter les comptes. Sur un autre plan, il existe également des différences entre un projet axé sur l'extérieur et les innovations liées aux réutilisations, et un projet plus interne axé sur la modernisation de la gouvernance et de l'action publique.

Ces différents points de vue ou façons d'utiliser l'ouverture des données publiques reflètent à la fois la complexité et la transversalité du projet. Ouvrir les données ne se limite pas à la simple ouverture, il s'agit d'expliquer, de contribuer à faire réutiliser les données, faire évoluer leur construction et par conséquent, faire évoluer l'action publique. Il est normal que des agents déclarent leur préférence pour l'aspect de l'ouverture des données pouvant leur bénéficier ou faciliter leur action. Tout l'enjeu est dès lors de garantir la nature transversale du projet.

## **C/ Point de vue des partenaires extérieurs : questionnaire aux référents GéoBretagne**

### **1/ Données publiques et données géographiques : deux mondes liés**

L'idée de ce questionnaire était de connaître les opinions des référents techniques GéoBretagne. Les référents Système d'Information Géographique (SIG) d'une administration sont en effet sensibilisés aux questions d'open data via la directive INSPIRE. Cette réglementation européenne prévoit en effet la mise à disposition des données géographiques à vocation environnementales.

Le fort degré de réglementation – les standards de description et de partage des données sont plus développés que pour le reste des données publiques – ainsi que la proximité des sujets abordés fondent l'intérêt pour ces experts pour l'ouverture des données en général. En effet, la question de la compatibilité entre les portails de données géographiques existants et les portails open data est posée. Certaines collectivités, tel le Conseil général des Hauts-de-Seine, mettent à disposition sur une plateforme unique des données géographiques comme d'autres données publiques, et ce grâce à l'intégration d'un visualiseur cartographique.

Ce questionnaire a également pour but de prendre connaissance des démarches d'open data chez d'éventuels partenaires de la Région Bretagne.

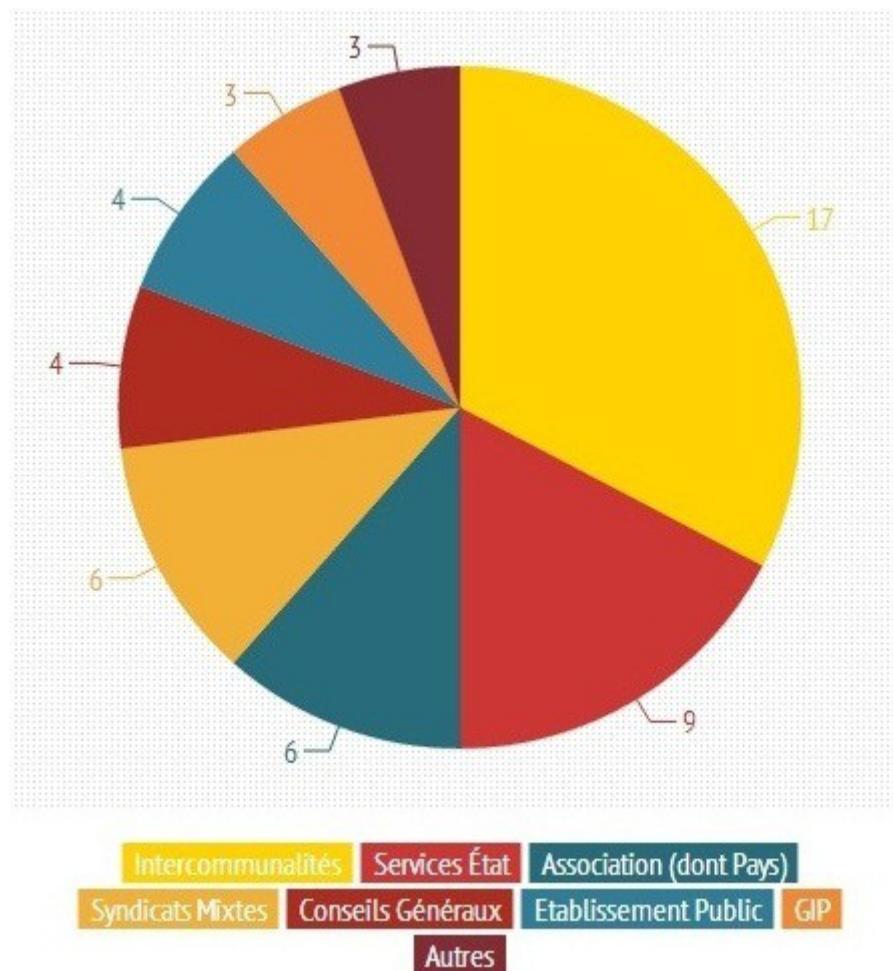
### **2/ Construction et passation du questionnaire**

Le choix a été de faire un questionnaire court et simple, portant sur le point de vue et les souhaits des référents SIG sur l'ouverture des données en Bretagne, ainsi que sur leur estimation de la connaissance de la démarche dans leurs organisations. L'intérêt était de connaître le degré de familiarisation avec l'ouverture des données publiques, ainsi que d'envisager la constitution d'un portail impliquant, en plus de la Région Bretagne, d'autres acteurs publics.

Sur les 101 personnes contactées, 52 ont répondu en ligne à ce questionnaire qui s'est déroulé du 13 mai au 4 juin 2013.

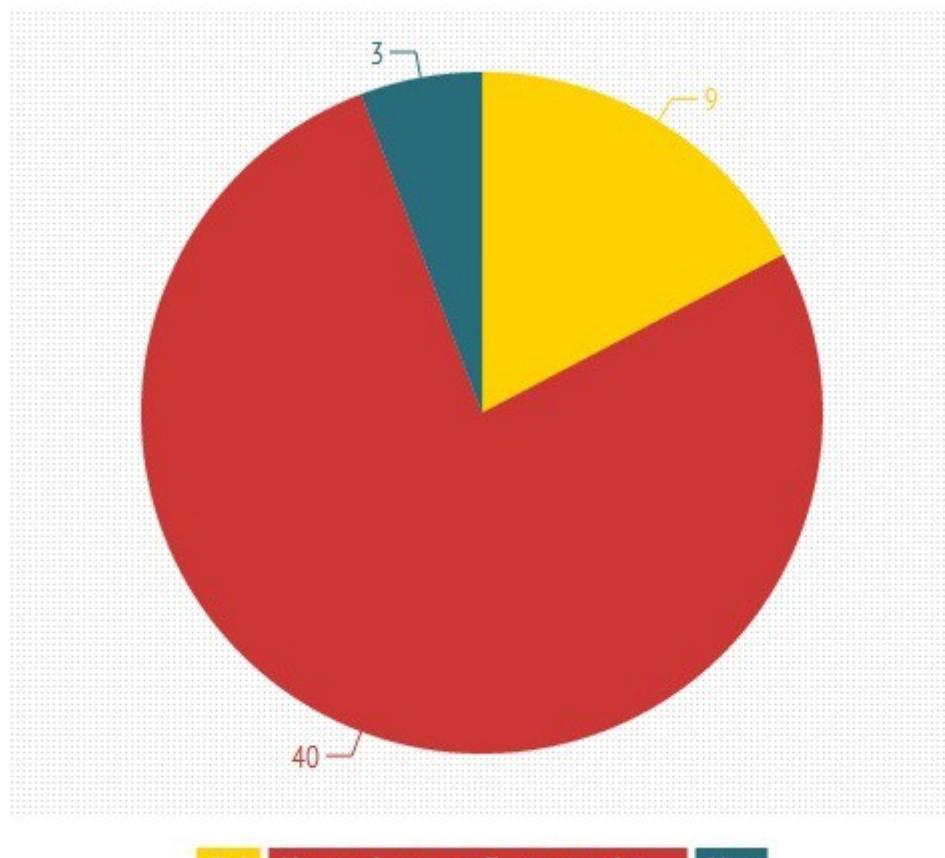
### 3/ Analyse des réponses

1 – Avant de commencer, veuillez préciser la nature de la structure que vous représentez.



Parmi les 52 personnes ayant répondu à ce questionnaire, on retrouve tout d'abord des agents d'intercommunalités, que ce soit de communauté urbaine, d'agglomération ou de communes, et ce dans les quatre départements la Bretagne administrative. Ont également répondu des agents de chacun des quatre Conseils généraux bretons, ainsi des que services de l'État présents sur le territoire, mais également d'établissements publics ou de recherche. Ce panel permet d'illustrer la diversité des profils des référents SIG, sur le plan géographique comme professionnel.

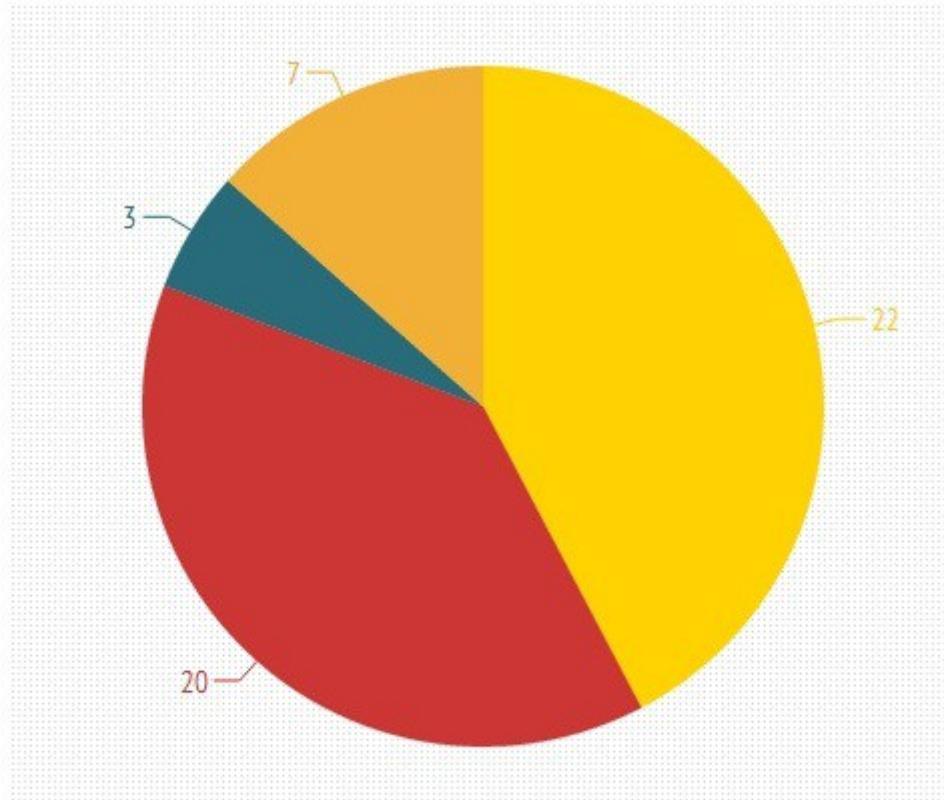
**2 – Votre structure possède-t-elle un portail dédié à l'open data (en dehors du portail national [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr)) ?**



Le nombre de référents déclarant qu'un portail open data est un projet montre combien l'open data est un thème d'actualité pour les administrations. 40 ont en effet répondu que, si leur structure ne dispose pas de portail open data, cela fait partie de leurs projets.

Parmi les organisations disposant d'un portail open data, Brest Métropole Océane est la seule collectivité – à laquelle il faut ajouter Rennes Métropole. Les autres organisations sont des services de l'État, observatoires ou établissements de recherche publient leurs données.

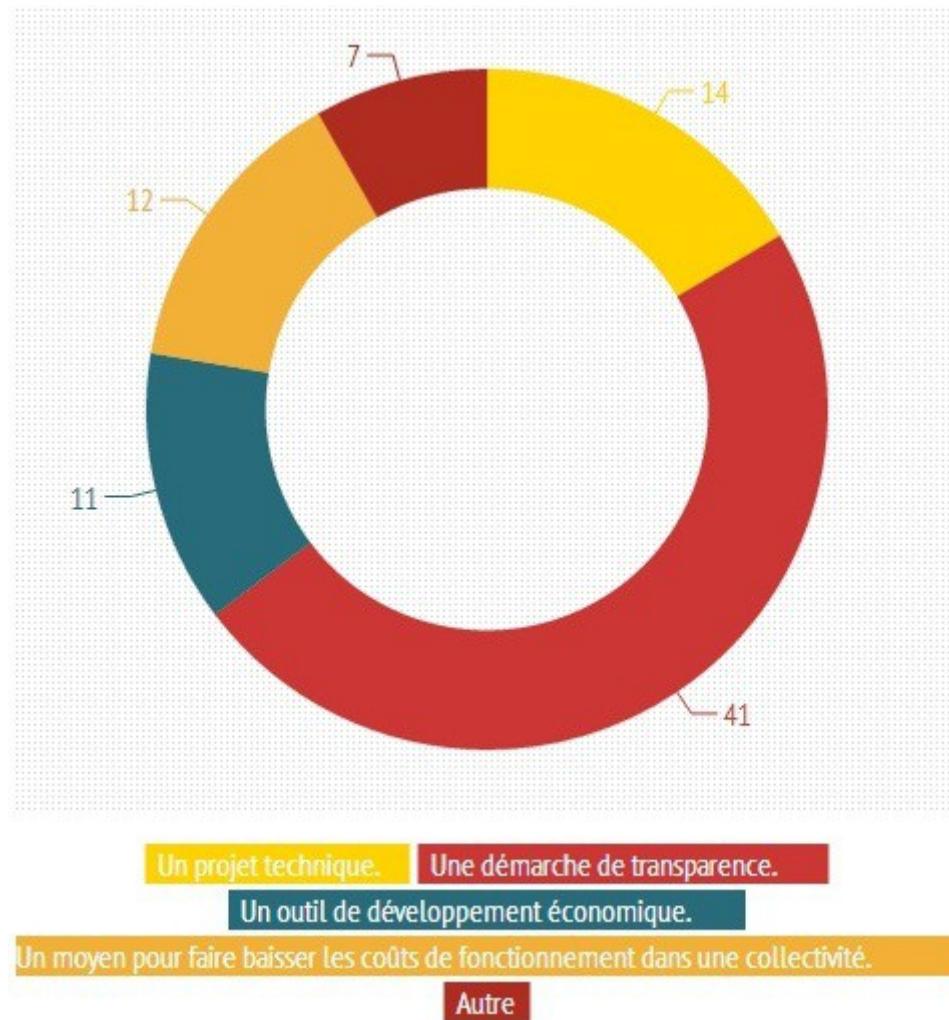
### **3 – Comment évalueriez-vous la connaissance de l'open data dans votre structure ?**



- 1 : Les agents ne sont pas familiarisés avec les questions d'ouverture des données**
- 2 : Les grandes lignes de la démarche sont connues, sans qu'elle soit mise en place**
- 3 : La structure met à disposition ses données**
- 4 : La structure met à disposition ses données et contribue à leur réutilisation**

Les référents GéoBretagne, du fait de leur familiarité avec la gestion de donnée, et tout particulièrement les données géographiques, sont un point d'entrée de l'open data dans une structure. Ainsi, pour plus d'un tiers (22) d'entre eux, les agents ne sont pas familiarisés avec les questions d'ouverture des données. Cela vient en complément des réponses à la question précédente et montre que, si l'ouverture des données fait partie des projets d'une organisation, sa mise en œuvre passe par une grande sensibilisation des agents à l'open data et à la gestion des données en générale. 20 répondants estiment que les grandes lignes sont connues sans que la démarche soit mise en place. Seulement 7 déclarent que la structure et ses agents contribuent à la réutilisation des données

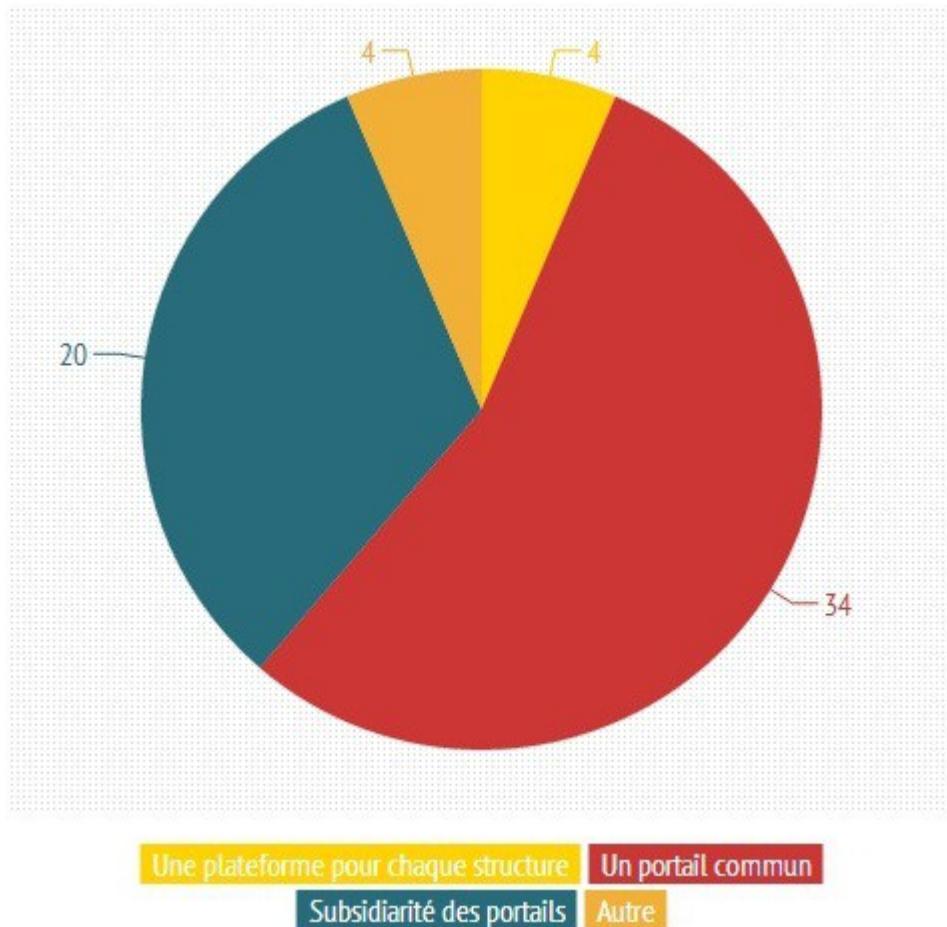
#### 4 – Pour vous l'open data c'est avant tout ...



Pour cette question, si plusieurs réponses par répondant étaient possibles, l'objectif était de connaître les priorités, selon les agents, d'un portail d'ouverture des données. La transparence arrive largement en tête (41) et viennent ensuite l'aspect technique de l'open data et la centralisation de toutes les données sur un même portail (14), l'utilité pour la collectivité de l'ouverture des données en faisant baisser certains coûts de fonctionnement (12) – notamment liés à l'achat de données ou à la production de données similaires par plusieurs services ou organismes différents, puis son potentiel économique (11). Sont également évoqués l'utilité d'un portail open data pour les agents eux-mêmes dans leur travail (2) et l'impact positif de l'ouverture des données pour l'image d'un territoire (1).

Ces résultats montrent que selon les référents GéoBretagne, l'ouverture des données est avant tout une démarche de transparence vis-à-vis des citoyens et administrés. Ses effets sur l'organisation elle-même ou la société viennent seulement après. Enfin, l'open data est également identifié comme un projet technique au sein d'une organisation, ayant trait à la gestion des données.

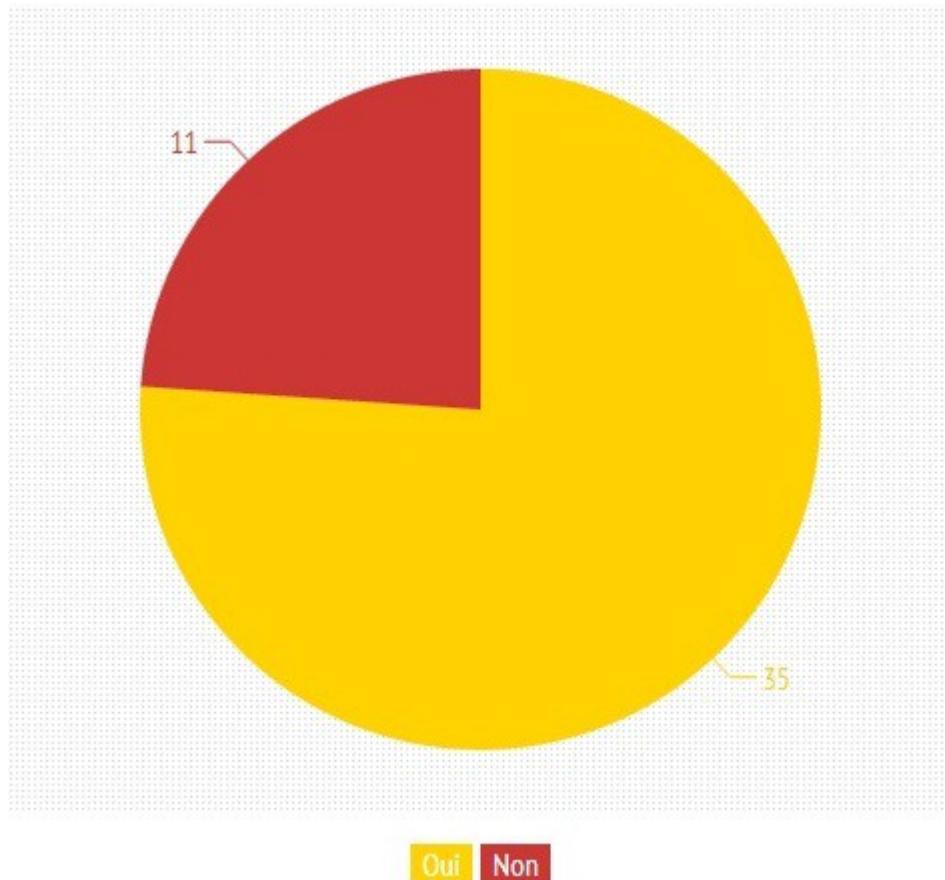
**5 – A l'échelle du territoire breton, quelle forme serait la plus souhaitable pour la mise en œuvre de l'ouverture des données publiques ?**



Plusieurs réponses étaient également possibles pour cette question. La constitution d'un portail commun pour toutes les collectivités bretonnes est plébiscitée (34). Cela est certainement dû au fait que les personnes interrogées contribuent elles-mêmes au fonctionnement d'une plateforme commune pour les données géographiques, GéoBretagne. Le second choix des personnes interrogées est la solution de la subsidiarité des portails (20). Cette solution consiste à maintenir les portails existants en proposant un portail commun pour les structures qui le souhaitent. Cette solution concerne particulièrement les collectivités, intercommunalités ou syndicats mixtes ne disposant pas des moyens nécessaires pour faire fonctionner leur propre portail. Parmi les personnes ayant fait des choix multiples, 5 ont choisi ces deux premières possibilités.

Peu de répondants déclarent préférer que chaque structure ait son propre portail (4). Enfin, la nécessité d'avoir des portails interopérables est également évoquée (2).

**6 – Si ce n'est pas déjà le cas, pensez-vous votre structure prête à mettre ses données en ligne ?**



Les réponses à cette question tranchent avec celle de la question 3, portant sur l'opinion des référents GéoBretagne sur la connaissance de l'open data par les agents de leurs structures. En effet, une large majorité (35) jugent leur structure prête à ouvrir ses données, contre seulement 11 déclarant le contraire. Ce résultat vient conforter le fait que les administrations peuvent passer aux données ouvertes sans efforts trop conséquents.

**7 – Pour finir, n'hésitez pas à faire part de vos remarques sur ce questionnaire ou sur l'open data en général.**

Parmi les contributions spontanées recueillies avec ce dernier point, deux aspects ont été principalement évoqués. Tout d'abord, l'obligation que constitue l'ouverture des données publiques, tant sur le plan légal – avec la loi CADA de 1978, les directive PSI et surtout INSPIRE pour les données environnementales – que politique – dans un souci de transparence. Mais ensuite, les référents GéoBretagne font état de leur soucis d'avoir des portails interopérables et mutualisés, ainsi que de mettre à profit les expériences liées aux libérations des données géographiques. Face à la concurrence entre territoires, il ne s'agit pas de créer de nouvelles « structures redondantes ».

Des réticences face à ce qu'est l'ouverture des données aujourd'hui sont également énoncées. Au-delà du « manque à gagner pour l'organisme » pour les structures commercialisant leurs données, il est mis en avant que l'ouverture des données reste un projet politique à visée marketing, peu tournée vers les services et les usagers. Enfin, il est également mentionné que les données produites « sont souvent très pointues et ne sont pas compréhensibles par tous, » d'où la nécessité de « garder la main en partie sur nos données, pour [en] garantir la bonne interprétation ».

Ces différents éléments permettent d'établir que les référents SIG peuvent être un soutien à une démarche partenariale en matière d'ouverture des données publiques, mais souligne également les exigences de ces professionnels, notamment en matière d'interopérabilité et de fonctionnement partenarial. Si l'ouverture des données est avant tout considérée comme un projet politique lié à la nécessité de renforcer la transparence de l'action publique des administrations, les répondants permettent d'insister sur la nécessité de prendre en compte l'avis d'usagers et de professionnels dans la constitution d'un portail open data.

## **IV/ Principes opérationnels de l'open data**

Avant de revenir dans le détail des propositions en matière d'ouverture des données publiques, il s'agit de revenir sur trois principes opérationnels primordiaux : l'évolutivité, la transversalité et la nature partenariale du projet. S'il en a été question tout au long de cette étude, ces principes doivent rester à l'esprit des parties prenantes du projet, car ils conditionnent la réussite et la pérennité des projets.

L'open data est avant tout un projet destiné à évoluer, et ce de façon rapide dans les prochaines années. De nouvelles exigences juridiques, le succès de nouvelles fonctionnalités, les suggestions des utilisateurs et réutilisateurs doivent être prises en compte par des mises à jour régulières (A). Par sa nature même, l'ouverture des données concerne tous les domaines de l'action publique et doit être menée de façon transversale et globale au sein d'une collectivité (B). Enfin, c'est vers l'extérieur que se joue la réussite d'un tel projet, et ce en allant à la fois à la rencontre de partenaires institutionnels intéressés par la démarche comme vers les différents membres de la communauté open data (C).

### **A/ L'évolutivité**

L'une des caractéristiques de l'open data est sa nature mouvante, profondément évolutive. Les portails lancés il y a seulement deux ans et qui sont restés sous leur forme initiale ne trouvent plus leur public aujourd'hui. L'open data exige une implication dans la durée et des mises à jour fréquentes, mais également des essais, des initiatives isolées ou de petites innovations pour se développer. Avant toute chose, il convient de préciser : aucun portail open data n'est parfait, aucun ne le sera. Il existe bien sûr des références, des projets desquels s'inspirer, mais pas sous une forme fixe. Il ne faut pas attendre un projet parfait avant de lancer l'ouverture des données car, comme la donnée parfaite, celui-ci n'existe pas.

#### **1/ Phases de développement d'un portail open data.**

Le lancement d'un logiciel fonctionne par prototypation : différentes versions sont présentées, amendées, ouvertes au fur et à mesure à différents cercles d'utilisateurs ou de professionnels, avant que le logiciel soit publié sous une forme stable. De même le portail open data ne saurait être parfait dès son lancement. Après la présentation d'un **prototype**, servant de démonstration, une version interne du portail – dite **version alpha** – est ouverte à différents agents de la Région – en particulier les référents open data dans chaque service – pour prendre en compte les avis sur la plateforme. A la suite, une **version bêta** du projet est mise en ligne, avec pour objectifs de recenser les avis de professionnels ou d'experts, ainsi que du grand public.

Pour un projet open data à l'échelle d'une collectivité, les phases suivantes peuvent être envisagées :

Type de version	Destination	Public
Prototype	Interne	Directions / services du comité de pilotage / groupe de travail
Version alpha	Interne	Référents open data et partenaires du projet
Version bêta	Externe	Grand Public, (Experts, professionnels)
Version 1	Externe	Grand Public

Il est également nécessaire de prendre en compte la mise à jour régulière de la plateforme open data. Bien sûr, il s'agit de mettre en œuvre l'intégration de nouvelles données sur la plateforme de façon régulière après le lancement. Mais également d'intégrer de façon progressive de nouvelles fonctionnalités suivant les retours opérés par les usagers de la plateforme.

## 2/ Le co-design de l'open data : les réutilisateurs et l'évolution des portails

Un portail open data n'a pas vocation à rester figé. Ainsi, 16 mois après son lancement, Etalab a organisé une vaste concertation autour de la redéfinition du portail data.gouv.fr<sup>75</sup>. Suite à un appel à contributions, un comité d'experts accompagnant Etalab a été constitué, avec notamment des missions de prospective<sup>76</sup>.

Des rencontres et ateliers ont été organisés dans l'ensemble de la France<sup>77</sup> pour connaître les différentes opinions sur ce qu'est et ce que devrait être le portail open data du Gouvernement. Cette pratique du « co-design » de data.gouv.fr est un exemple de l'intégration des réutilisateurs et usagers d'une plateforme open data dans l'évaluation d'un projet et dans sa conception.

## B/ Transversalité

L'ouverture des données publiques concerne tous les secteurs de l'action publique. Du fait qu'elle constitue un outil pour l'amélioration globale du fonctionnement des administrations, et tout particulièrement dans la coordination des différents services, tous les thèmes d'action d'une collectivité sont concernés. Cette transversalité doit s'exprimer dans la gestion même du projet open data, qui ne doit pas être porté par un seul service en rupture avec les autres – au risque de générer des tensions dans la mise en place du projet – mais par l'administration et la collectivité dans son ensemble.

### 1/ L'open data dans tous les thèmes de l'action publique

« *Questions sociales ; Emploi et travail ; Vie économique ; Éducation et communication ; Environnement ; Transports ; Énergie ; Échanges économiques et commerciaux ; Finances ; Agriculture, sylviculture et pêche ; Droit ; Agro-alimentaire ; Industrie ; Production, technologies et recherche ; Vie politique* ». Ce sont les quinze thèmes du site data.gouv.fr, et ce par ordre décroissant de données disponibles. Mis en perspective avec les 350 000 jeux de données disponibles sur cette plateforme, cela laisse présumer de la diversité des questions et thèmes abordés.

Plus que la variété des thèmes, c'est ensuite leur croisement, leurs rapprochements opérés par les usagers qui font preuve de la transversalité de l'ouverture des données. Il est aujourd'hui impossible de connaître les rapprochements, recouplements ou coopérations qui pourraient émerger avec l'ouverture des données. D'où la nécessaire coordination et implication de chaque direction et service d'une collectivité dans la démarche d'ouverture des données publiques.

75 Etalab.gouv.fr, « *CoDesign : vous avez jusqu'au 15 mai pour envoyer vos contributions* » <http://www.etalab.gouv.fr/article-codesign-vous-avez-jusqu-au-15-mai-pour-envoyer-vos-contributions-117610680.html>, consulté le 15 juillet 2013.

76 Etalab, « *Réseau d'experts* » [http://www.etalab.gouv.fr/pages/Reseau\\_dexperts--8668267.html](http://www.etalab.gouv.fr/pages/Reseau_dexperts--8668267.html) , consulté le 16 juillet 2013.

77 Ainsi Charles RUELLE, directeur technique d'Etalab, était présent à Rennes le 17 juin 2013 pour un atelier sur le thème des outils pour la réutilisation des données en open data [http://www.lacantine-rennes.net/prog/?event\\_id=458](http://www.lacantine-rennes.net/prog/?event_id=458) consulté le 16 juillet 2013

## **2/ En interne : les différentes directions**

Cette coordination de toutes les directions n'est évidemment pas nécessaire au niveau opérationnel de la mise en œuvre du projet. Des groupes de travail pléthoriques contribueraient plus à l'inertie du projet qu'à sa bonne conduite. Cependant, il est primordial d'impliquer chaque direction, chaque service, et potentiellement chaque agent dans la démarche open data. Bien sûr, il s'agit avant tout d'identifier quels jeux de données sont ouvrables. Mais il est également question de l'implication des agents dans le projet et, à travers eux, de la coordination des actions des différents services et directions.

**L'open data est un projet transversal tant dans sa mise en œuvre** – il nécessite la coopération de plusieurs services ou directions – **que dans ses objectifs généraux** – il s'agit de renforcer les coopérations, coordinations et échanges entre les directions, entre les services, ainsi qu'entre les agents des différents services et directions. **L'open data est un outil de décloisonnement de l'action publique.** Il n'est pas question d'enlever ses spécificités à chaque service, à chaque métier, mais de faire en sorte que le dialogue soit renforcé à l'intérieur de l'organisation.

## **C/ Partenariats**

La question des partenaires est primordiale si un portail open data impliquant plusieurs collectivités est envisagé. Elle l'est tout autant si le Conseil régional de Bretagne décide de se munir de son propre portail. En effet, il ne s'agit pas simplement d'impliquer les différents services et directions de la collectivité, mais également les professionnels, les acteurs régionaux du numérique, les associations ou groupements citoyens pour ouvrir le champ de l'open data sur l'extérieur.

Cette ouverture passe également par la constitution et l'animation d'une communauté autour du projet. Si celle-ci ne demande pas d'impliquer de façon régulière tous les citoyens – ce qui serait irréaliste – il s'agit cependant de sortir du cercle traditionnel des personnes intéressées par l'ouverture des données (« un club de geek » pour caricaturer) pour y intégrer des professionnels concernés non pas par les questions numériques, de transparence ou de démocratie ouverte, mais par les thématiques abordées dans les jeux de données disponibles.

### **1/ Les partenaires extérieurs**

L'ouverture des données publiques prend son ampleur dans la mesure où c'est une démarche partagée. Un seul acteur ne peut porter seul le projet. **L'un des facteurs de réussite de ce type de projet est l'intégration de professionnels, d'acteurs locaux du numérique, d'association ou regroupement de citoyens.**

#### a/ Des liens entre administrations, entre collectivités, entre services publics

Avant toute chose, il est nécessaire d'établir des relations étroites avec les collectivités bretonnes, qu'elles soient ou non avancées dans l'ouverture des données publiques, et ce qu'un « portail breton » ou un « portail Région Bretagne » soit envisagé. Mais les collectivités ne sont pas les seuls acteurs publics concernés par l'ouverture des données. Ainsi, les différents syndicats intercommunaux, les Caisses d'Allocations Familiales, les bibliothèques, etc. pour ainsi dire tous les organismes publics ou chargés d'une mission de service public sont concernés par l'ouverture des données.

Il s'agit même de penser ces partenariats au-delà même des régions administratives. Actuellement, les initiatives d'ouverture des données publiques sont peu liées suivant les régions

et les territoires. Si les liens existent, il n'existe pas actuellement de portail porté par une Région et tous les Départements qui la forment, ou par plusieurs Régions. Il est possible d'imaginer des portails interregionaux ayant atteint une taille critique qui seraient portés conjointement par les principales collectivités de Basse-Normandie et Haute-Normandie, ou de Bretagne et des Pays-de-la-Loire.

#### b/ L'apport d'une expertise extérieure

Les associations spécialisées sur le thème de l'open data sont légions. Ce mouvement s'inscrivant dans le cadre global de la promotion des droits liés au développement du numérique et des nouvelles technologies, les promoteurs de l'ouverture des données en sont issus. Il en va ainsi de la Fondation Internet Nouvelle Génération (FING), de l'Open Knowledge Foundation (OKFN), ou de l'association nantaise LiberTIC. Plus localement, les cantines numériques de Brest<sup>78</sup> et Rennes<sup>79</sup> peuvent être des lieux d'échanges particulièrement intéressants, de même que le collectif Open Data Rennes<sup>80</sup>.

L'apport d'une expertise externe par des associations est une opportunité pour co-construire l'ouverture des données publiques. Celles-ci servent de relais entre la collectivité et les citoyens, et permettent de donner corps et d'amplifier la démarche. Le cas d'école est celui de Nantes, où l'association LiberTIC a joué un rôle majeur tant dans la décision d'ouvrir les données publiques que dans la mise en œuvre du projet :

*« Dès le départ du projet, nous avons choisi la voie de la coproduction citoyenne avec l'association LiberTIC qui assure un lien permanent avec les différentes communautés (développeurs, créatifs, journalistes...) qui souhaitent réutiliser les données publiques libérées. » Jean-Marc AYRAULT<sup>81</sup>, le 21 novembre 2011, suite à l'ouverture de data.nantes.fr*

Il s'agit donc essentiellement de s'entourer de savoir-faire professionnel et d'une démarche militante convaincue autour de l'ouverture des données.

#### c/ Communauté et maîtrise d'usage

Cependant, une communauté locale autour de l'ouverture des données ne peut être réduite à ces associations, même si à nouveau il s'agit avant tout d'individus intéressés par la démarche par intérêt professionnel ou conviction militante. Les apports d'une communauté autour d'un projet d'ouverture des données publiques sont de deux ordres. Tout d'abord, d'un point de vue purement technique, les suggestions des usagers – principalement des développeurs – permettent d'optimiser le fonctionnement de la plateforme. Mais il s'agit également de faire remonter les enseignements d'une maîtrise d'usages, pour ensuite développer – ou non – des outils adaptés à des utilisations des données qui n'auraient pas été perçues *a priori*.

## **2/ Les liens avec le réseau open data**

**Plus qu'ailleurs, les réseaux revêtent une importance toute particulière dans l'open data.** Qu'il s'agisse d'échanges de bonnes pratiques, de mutualisations de solution technique, de partages de techniques d'animation ou de projets menés en commun, ils s'avèrent essentiels.

#### a/ Quelles communautés ?

78 <http://www.lacantine-brest.net/>

79 <http://www.lacantine-rennes.net>

80 <http://cod-rennes.fr/>

81 « Nantes Métropole ouvre ses données publiques » <http://www.nantesmetropole.fr/actualite/webtv/nantes-metropole-ouvre-ses-donnees-publiques-45132.kjsp?RH=1260646515852>; consulté le 16 juillet 2013.

Faire le choix de l'ouverture des données publiques c'est également choisir de s'impliquer dans une communauté d'acteurs. Cette communauté doit être favorisée localement, à l'échelle locale, mais également entre territoires, à l'échelle nationale, européenne et mondiale. Les initiatives dans le domaine de manquent pas, qu'il s'agisse du collectif Open Data France, du programme HOMER, ou de l'Open Knowledge Foundation (OKFN).

Si HOMER est un projet spécifique aux territoires méditerranéens, rien n'indique que des initiatives similaires, notamment à l'échelle de l'**Arc Atlantique**, ne puissent être menées. Parmi les collectivités membres de la commission Arc Atlantique, les communautés autonomes d'Andalousie, des Asturies, de Galice, de Navarre et du Pays Basque en Espagne, ainsi que les Régions Aquitaine et Pays-de-la-Loire en France, se sont déjà lancées dans l'open data.

#### b/ L'échange de bonnes pratiques et la définition de standards communs

L'ouverture des données est un projet relativement jeune. L'intégration dans une communauté d'acteurs en est d'autant plus essentielle qu'il s'agit de pouvoir repérer les expériences réussies comme celles qui n'ont pas trouvé leur équilibre. Si la présence au sein de cette communauté permet aujourd'hui d'échanger autour des bonnes pratiques, l'un de ses enjeux de développement est la définition de standards communs. En effet, la réglementation, d'un point de vue technique, est faible, et chaque collectivité est libre d'organiser l'ouverture des données publiques selon ses principes.

Il est pourtant nécessaire de faire émerger notamment des modèles de description de la donnée, ainsi que de catégorisation. A titre d'exemple, suivant les collectivités, le tourisme peut tour à tour relever ou être intégré à l'économie, à la culture, à l'aménagement du territoire. Si ces différents intitulés de catégories sont repris pour décrire une seule politique – en l'occurrence le tourisme – cela nuit à la visibilité du jeu de données. Le fonctionnement par *tag* ou mots-clés permet de lier un jeu de données à plusieurs catégories et d'affiner sa description.

## V/ Scénarios

Cette partie concerne l'étude des différentes possibilités qui s'offrent à la Région Bretagne concernant l'ouverture des données publiques. Si les points précédents ont permis de définir les contours de l'ouverture des données publiques, sur le plan opérationnel, plusieurs points doivent être abordés.

En premier lieu, il s'agit de définir le type de portail open data et son périmètre, qui détermine le reste de l'organisation du projet (A). Vient ensuite le cas du choix de la licence des jeux de données, qui reste un choix politique fort, malgré le duopole de la Licence Ouverte et de la licence ODbL (B). Les questions du choix des données (C), de l'organisation formelle permettant la mise en œuvre optimale du projet (D) et du calendrier (E), complètent la présentation des pistes opérationnelles et scénarios pour la Région Bretagne.

### A/ Quel type de portail ?

Il existe plusieurs possibilités pour construire un portail open data. Tout d'abord, la solution idéale consisterait en un « portail breton » regroupant différentes collectivités bretonnes. Si celle-ci n'est pas accessible, il s'agit de mettre en place en interne – à l'échelle du Conseil régional de Bretagne – un portail *a minima*. La question de la subsidiarité des portails entre échelons territoriaux doit être également posée, à savoir comment un portail de la Région Bretagne s'inscrirait dans le paysage de l'ouverture des données en Bretagne. Enfin, les caractéristiques de ce portail, elles, ne doivent pas faire débat : **il doit s'agir d'une solution libre**.

#### 1/ Un portail propre au Conseil régional de Bretagne

Étant donné la complexité du projet – plusieurs collectivités sont en avance dans le domaine de l'open data – il est difficile de faire partir plusieurs collectivités en même temps. Il s'agit ici avant tout de lancer la démarche pour la Région Bretagne, en permettant éventuellement à d'autres partenaires d'y être intégrés par la suite.

##### a/ Un portail a minima ?

S'il la réflexion autour du portage par la Région Bretagne d'un portail open data des collectivités bretonnes n'est pas actée, la Région peut elle-même lancer son propre projet open data. Il s'agirait donc d'un portail présentant uniquement les données propres de la Région, et éventuellement celles issues de partenariats ou de marchés publics. L'objectif d'un tel portail serait de matérialiser l'engagement du Conseil régional en faveur de l'ouverture des données publiques et ce, à moindre coût. En dehors de la médiatisation de la démarche, il s'agirait ici de proposer des solutions sans attendre. L'objectif serait de faire participer à son fonctionnement le plus grand nombre de partenaires extérieurs. Cependant, compte tenu des temps d'incubation des projets, il apparaît nécessaire de lancer la démarche sans attendre à l'échelle même de la Région.

##### b/ Le coût

Les coûts des portails open data varient beaucoup<sup>82</sup>, notamment en fonction de la solution choisie pour sa construction – en interne ou suite à un appel d'offre. Tous frais inclus, le coût moyen d'un portail se situe aux alentours de 40 000€, hors ressources humaines. Ce chiffre prend

82 BLANC Sabine « *Open data : quels coûts pour les collectivités locales ?* », publié le 22 juillet 2013

<http://www.lagazettedescommunes.com/184790/open-data-quels-couts-pour-les-collectivites-territoriales/>  
(consulté le 29 juillet 2013)

en compte à la fois les coûts de développement et de design du site. Cependant, certaines collectivités ont fait le choix de portails plus ambitieux, comme le Conseil général de Saône-et-Loire, dont le portail a coûté 300 000€.

A ces coûts, il faut ajouter ceux en ressources humaines. Selon une étude du Serdalab, citée par la Gazette des Communes, le budget moyen en ressources humaines est de 83 000€. Il convient de noter que l'ouverture des données n'a pas pour but d'être un nouveau coût pour les collectivités. L'objectif est de reprendre des outils existants et, à terme, de générer des économies.

## **2/ Un portail breton pour toutes les collectivités bretonnes**

Un « open data breton » portant sur l'intégralité ou une partie du territoire breton, suivant les collectivités souhaitant être impliquées, est la solution à privilégier. Il s'agirait d'un portail construit sur le modèle de celui développé en Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, et consisterait à recenser sur un même site les données de tous les acteurs bretons.

### a/ Quelle gouvernance pour un projet breton ?

Un tel projet serait la marque d'une volonté forte de la part des acteurs bretons, à la fois de mettre en commun leurs données et de coopérer dans la mise en œuvre de leurs actions. Il ne serait pas nécessairement obligatoire que les collectivités aient délibéré sur les mêmes choix, de données comme de licence. La variété des organisations participantes, ainsi que la diversité des données produites, demandent une formule souple où chaque organisation pourrait mettre à disposition ses données selon ses propres critères – notamment la licence. Ce type d'organisation favoriserait tout autant la définition de standards communs concernant les données et le développement de leur interopérabilité.

Une structure partenariale *ad hoc* ou exerçant déjà des missions pour plusieurs collectivités bretonnes pourrait prendre en charge un tel projet.

### b/ Quel coût ?

Les coûts d'un tel portail seraient similaires à ceux d'un portail propre à la Région Bretagne, mais pouvant être répartis entre plusieurs collectivités. La contribution de chaque partenaire pourra être déterminée suivant sa taille et ses moyens, permettant alors à des collectivités de petites tailles d'intégrer la démarche à moindres frais. Les seuls coûts supplémentaires seraient éventuellement les coûts d'hébergement sur serveur des données des collectivités ne disposant pas de solutions en interne.

### c/ Le cas des données déjà libérées

Un tel partenariat devra avant tout chercher à reprendre les données déjà libérées concernant le territoire breton. Existent bien évidemment les données déjà libérées par les collectivités locales bretonnes comme Brest Métropole Océane ou Rennes Métropole, ainsi que celles issues de partenariats comme GéoBretagne ou BreizhGo. Mais la plateforme de l'État, data.gouv.fr, reprend également des données portant sur le territoire breton : 5 176 résultats<sup>83</sup> concernent le territoire breton. Ces jeux de données portent principalement sur l'emploi ou le recensement de la population.

Il apparaît opportun, dans le cadre d'un projet partenarial, de reprendre ces données, avec l'accord des organisations les publiant, sur un portail breton des données publiques. La méthode à favoriser est celle de la redirection plutôt que de la republication qui multiplie les sources pour un

---

83 Chiffres au 29 juillet 2013 avec le critère « Bretagne » ; voir <http://www.data.gouv.fr>

seul et même jeu de données.

### 3/ La subsidiarité des portails : à chaque échelon son open data

Le développement des portails open data s'est traduit par la multiplication des portails suivant les collectivités. Ainsi, il n'est pas rare qu'une Communauté d'Agglomération, qu'un Département et une Région du même territoire disposent chacun de leur propre portail. Cohabite ainsi les portails de la Région Île-de-France et celui des Hauts-de-Seine ; ou bien celui de la ville de Bordeaux avec celui de la communauté urbaine de Bordeaux et datalocale<sup>84</sup>, portail commun du département de Gironde et de la Région Aquitaine. Les portails État-Région d'information géographique sont pour le moment maintenus dans les Régions dotées d'un portail open data, comme c'est le cas en Provence-Alpes-Côte-d'Azur et en Aquitaine<sup>85</sup>. Le maintien ou la création de différents portails sont également liés aux différences politiques et partisanes entre les dirigeants de collectivités.

Pour ce qui est de la subsidiarité, l'expérience de la Région Pays-de-la-Loire est particulièrement intéressante. Le projet d'ouverture des données publiques a été initié par la ville de Nantes et Jean-Marc AYRAULT courant 2011<sup>86</sup>. Le Conseil général de Loire-Atlantique puis la Région Pays-de-la-Loire ont intégré le projet par la suite, les trois collectivités n'ayant qu'une seule plateforme à développer mais conservant des url propres à leur territoire (data.nantes.fr, data.paysdelaloire.fr). A l'heure actuelle, il s'agit d'une expérience unique de mutualisation des données et de la gestion d'un portail open data. Si la Région Bretagne souhaite lancer sa propre démarche open data, il s'agit de prendre en considération l'état d'avancement des différentes collectivités pour éventuellement considérer des rapprochements et une cohérence des différents projets.

### 4/ Quelles solutions techniques ?

Qu'il s'agisse d'un portail à minima pour la Région ou d'un portail de plus grande envergure, **il semble difficile d'opter pour une autre solution qu'un portail libre**. Des outils libres et réutilisables existent pour mettre à disposition rapidement et à moindre coût les données publiques. Ainsi CKAN, développé par l'OKFN. CKAN est notamment utilisé par les portails américain et britannique, data.gov et data.gov.uk<sup>87</sup> – le portail data.gouv.fr teste actuellement cette solution pour sa deuxième version<sup>88</sup>. L'avantage de cet outil libre, en plus d'être gratuit – le coût se résume au temps de mise en ligne des données et leur correction – est de rejoindre un réseau et une communauté d'échanges. Il est également possible de récupérer les développements faits par d'autres collectivités. Ainsi, le code du portail de Nantes Métropole, le Département de Loire-Atlantique et la Région Pays-de-la-Loire est disponible et réutilisable.

Des sociétés développent également des logiciels ou outils « clés en mains » permettant d'ouvrir un portail open data. Si les coûts peuvent être attractifs, il convient de prendre en compte que cela peut compliquer les modifications et l'évolution du portail. De plus, la définition d'un cahier des charges, puis la mise en place d'un appel d'offre retarderait plus encore la mise en œuvre de la

84 [www.datalocale.fr/](http://www.datalocale.fr/)

85 En Aquitaine avec datalocale.fr et [www.pigma.org](http://www.pigma.org), en Provence-Alpes-Côte-d'Azur avec [opendata.regionpaca.fr/](http://opendata.regionpaca.fr/) et [www.crike-paca.org/](http://www.crike-paca.org/)

86 « Nantes Métropole ouvre ses données publiques » <http://www.nantesmetropole.fr/actualite/webtv/nantes-metropole-ouvre-ses-donnees-publiques-45132.kjsp?RH=1260646515852>, consulté le 16 juillet 2013.

87 Pour une liste détaillée des projets utilisant CKAN, voir <http://ckan.org/instances/>

88 Etalab, « Les premiers enseignements de l'opération CoDesing » le 15 juillet 2013

<http://www.etalab.gouv.fr/article-les-premiers-enseignements-de-l-operation-codesign-119057937.html> (consulté le 29 juillet 2013)

démarche. L'ouverture des données publiques s'accompagne d'un signal fort en direction de la communauté libre, et ne saurait être qu'un simple message de communication. Il existe des exigences tacites dans le monde de l'open data, et l'adoption de solutions informatiques libres en fait partie.

## B/ Quelle licence ?

L'État, à travers une circulaire du 26 mai 2011<sup>89</sup>, a choisi de mettre à disposition librement, facilement et gratuitement le plus grand nombre d'informations publiques. La mission Etalab a dès lors été chargée de mettre en place une licence, la Licence Ouverte / *Open Licence*, publiée le 17 octobre 2011<sup>90</sup>. Ce premier modèle de licence répond strictement aux exigences de la loi du 17 juillet 1978, en fixant les conditions de réutilisation des informations publiques.

Les Ministères et les établissements publics relevant de la tutelle de l'Etat doivent diffuser leurs données via le portail unique de l'Etat, en recourant à la licence ouverte (LO) qui permet la réutilisation gratuite, y compris à des fins commerciales. Les collectivités locales ne sont pas légalement obligées de choisir la Licence Ouverte. Si d'emblée, le recours à la Licence Ouverte semble le choix vers lequel les collectivités sont tentées d'aller, il convient toutefois d'examiner les autres licences, afin d'avoir un avis plus éclairé, et peut-être critique, sur la licence française. L'exposé qui suit a été élaboré en collaboration avec le Service Études et Conseil Juridique de la Région Bretagne.

### 1/ Licence Ouverte / Etalab : le choix de l'État

Depuis sa publication en octobre 2011, la Licence Ouverte / Open Licence a été adoptée par de nombreuses collectivités. Parmi elles la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, les villes de Bordeaux<sup>91</sup> et Montpellier<sup>92</sup>. D'après la mission Etalab<sup>93</sup>, elle dispose des caractéristiques suivantes :

- « *Une grande liberté de réutilisation des informations* :
  - *Une licence ouverte, libre et gratuite, qui apporte la sécurité juridique nécessaire aux producteurs et aux réutilisateurs des données publiques* ;
  - *Une licence qui promeut la réutilisation la plus large en autorisant la reproduction, la redistribution, l'adaptation et l'exploitation commerciale des données* ;
  - *Une licence qui s'inscrit dans un contexte international en étant 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)*.
- *Une exigence forte de transparence de la donnée et de qualité des sources en rendant obligatoire la mention de la paternité*.
- *Une opportunité de mutualisation pour les autres données publiques en mettant en place un standard réutilisable par les collectivités territoriales qui souhaiteraient se lancer dans*

89 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 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072788> (consulté le 6 août 2013).

90 « Etalab publie la Licence Ouverte / Open Licence », 17 octobre 2011, <http://www.etalab.gouv.fr/article-etalab-publie-la-licence-ouverte-open-licence-86708897.html> (consulté le 6 août 2013).

91 <http://opendata.bordeaux.fr/>

92 <http://opendata.montpelliernumerique.fr/>

93 <http://www.etalab.gouv.fr/pages/licence-ouverte-open-licence-5899923.html>

*l'ouverture des données publiques. »*

Les seules obligations qu'impose la Licence Ouverte aux réutilisateurs sont la reconnaissance et la mention de la paternité des données et de la dernière date de mise à jour. Si l'intention est louable, en pratique, **cette obligation n'est pas toujours simple à mettre en œuvre**, dans un cadre applicatif, où plusieurs jeux de données vont être croisés. Ces derniers points sont en effet jugés trop contraignant par certains réutilisateurs croisant de nombreux jeux de données – à titre d'exemple, les éditeurs de cartes pour navigateurs GPS. Ainsi, si la Licence Ouverte constitue une avancée notable, elle reste perfectible. Elle apparaît comme la solution la plus simple, en attente de l'adoption d'une licence européenne.

## **2/ Licence ODbL : la licence de la communauté du libre**

L'*Open Database Licence* (ODbL) est la licence historique l'open data. Elle fut choisie en France notamment par Nantes Métropole, la ville de Paris ou le Conseil général de Gironde. Il convient de noter que ces projets ont tous été lancés avant la présentation de la Licence Ouverte. Si elle est historiquement la plus utilisée en France, des collectivités vont revenir sur ce choix, notamment le Grand Lyon, pour adopter la licence de l'État.

L'ODbL, portée par l'Open Knowledge Foundation, est une licence de droit britannique. Elle cède gratuitement les droits de partage, d'adaptation ou de création de base de données dérivées ou collaboratives, par tous moyens et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie, y compris à des fins commerciales, des jeux de données ouverts par le détenteur de la base de données. En contrepartie, la licence ODbL **impose que toute base de données dérivée soit maintenue sous la même licence** (notion de copyleft), c'est-à-dire libre : accessible, modifiable et réutilisable par tous. Cette licence est dite « contaminante » dans la mesure où, en utilisant cette licence libre, les détenteurs de données imposent un devoir de contribution collective aux réutilisateurs. L'usage des données publiques est alors orienté vers la production de biens communs.

Le recours à cette licence semble constituer un cadre adapté et pertinent pour la diffusion de bases de données, sous réserve :

- que les éléments du contenu de la base ne relèvent pas du droit d'auteur, pour éviter la multiplication des licences, ce qui peut rendre moins lisible, voire peut-être impossibles, les conditions de réutilisation ;
- que l'objectif de la réutilisation soit de bâtir un fond commun de données sous la même licence, sans possibilité pour le réutilisateur de restreindre l'accès à la base qu'il a contribué à enrichir ou les bases dérivées qu'il aura développé, ce qui empêche de facto la privatisation de ces données ;
- que des moyens de contrôle des usages soient mis en œuvre, afin de s'assurer de la fiabilité de ce qui est reversé au « pot commun ».

## **3/ Licence Creative Commons CCo 1.0**

La licence CCO 1.0 est utilisée dans d'autres pays européens, notamment en Italie. Cependant, sa compatibilité avec le régime politique français et son application pratique peuvent s'avérer complexes. La licence CCO 1.0 permet au titulaire de droits de propriété intellectuelle sur une œuvre ou une base de données, qui va associer la licence à l'œuvre, **de renoncer définitivement à ces droits**, dans toute la mesure permise par la loi, dans le but de contribuer à un fonds commun de travaux créatifs, culturels et scientifiques que le public peut utiliser et modifier, de façon

certaine et sans craindre d'actions ultérieures pour contrefaçon.

A priori, une telle clause de renonciation, au sein des licences CC, va à l'encontre du régime juridique applicable en France en matière de droits d'auteur. En effet, un auteur jouit sur son œuvre de droits, notamment moraux, en vertu du Code de Propriété Intellectuelle (CPI), qui visent à protéger la personnalité de l'auteur, exprimée au travers de son œuvre. **Ils ont un caractère inaliénable, perpétuel, imprescriptible, insaisissable et absolu. Ils ne peuvent donc faire l'objet d'une renonciation ou d'un transfert par voie contractuelle.** En outre, la loi CADA interdit aux réutilisateurs de dénaturer ou d'altérer les informations, sans préalablement obtenir le consentement formel de l'acteur public concerné. Cette interdiction apparaît incompatible avec les versions de licences CC, qui semblent autoriser par avance et sans réserve la modification des données.

Il résulte de ces éléments que les principes relevant de la licence CC0.1.0 semblent contraires au droit national applicable en matière de propriété intellectuelle et droit de réutilisation des données publiques. Par conséquent, il apparaît risqué que les collectivités territoriales, telles que la Région, aient recours à une telle licence pour la réutilisation de ses données.

#### **4/ Sur-mesure : la licence propre**

La création d'une licence propre à une collectivité ou à une administration peut a priori résoudre de nombreux problèmes, suivant la logique qu'on lui applique. Si l'on souhaite une licence moins contraignante que celles existantes, l'adoption d'une licence propre permet de donner plus de liberté au réutilisateur<sup>94</sup>. Dans le cas contraire, il s'agit de spécifier les différents usages qui peuvent être faits des données libérées. Alors, suivant les principes d'une licence propriétaire – où l'utilisation d'une donnée est soumise à redevance et les utilisations contrôlées – une licence libre spécifique permettrait de contrôler les différents usages faits des données et de s'assurer que ceux-ci suivent les directions de ladite administration.

Une fois présentés ces éventuels avantages d'une licence spécifique, plusieurs points sont à noter. Tout d'abord, l'adoption d'une telle licence va à l'encontre de la nécessaire harmonisation des réglementations en matière d'open data. Ensuite, ce type de licence, dans la mesure où elle serait difficilement compatibles avec celles existantes, risque de limiter grandement le nombre de réutilisations. Si la simple consultation des jeux de données ne devrait pas être affectée, l'insécurité juridique qu'elle représente pour les réutilisateurs limitera l'impact souhaité de l'ouverture des données. Ainsi, si **aucune licence existante ne peut être jugée comme pleinement satisfaisante, avoir une licence propre à la Région ne saurait être la solution.**

Enfin, il n'est aucunement garanti qu'avec une licence propre il soit possible de mieux contrôler les réutilisations, ce contrôle nécessitant des moyens de suivi importants. De telles dispositions iraient à l'encontre même des principes de l'open data, qui consiste à faire confiance et à responsabiliser les réutilisateurs. Parmi les collectivités ayant fait le choix d'une licence propre, Rennes Métropole réfléchit à en changer pour passer à l'ODbL ou à la Licence Ouverte.

#### **5/ Plusieurs types de données, plusieurs usages ... plusieurs licences ?**

Il est également possible de proposer différentes licences suivant le type de données. Ainsi, le portail de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur met à disposition des données sous licence ODbL, Licence Ouverte et Creative Commons CC-BY<sup>95</sup>. C'est la conséquence de l'adoption par les

---

<sup>94</sup> Cependant, dans ce cas où il est question de licence non contraignante, la licence CC0 1.0 assimilée au domaine public peut sembler une solution plus satisfaisante.

<sup>95</sup> Un des licences Creative Commons les plus simples, elle demande simplement que soit stipulée la paternité de la

structures participantes de licences différentes au moment de leur délibération.

Autre cas, le portail du Grand Lyon, smartdata<sup>96</sup>, prévoit trois types de licences : une licence open data – pour le moment la licence ODbL, mais une délibération devrait être votée en septembre 2013 concernant le passage à la Licence Ouverte d'Etalab – ainsi que deux licences en cours d'élaboration : une licence avec authentification et une licence payante. Le portail permet ici d'allier deux usages des données : les données publiques sont librement disponibles, d'autres sous authentification, c'est-à-dire sous une forme proche d'un intranet. L'autre licence se rapprocherait des types traditionnels de redevances. Ce projet s'inscrit dans la dynamique de « ville intelligente » développée par le Grand-Lyon<sup>97</sup>. Il s'agit ici de dépasser l'open data pour concilier usages internes de la collectivité et ouverture des données.

## 6/ Possibilités de redevances

La doctrine est claire : les données doivent être disponibles gratuitement et réutilisables le plus librement possible. La perception de redevance n'est qu'une exception. Le principe appliqué est que, ce que le contribuable a payé, l'utilisateur doit pouvoir en disposer gratuitement. Cependant, cette possibilité de redevance existe, et il ne s'agit pas de l'exclure *de facto*.

Les directives PSI et INSPIRE limitent les redevances aux coûts marginaux de reproduction et de mise à disposition de la donnée. Il est également possible d'envisager une redevance à la fréquence d'utilisation : le contenu – principalement des données en temps réel – deviendrait payant pour certains prestataires à partir d'un nombre de téléchargements, réutilisations ou « clics ». Ce modèle économique existe, il s'agit de celui de Google Maps, où l'intégration d'une carte sur une site internet est payante à partir d'un certain nombre de visites. Cette tarification à la consultation ne saurait pourtant être envisagée que dans des cas très limités.

Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012, les administrations de l'Etat ne peuvent plus instaurer d'elles-mêmes une redevance pour la réutilisation des données. Une telle démarche ne sera possible que sur la base d'éléments dûment motivés et donnant lieu à un décret du Premier Ministre. La gratuité des données est ainsi confirmée comme étant la règle générale et non l'exception.

## C/ Quelles données choisir ?

### 1/ Quelles données pour quels utilisateurs ? Réflexions autour du choix

#### a/ Que choisir ?

Dès lors qu'une démarche open data est évoquée, la question vient de savoir « quelles données choisir ? ». Cette question témoigne d'un non-dit récurrent dans l'ouverture des données publiques : seules certaines données doivent être mises à disposition du regard de chacun. Si cette affirmation vaut pour les exceptions généralement reconnues, elle peut sous-entendre que toutes les données ne doivent pas être libérées en premier lieu, que certaines données *intéressantes* doivent être *sélectionnées* à l'occasion du lancement du portail. Or, **il est impossible de présager du degré d'intérêt d'un jeu de données**. De plus, l'objectif à long terme de l'ouverture des

---

donnée. <http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/fr/> (consulté le 21 juillet 2013)

96 <http://smartdata.grandlyon.com>

97 Voir « Comprendre la démarche » sur le site du Grand-Lyon <http://smartdata.grandlyon.com/comprendre-la-demarche/> ainsi que Timothée DAVID « La donnée, carburant de la ville intelligente » <http://smartdata.grandlyon.com/comprendre-la-demarche/> daté du 1<sup>er</sup> novembre 2012 (consulté le 20 juillet 2013)

données est d'en rendre disponibles le plus grand nombre possible. Pourquoi donc choisir quelles données ouvrir ?

Cette affirmation part du présupposé que, suivant les publics ciblés et les usages qui peuvent en être faits, des données peuvent avoir plus intérêt pour une personne qu'une autre. Un jeu de données défini n'aura-t-il pas plus d'intérêt pour un journaliste que pour un développeur, un autre plus pour un chercheur que pour une association de consommateurs ? La question du choix des données fait s'interroger sur les raisons de ce choix, ici par exemple pour capter une audience que l'on croit intéressée par un certain type de données et pas par un autre. Si toute la difficulté d'un portail open data consiste à intéresser différents publics pour différentes utilisations, il ne faut cependant pas présager des usages qui seront faits d'un jeu de données. En effet, les innovations et résultats de l'ouverture des données publiques sont dépendants de deux choses : du hasard, et de la présentation de données à des personnes et publics inattendus.

#### b/ Sérendipité et nouveaux regards

L'un des principaux intérêts de l'ouverture des données est le facteur de « surprise » pour les organisations libératrices. Si celles-ci avaient connaissance de tous les possibles de leurs informations, l'open data n'aurait pas de sens : chaque possibilité, opportunité, nouvelle utilisation serait mise en place en interne, et seules les innovations générées seraient rendues publiques. Or cela ne peut évidemment pas être le cas. Les trouvailles suite à l'ouverture des données publiques sont parfois liées au hasard, à la sérendipité – sur internet : trouver quelque chose quand on cherchait autre chose. Mais c'est surtout la présentation à de nouveaux regards qui s'avère créatrice.

Il s'agit tout particulièrement de points de vue suivant les différents rôles qu'occupent les acteurs. En raisonnant en catégories génériques – journaliste, chercheur, étudiant, association, entrepreneur – il ne faut pas oublier les spécificités et les variétés qu'elles peuvent recouvrir : journaliste économique, politique ou écologiste ; chercheur en chimie ou en sciences sociales ; étudiant ou lycéen, écolier<sup>98</sup> ; associations de personnes handicapées, de camping-caristes ou de cyclistes ; entrepreneur dans l'informatique bien sûr, mais aussi dans les travaux publics. Ces exemples pris isolément peuvent sembler insolites. Ils illustrent pourtant toute la diversité des acteurs de l'ouverture des données.

Dans un premier temps, le choix des données à libérer dépend du public-cible, suivant les trois enjeux : innovation, transparence, modernisation de l'action publique.

## 2/ Quelles données libérer en premier ?

Au moment du lancement d'un portail open data, il est impossible de mettre à disposition toutes les données produites. Il s'agit de faire un choix des jeux de données qui seront mis en ligne les premiers. Celui-ci peut être thématique, comme la Région Auvergne qui a fait le choix de libérer 16 jeux de données portant sur le développement économique ainsi que les subventions et programmes européens<sup>99</sup>. Plus généralement, les données libérées par les Régions à l'ouverture de leurs portails open data sont les données concernant les budgets et les subventions, ainsi que celles ayant trait au développement économique, les données relatives aux transports, à la formation professionnelle, l'aménagement du territoire, ainsi que les données concernant la vie

98 Voir le projet de Samuel AZOULAY, « tada.gouv.fr », destiné aux enfants <http://checkthis.com/tadagouvfr> (consulté le 16 juillet 2013)

99 Au 18 juillet 2013, les seules catégories disponibles sont « Développement économique » et « Europe et International » <http://opendata.auvergne.fr/les-donnees/> (consulté le 18 juillet 2013)

des assemblées. Ces données correspondent essentiellement aux compétences principalement exercées par la Région. Mais il s'agit surtout de libérer les données libérables, c'est-à-dire celles qui techniquement parlant peuvent être rapidement mises à disposition.

## D/ Quelle organisation en interne ?

Comme tout projet transversal, impliquant de nombreux services et directions, et compte tenu des éventuels partenariats avec d'autres collectivités, la question de l'organisation interne de la démarche d'ouverture des données publiques est autant primordiale que sensible. Il s'agit en effet de définir la façon dont sera porté et suivi l'open data par la Région Bretagne.

Il n'existe pas de modèle optimal s'étant imposé à tous, tant sur le plan de la forme de l'organisation en charge du projet – groupe de travail ou de suivi – que du rattachement de la ou des personnes spécifiquement chargées du projet.

### 1/ Quelle formule organisationnelle ?

#### a/ Quel pilotage ?

D'un point de vue organisationnel, **la constitution d'un groupe de travail, puis d'un comité de pilotage du projet d'ouverture des données est la première étape**. Le comité de pilotage devrait, dans la mesure du possible être limité à la direction générale, au cabinet, aux chargés de mission responsables du projet ainsi qu'à un représentant de la direction des affaires juridiques et de la direction des systèmes d'information. Sa composition limitée est justifiée par son rôle strictement opérationnel. En revanche, le groupe de travail – ou comité de réflexion, comité stratégique – devra être élargi à de nombreuses directions pour mieux étayer la démarche open data.

#### b/ Question de la chaîne de responsabilité pour libérer la donnée.

La chaîne de validation de l'ouverture de la donnée est primordiale. Tout d'abord, il s'agit de conforter les agents responsables des jeux de données dans le fait qu'en cas « d'erreur », leur responsabilité n'est pas engagée. La validation de la libération des jeux de données est donc généralement soumise à un processus très détaillé, à l'exemple de ce que fait la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur où la chaîne de responsabilité est très développée. La publication d'un jeu de données est d'abord validée par les agents, puis le service juridique, et enfin par le comité de pilotage.

### 2/ Quels moyens humains ?

Le coût d'un portail open data pour la Région Bretagne est lié au choix du portail qui sera fait. Si un portail avec d'autres acteurs publics bretons permettrait de faire diminuer les coûts du portail et de la maintenance, l'ouverture des données nécessiterait la présence d'un à deux chargés de projets ou chargé de mission.

#### a/ L'animation et maintenance

L'animation de la démarche d'ouverture des données demande beaucoup d'implication, avec les différents partenaires, mais également en interne pour expliquer le projet des données ouvertes, et à l'extérieur pour communiquer auprès des citoyens. Si ces éléments peuvent venir s'ajouter à l'activité de certains agents de la Région, il semble primordial qu'une à deux personnes prennent en charge, à temps plein, la coordination et la mise en œuvre du projet. Il s'agit notamment d'animer diverses réunions à l'extérieur, mais également les différents comités de pilotage et de suivi.

La maintenance technique du site a également un coût en termes de ressources humaines. Il s'agit de voir si le détachement d'un agent de la DSI est possible, ou si un profil plus technique peut être envisagé pour l'un des chargés de mission « ouverture des données ».

#### b/ Quel rattachement pour les porteur de projet ?

Un point sensible est abordé dès lors qu'il est fait mention du rattachement des personnes en charge du projet. Compte tenu de la nature transversale du projet, il semble indiqué de rattacher la personne qui en est chargée à la direction générale. Il apparaît primordial de l'inscrire dans une dynamique transversale. Selon une étude du cabinet Beijaflore, en 2012 37 % des chargés de projet open data étaient rattachés à la DSI, 23 % à la direction « Innovation », 20 % à la Direction Générale des Services, 7 % à la direction de la communication (DIRCI en Région Bretagne). Ce dernier chiffre doit être mis en relief avec celui de 2011 où 27 % des chargés de projet open data étaient rattachés à la direction de la communication.

Dans la mesure où il s'agit d'un projet transversal, ayant vocation à mettre en lien tous les services et directions de la collectivité, le rattachement à une direction dédiée – sur le modèle des directions de l'innovation existant dans d'autres collectivités – ou plus simplement à la direction générale permettrait d'éviter de donner une position clivante aux porteurs du projet. Il s'agit en effet d'éviter qu'une dimension du projet soit plus mis en avant qu'une autre, ainsi que de s'adresser aux différents publics de l'open data sans que l'un prenne le pas sur les autres.

Enfin, il convient de rappeler que confier la mission à un agent déjà en place en supplément de son activité d'origine peut entraîner des difficultés à mettre en place le projet compte tenu de sa nature chronophage – réunion partenariales et transversalité de la démarche.

## E/ Calendrier Prévisionnel

### 1/ Présentation

Le présent calendrier est issu des différents entretiens à l'intérieur comme à l'extérieur de la Région Bretagne, et ne possède à ce titre qu'une valeur indicative. Il a été construit selon deux contraintes. La première est celle du calendrier établi de la Région Bretagne – date des commissions permanente et des sessions du Conseil régional – et des personnels qui seraient concernés par ce projet. La seconde est d'amorcer le plus rapidement possible la démarche d'ouverture des données à l'échelle de la Région. Si elle est remisée, décalée dans le temps, sujette à discussions et atermoiements, les possibilités sont grandes que l'ouverture des données publiques ne soit pas menée à terme. Il s'agit avant tout d'être efficace et d'aller vite vers l'ouverture des données, suivant une volonté politique affirmée d'ouvrir les données de la Bretagne.

### 2/ La mise en œuvre

L'ouverture des données publiques est **un enjeu de gouvernance interne**. Il s'agit, en ouvrant les données produites à tous les citoyens, de les ouvrir également à tous les personnels d'une collectivité. Un outil global à côté des outils déjà disponibles en interne, notamment Mosaïc 2.0, le portail décisionnel de la Région Bretagne. Si les représentants des services rencontrés peuvent avoir différents points de vue sur l'ouverture des données, aucun n'a évoqué de réticences au projet et à la démarche en elle-même.

### 3/ Détail du calendrier

Ce calendrier suit l'hypothèse d'un portail propre à la Région Bretagne.

Date		
- 3 mois	Présentation en comité de direction	Création d'un groupe de pilotage composé d'un représentant de la Direction Générale, d'un membre du cabinet, ainsi que des responsables ou représentants des directions et services suivants : DSI, DAJECI, DIRAM, DIRCI.
t0	Délibération de l'Assemblée en faveur de l'ouverture des données de la Région Bretagne	Désignation d'un <b>élu référent</b> à l'ouverture des données publiques
+ 1 mois	<b>1ère réunion du Comité de pilotage (COPIL)</b>	Rédaction de la fiche de poste du / des chargé(s) de projet ouverture des données publiques
+ 2 mois	<b>2nde réunion du COPIL</b>	Lancement du recrutement du / des chargé(s) de projet
		Lancement de la désignation de « Référents Données Ouvertes » dans chaque service et/ou direction
+ 4 mois	<b>3ème réunion du COPIL</b>	Désignation des « <b>Référents Données Ouvertes</b> »
		Premiers recensements des jeux de données au sein de toutes les directions de la Région
+ 5 mois	<b>4ème réunion du COPIL</b>	Présentation du chargé de projet recruté
		Point sur les différents jeux de données recensés
+ 6 mois		Lancement des travaux sur le portail open data
+ 8 mois	<b>5ème réunion du COPIL</b>	Présentation de la version <i>alpha</i> du portail open data
		Remarques des différents membres du comité de pilotage et des référents « Données Ouvertes »
+ 10 mois	<b>6ème réunion du COPIL</b>	Premières réunions publiques, tables-rondes avec les associations
		Présentation de la version <i>bêta</i> du portail open data
+ 12 mois		Lancement officiel du portail

## **VI/ Évaluer le projet**

L'évaluation de l'open data fait l'unanimité autour d'elle : elle est difficile à mener. Ses effets font débat, notamment son impact économique ; son utilité est régulièrement remise en cause ; les acteurs mêmes du secteur s'accordent sur la difficulté de mener l'évaluation de l'ouverture des données. Cependant, si les indicateurs sont disparates et sont encore en discussion au sein de la « communauté open data<sup>100</sup> », si les méthodes d'évaluation émergentes sont incertaines, cette évaluation n'en est pas moins nécessaire. En dehors de l'évaluation elle-même, il s'agit de répondre à la problématique suivante : quels indicateurs pour évaluer l'ouverture des données publiques ?

L'ouverture des données publiques est un projet de long terme, dont les évolutions sont constantes, ce qui demande un retour plus régulier que pour tout autre projet sur son fonctionnement. En dehors des éventuels changements juridiques pouvant intervenir à plus ou moins long terme (licence européenne, réglementation nationale, décisions judiciaires ...) qu'il est difficile de prévoir, il s'agit d'adapter constamment un projet à de nouveaux enjeux, de nouvelles caractéristiques, éventuellement de nouveaux modes de fonctionnement. D'où l'importance de l'évaluation du projet chemin faisant, tout au long de son processus.

Tout d'abord, il s'agit de revenir sur les indicateurs existants d'un point de vue technique pour évaluer le portail en lui-même (A). Mais l'évaluation concerne également la démarche dans sa totalité, et demande donc de s'intéresser aux effets perçus par les acteurs, tant en interne qu'en externe, pour mesurer les apports de l'ouverture des données (B).

### **A/ L'évaluation technique du projet selon des critères définis par la communauté**

Après avoir présenté différentes possibilités d'évaluer d'un point de vue technique les portails open data, il s'agit de voir comment construire des indicateurs propres au projet de la Région Bretagne suite à sa mise en œuvre. Il s'agit avant tout de définir des indicateurs répondant aux différents objectifs du portail open data.

Les définitions de la donnée ouverte permettent de faire un premier retour sur un portail open data. Les grilles d'évaluation d'un portail ouvert ou de la donnée ouverte sont nombreux, et permettent ainsi de situer la démarche d'une collectivité par rapport aux autres projets menés. Il n'est pas question ici de sanctions ou de notation d'un portail, mais de prendre en compte le niveau de développement d'un projet, ainsi que ces possibilités d'évolution.

#### **1/ Les dix critères de la Sunlight Foundation**

En 2010, la Sunlight Foundation a établi une liste de dix critères<sup>101</sup> pour que des données soient considérées comme ouvertes. Pour être considérées comme telles, les données doivent être<sup>102</sup> :

**1.Complètes** : intègres, mises à disposition dans un ensemble complet et placées sous forme de fichier téléchargeable depuis Internet ;

---

100 A ce propos voir l'article de Simon CHIGNARD, *Mesurer l'open data et ses effets*, 26 juin 2013

<http://donneesouvertes.info/2013/06/26/mesurer-l-open-data-et-ses-effets/> (consulté le 27 juin 2013)

101 Sunlight Foundation « *Ten Principles For Opening Up Government Information* », 11 août 2011

<http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/> (consulté le 22 juillet 2013)

102 La présente traduction est celle du portail open data de la ville de Montréal

<http://donnees.ville.montreal.qc.ca/demarche/dix-principes/> (consulté le 31 juillet 2013)

- 2. Primaires** : telles que collectées à la source ;
- 3. Opportunes** : mises à disposition dès que possible afin de préserver leur valeur ;
- 4. Accessibles** : au plus grand éventail d'utilisateurs et pour des usages aussi divers que possible ;
- 5. Exploitables** : Par ordinateur et structurées pour permettre le traitement automatisé ;
- 6. Non discriminatoires** : accessibles à tous, sans aucune obligation préalable ni inscription et sans usage privilégié ni exclusif ;
- 7. Non propriétaires** : mises à disposition dans un format sur lequel personne ne dispose d'un contrôle exclusif ;
- 8. Libres de droits** : non soumises à des droits d'auteur de tiers, à un brevet, au droit des marques ni au secret commercial ;
- 9. Permanentes** : être retrouvées au fil du temps. Les informations publiées par le gouvernement en ligne doivent être repérables et disponibles en ligne dans les archives de façon pérenne ;
- 10. Moindre coût** : être disponibles sans frais ou à coûts minimes .

Ces critères d'évaluation des données ouvertes permettent de mesurer le degré d'ouverture d'un portail open data. Si certains paraissent acquis – gratuité, accessibilité – d'autres restent des défis pour les organisations. Il en va ainsi notamment de la permanence des adresses et des catégories des jeux de données – certaines données peuvent changer de catégories ou de dénomination suivant les mises à jour – mais également du caractère non-propriétaire et de l'utilisation de formats libres. En effet, l'utilisation de formats ouverts mais propriétaires – tels le .xls de Microsoft Excel – doit être proscrite. De même, l'utilisation du .pdf d'Adobe doit être évitée pour les jeux de données, dans la mesure où il n'est pas exploitable par des machines.

## 2/ La notation cinq étoiles

La notation cinq étoiles est proposée par Tim Berners-Lee<sup>103</sup>. Elle consiste à évaluer les données ouvertes suivant leur type de format et l'utilisation des standards du web sémantique. En voici ici une traduction<sup>104</sup> :

★	Vos données (non filtrées c'est-à-dire dégradées) sont en ligne quel que soit leur format (n'importe quel format)
★★	Vos données sont disponibles sous forme de données structurées (par exemple données tabulaires en CSV, XML, Excel, RDF)
★★★	Vos données sont libres d'être exploitées juridiquement et techniquement dans des formats non-propriétaires
★★★★	Utiliser des URL pour identifier vos données, de sorte que l'on puisse pointer dessus
★★★★★	Lier vos données à d'autres personnes pour fournir un contexte à ces données

103 <http://5stardata.info/>

104 Source : fr.wikipedia.org [http://fr.wikipedia.org/wiki/Donn%C3%A9es\\_ouvertes#.C3.A9chelle\\_de\\_qualit%C3%A9\\_des\\_donn%C3%A9es\\_ouvertes\\_de\\_Tim\\_Berners-Lee](http://fr.wikipedia.org/wiki/Donn%C3%A9es_ouvertes#.C3.A9chelle_de_qualit%C3%A9_des_donn%C3%A9es_ouvertes_de_Tim_Berners-Lee)

Cette grille de notation est la plus répandue. Elle permet notamment d'insister sur la pérennité des adresses des jeux de données, l'interopérabilité de ces derniers, ainsi que l'importance des liens, notamment pour ne pas avoir à dupliquer un jeu de données pour le publier en plusieurs endroits.

### 3/ Les critères du collectif Open Data France

Le collectif Open Data France met à disposition une liste<sup>105</sup> de « bonnes pratiques » en matière d'ouverture des données. Ces éléments peuvent à la fois servir de base de réflexion avant le lancement d'un portail open data comme permettre de l'évaluer *a posteriori*. Ces 72 critères concernent notamment l'animation du site, les API, le catalogage des jeux de données et leur format, la licence choisie, les dispositions en matière de transparence, ainsi que l'utilisabilité de la donnée et les liens entre elles.

## B/ Évaluer les effets de l'ouverture

Après avoir passé en revue quelques dispositions d'une évaluation technique d'un portail d'open data, il s'agit de s'intéresser spécifiquement à l'évaluation de ses effets, mais également aux évolutions mêmes de l'open data. De fait, le projet est en évolution constante, tant sur le plan juridique que sur celui des pratiques. D'où la nécessité de l'évaluer de façon régulière. Avant toute chose, il s'agit de pouvoir repérer les pratiques émergentes, les nouveaux usages des données. L'évaluation en elle-même porte à la fois sur les effets en interne et en externe. Si les thématiques sont similaires suivant les publics, les questions sont différentes suivant qu'il s'agit du grand public ou de professionnels.

Ainsi en interne, il s'agit de s'interroger sur les évolutions de l'action publique ayant émergé suite à l'ouverture des données. Il convient alors de revenir sur le déroulement de l'ouverture, l'implication des services et le recensement des jeux de données ; ensuite seulement, il convient de s'intéresser aux effets de l'ouverture des données sur le travail des agents et des élus, et dans quelle mesure leur activité a été changée ou renforcée par l'open data.

En externe, il s'agit avant tout d'organiser la remontée d'éléments de maîtrise d'usage de la part des utilisateurs, en favorisant leur participation à la communauté. La question fondamentale ici est de connaître l'apport de l'ouverture des données publiques pour les différents acteurs, et ce pour être en mesure d'améliorer le projet en court. Il s'agit à la fois d'organiser l'évaluation par les utilisateurs et l'évaluation des effets de l'ouverture des données sur leurs pratiques.

### 1/ Repérer les pratiques émergentes et comprendre les usages

Avant de revenir en détail sur les modalités de l'évaluation, il s'agit d'en présenter l'intérêt et la nécessité. L'ouverture des données ne peut être pensée sans des retours réguliers sur les expériences qu'en font les différents utilisateurs.

#### a/ Organiser la remontée des expériences

Il est attendu beaucoup de l'ouverture des données, sans pour autant que l'on puisse véritablement savoir en quoi elle change l'activité. Si aux États-Unis son impact notamment économique commence à pouvoir être analysé<sup>106</sup>, il s'agit encore d'une difficulté majeure en

---

105 <https://checklists.opquast.com/fr/opendata>

106 Voir l'interview de Kent HUDSON « L'open data est une politique beaucoup moins coûteuse pour l'État que les incitations fiscale ou les subventions » par DataPublica, <http://www.data-publica.com/content/2013/07/l-open-data-est-une-politique-beaucoup-moins-couteuse-pour-lestat-que-les-incitations-fiscales-ou-les-subventions-interview-de-kent-hudson/>, 23 juillet 2012 (consulté le 23 juillet 2013).

Europe. Organiser la remontée des expériences est donc un élément essentiel de l'ouverture des données, et cet impératif doit être rappelé au moment même du lancement du projet puis de l'ouverture du portail.

## **2/ A terme : l'intégration de l'ouverture des données dans le fonctionnement des services**

Il est attendu de l'ouverture des données qu'elle produise des effets en interne. L'open data permet de mettre en valeur une information, parfois déjà disponible, et éventuellement d'adapter son action. Mais il est également possible de voir les agents de la Région – ainsi que les élus du Conseil régional – prendre possession des données pour les retravailler, les croiser avec des données avec lesquelles ils sont plus familiers.

### a/ Faciliter l'utilisation et l'accès à la donnée par les agents et les élus

Un portail open data facilite l'accès à la donnée, du fait même que sa recherche est standardisée, ce qui permet de la chercher directement plutôt que de savoir qui, en interne, en est responsable. Les agents ont alors rapidement accès à une information qu'ils pouvaient n'obtenir que difficilement. L'objectif à terme est de contribuer à faire réutiliser par les agents et les élus les données ouvertes par la Région Bretagne. Pour analyser ce processus, il convient notamment de mesurer les consultations faites à partir des postes de la Région.

L'ouverture des données est également un outil pour les élus, qui peuvent ainsi avoir un accès direct aux données produites par la Région, et éventuellement les réutiliser dans leurs décisions ou prises de position.

### b/ Feedback loop ou boucle de rétroaction : donner une information que l'on possède déjà.

Le mécanisme de la boucle de rétroaction<sup>107</sup> – ou *feedback loop* – est issu de la cybernétique. Son application la plus courante, telle que l'expose Thomas GOETZ, est la mise en place sur le bord des routes de panneaux indiquant la vitesse à laquelle roulent les automobilistes. Le panneau fournit une information que l'automobiliste possède déjà – sur son propre compteur – mais pourtant, peu importe sa vitesse, il **modifie son comportement**, et ralentit.

Le mécanisme s'applique de la même façon à l'action publique : une organisation libère ses données, elles sont réutilisées ou retravaillées – sous forme d'application ou de services – et vont ainsi **influencer la façon dont l'organisation et ses agents conduisent leur action**. En ouvrant les données, il s'agit en quelque sorte de « forcer » la remise en question des politiques publiques, de faire que les organisations regardent et analysent le fonctionnement de leurs services :

« *Avec des horaires de bus on peut certes développer des services d'information voyageurs, mais l'on peut aussi analyser la desserte de chaque quartier et – potentiellement – proposer des améliorations au gestionnaire du réseau de transport*<sup>108</sup>. »

Cet élément marque tout l'intérêt de l'ouverture des données publiques pour moderniser – ou améliorer – l'action publique : selon Simon CHIGNARD, il s'agit de faire « **le lien entre l'ouverture des données publiques et la cohérence des politiques publiques** »

---

107 GOETZ Thomas, *Harnessing the power of feedback loops*, Wired, 19 juin 2011

[http://www.wired.com/magazine/2011/06/ff\\_feedbackloop/all/](http://www.wired.com/magazine/2011/06/ff_feedbackloop/all/) (consulté le 29 juin 2013)

108 CHIGNARD Simon, *Moderniser l'action publique par l'open data ?*, 3 janvier 2013

<http://donneesouvertes.info/2013/01/03/moderniser-laction-publique-par-lopen-data/> (consulté le 7 juillet 2013)

### **3/ Faire participer les réutilisateurs à l'évaluation**

#### a/ L'appropriation du projet par la participation à sa définition et son évaluation

Les utilisateurs et réutilisateurs peuvent apporter leur expertise, sur le modèle de la maîtrise d'usage qui a fait ses preuves dans le domaine de l'urbanisme : les habitants et citoyens, très en amont, sont impliqués dans la conception du projet, et ce pour favoriser l'appropriation. Ici, il s'agirait d'impliquer les réutilisateurs et les citoyens en général dès la publication de la version *bêta* du portail open data.

Ensuite, tout au long du déroulement du projet, la mise en place d'outils d'échanges autour de l'ouverture des données – forum en ligne, mais également par des ateliers – devront permettre de connaître les avis des réutilisateurs et utilisateurs sur les données. La mise en place de groupes de travail, autour d'une thématique ou d'un métier, peut permettre de traduire cette participation de façon concrète.

Concernant l'évaluation en elle-même, il est impossible de se limiter à une simple note de la donnée – sous forme d'étoiles ou de *likes*. La notation ne répond pas à des critères précis, mais vient renseigner l'approbation d'une communauté (« *J'aime parce que c'est bien que la donnée soit diffusée* ») ou la popularité d'un jeu de données. Cependant, des indicateurs quantitatifs sont nécessaires pour évaluer le projet, comme le nombre de téléchargements, de messages sur le forum, le recensement des réutilisations et des consultations via des outils de visualisation.

#### b/ Le CoDesign de l'ouverture des données

A l'occasion de l'évaluation et du renouvellement du portail data.gouv.fr, Etalab a lancé une large campagne autour du *CoDesign* du nouveau portail de l'État. Ainsi la première version du portail de l'État permettait déjà de poser des questions sur un jeu de données, de proposer des idées pour les améliorer, ou de faire des propositions de jeux de données à libérer. L'objectif de cette opération est de pousser plus avant la démarche :

« *Il est nécessaire de tenir compte des retours d'usages, des suggestions des utilisateurs, des exigences liées à l'augmentation des ressources mises en ligne, de la multiplication des portails d'open data, ou encore des nouveaux publics intéressés par l'ouverture des données publiques<sup>109</sup>.* »

Sur le même modèle, il est possible d'envisager l'implication des citoyens et de professionnels sur l'évaluation du portail open data de la Région Bretagne, par le biais d'une consultation en ligne.

---

<sup>109</sup> Etalab lance le *CoDesign* du prochain data.gouv.fr, le 10 avril 2013 <http://www.data.gouv.fr/Articles/Etalab-lance-le-CoDesign-du-prochain-data.gouv.fr> (consulté le 24 mai 2013).

## **Conclusion**

*Open data*, données ouvertes : une idée simple pour un projet ambitieux. Il s'agit en effet de mettre à disposition de tous les données produites par une administration. Cette idée simple est porteuse de nombreuses conséquences d'un point de vue organisationnel, mais ne doit pas pour autant être vue et vécue comme une menace, un bouleversement. Et s'il s'agit d'une révolution, tous ses éléments sont déjà présents, il ne s'agit que de les synthétiser et les ancrer dans un projet de territoire. L'ouverture des données doit avant tout être considérée comme une opportunité :

- l'opportunité de **renforcer la transversalité et les liens entre les projets portés par la Région Bretagne**. L'open data n'est pas la démarche d'*un* projet : elle concerne l'ensemble des actions menées par la Région Bretagne. Elle contribue à une plus grande coordination et complémentarité des projets mis en place, et ainsi au bon fonctionnement de l'administration.
- celle d'**améliorer l'action de services** en elle-même, et de leur apporter une reconnaissance. L'ouverture permet de fluidifier les échanges d'informations, les mises à jour et corrections de données. Elle généralise la culture du partage plutôt que celle de la rétention, et permet à la collectivité de rendre compte, précisément, de son action et de justifier ses choix.
- enfin, l'opportunité de renforcer la **démarche de transparence** de la Région Bretagne, ainsi que ses liens avec ses administrés, ses citoyens, l'ensemble des Bretons. Ouvrir les données aux citoyens, c'est favoriser leur appropriation même de l'action publique.

## **Bibliographie**

BOUSTANY Joumana, CHAMOUX Jean-Pierre (dir) *Les Cahiers du Numérique* vol. 9 n°1/2013,  
*Données publiques, Accès et usages*

CHIGNARD Simon, *Open data : comprendre l'ouverture des données publiques*, 2012, FYP  
Éditions.

GOËTA Samuel, *Open data, qu'ouvre-t-on avec les données publiques ?*, Mémoire CELSA, préparé  
sous la direction de RICHARD Véronique, 2012

### **Sites Internet**

#### Généralités

Data Publica, *Petit lexique de l'open data* : <http://www.data-publica.com/content/lexique-de-open-data/>

#### Travaux sur l'open data

CHIGNARD Simon, *Données ouvertes* : <http://donneesouvertes.info/>

GOËTA Samuel, *Les coulisses de l'open data* : <http://coulisses-opendata.com/>

### **Articles**

VERDIER Henri, *La réforme de l'action publique passe par l'open data* 25/01/2013,  
acteurspublics.com <http://www.acteurspublics.com/2013/01/25/la-reforme-de-l-action-publique-passe-par-l-open-data>

LICHTENSTEIN Jesse, *Why Open Data alone is not enough*, 28/06/2011  
[http://www.wired.com/magazine/2011/06/st\\_essay\\_datafireworks/](http://www.wired.com/magazine/2011/06/st_essay_datafireworks/)