Rapport sur les données ouvertes publiques

ENCOURAGER LA MATURITÉ DES POLITIQUES DE DONNÉES OUVERTES POUR UN IMPACT DURABLE



OCDE

Rapport sur les données ouvertes publiques

ENCOURAGER LA MATURITÉ DES POLITIQUES DE DONNÉES OUVERTES POUR UN IMPACT DURABLE

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2019), *Rapport sur les données ouvertes publiques : Encourager la maturité des politiques de données ouvertes pour un impact durable*, Éditions OCDE, Paris, *https://doi.org/10.1787/12ea5027-fr*.

ISBN 978-92-64-68872-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-99567-3 (pdf)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © Baseline Arts, freely inspired by Brett Ryder.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2019

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

En 2013, l'OCDE a commencé à se pencher sur la question de l'ouverture des données publiques, car ses pays membres et partenaires se montraient de plus en plus désireux de bénéficier d'un accompagnement pour concevoir de bonnes politiques et pratiques d'ouverture de l'administration. L'ouverture des données publiques est un instrument au service d'une plus grande transparence et d'une plus grande ouverture de l'administration, et une ressource précieuse pour mieux assurer les services publics et pour favoriser l'activité des entreprises, l'innovation civique et le journalisme d'investigation, entre autres. Pour que les données publiques ouvertes (DPO) tiennent leurs promesses, il est toutefois indispensable de mettre en place au plus vite les dispositifs et le contexte idoines.

L'ouverture des données publiques a permis de mettre en relief et de renforcer les rapports qui existent entre, d'un côté, les données publiques et, de l'autre, leur utilisation. Elle a montré combien il était important de mettre en place des politiques et des modèles de gouvernance robustes en matière de données, dans le cadre des efforts plus larges menés pour accompagner la transformation numérique des secteurs publics.

Le projet de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques a été confié à la Division de la réforme du secteur public (GOV/RPS), au sein de la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE (GOV).

Les politiques d'administration numérique et d'ouverture des données sont de nature transversale ; elles entretiennent donc des liens avec d'autres domaines de l'action publique qui sont, eux aussi, importants pour une bonne gouvernance. On peut citer, à cet égard, les politiques menées en matière de budgétisation, de dépenses et de performances publiques, de confiance dans les institutions, de prestation des services publics, d'intégrité du secteur public, de marchés publics, d'emploi public, d'innovation et de compétences numériques, de justice, d'égalité entre les sexes et d'ouverture de l'État. Le projet de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques contribue aussi à un autre projet de l'Organisation, intitulé « Vers le numérique », qui vise à aider les responsables publics à favoriser la transformation numérique au sein du secteur public, de l'économie et, plus largement, de la société.

Le présent rapport s'inscrit dans le prolongement de la *Recommandation sur les stratégies numériques gouvernementales* que l'OCDE a adoptée en 2014 et du cadre d'analyse en matière de données publiques ouvertes qu'elle a proposé pour la première fois dans un document de travail de 2013 (« *2013 OCDE Working Paper on Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives* »). Ce cadre d'analyse a servi de référence pour l'élaboration de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes, laquelle a été menée auprès de l'ensemble des pays membres et partenaires de l'OCDE en 2013, en 2014 et en 2016-17.

Les données recueillies dans le cadre des éditions 2014 et 2016-17 de cette enquête ont servi de base à la mise au point et à la publication de la version pilote et de l'édition 2017

de l'*indice OURdata (des données ouvertes, utiles et réutilisables),* ainsi qu'aux constatations du présent rapport.

Le présent rapport a également bénéficié de contributions des délégués nationaux des pays membres et partenaires de l'OCDE siégeant au Groupe de travail OCDE des hauts responsables de l'administration numérique (E-Leaders) et du Groupe d'experts de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques. Il s'appuie aussi sur les vastes connaissances que l'OCDE a commencé à accumuler dès 2003 au sujet de l'administration numérique, avec la publication, notamment, d'examens consacrés à l'administration électronique, à l'administration numérique et aux politiques d'ouverture des données dans des pays tels que la Suède, la Norvège, le Mexique, l'Argentine, le Brésil, le Danemark et l'Espagne, ainsi que de rapports thématiques tels que le rapport de 2017 sur le rôle de l'utilisation et de la publication des données ouvertes dans la lutte contre la corruption (*OCDE Compendium on the use and publication of open data for anti-corruption*).

Remerciements

Le présent Rapport sur les données publiques ouvertes a été préparé par la Direction de la gouvernance publique (GOV), qui est dirigée par Marcos Bonturi.

Il a été rédigé par la Division de la réforme du secteur public (GOV/RPS), qui est dirigée par Edwin Lau, sous la supervision de Barbara-Chiara Ubaldi, chef de projet senior, qui pilote les travaux consacrés à la transformation numérique du secteur public.

Barbara-Chiara Ubaldi (GOV/RPS) a écrit les chapitres 1 et 2, et elle a enrichi et révisé l'ensemble des chapitres. Jacob Arturo Rivera Perez (GOV/RPS), analyste des politiques spécialisé dans l'administration numérique et les données publiques, a rédigé les chapitres 3 à 8 et géré l'établissement du présent rapport. Alyson Rygh fonctionnaire détachée auprès de l'OCDE spécialisée dans l'administration numérique et les données publiques, a contribué à certaines rubriques du chapitre 7. Reginald Dadzie, consultant junior à GOV/RPS, a assuré un appui à l'analyse des données et créé des éléments de contenu pour tous les chapitres. Liv Gaunt et Julie Harris ont fourni une assistance rédactionnelle.

Les auteurs remercient les membres suivants du Secrétariat de l'OCDE pour les commentaires qu'ils ont formulés : Edwin Lau, Janos Bertok, Tatyana Teplova, Alessandro Bellantoni, Marco Daglio, Piret Tonurist, Kevin Richman, Kenza Khachani, Fleur d'Souza, Pinar Guven et Katharina Zuegel.

Le présent rapport a bénéficié des contributions, des rectifications et/ou des commentaires fournis par Enrique Zapata, directeur des données ouvertes au Bureau de la présidence (Mexique) ; Marcelo Drago, président du Conseil de la transparence (Chili) ; Fernando García Naddaf, conseiller au Conseil de la transparence (Chili) ; Natalia Carfi, Directrice adjointe, Charte sur les données ouvertes ; Liz Carolan, directrice de la stratégie et du programme, Charte sur les données ouvertes ; Ana Brandusescu, chargée de recherche et de stratégie, Web Foundation ; Danny Lämmerhirt, chercheur et coordonnateur de recherches, Open Knowledge International ; Georg Neumman, responsable de la communication, Open Contracting Partnership ; et le Centre sur la gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN), Canada.

Les auteurs remercient aussi les délégués des pays membres et partenaires de l'OCDE qui ont apporté un soutien et proposé des rectifications dans le cadre de la préparation de la version finale du présent rapport.

Table des matières

Avant-propos **3**

Remerciements **5**

Synthèse **15**

Rappels – l'indice OURdata de l'OCDE : des données ouvertes, utiles et réutilisables **19**

L'édition 2014 de l'indice OURdata (édition pilote) 19
L'édition 2017 de l'indice OURdata 20
Notes 24
Références 25

Chapitre 1. La gouvernance des données ouvertes au service de résultats durables **27**

Introduction 28
Définir une feuille de route pour favoriser la mise en œuvre pérenne des politiques relatives aux DPO 29
La mise en place d'une gouvernance institutionnelle adaptée, facteur crucial de réussite pour assurer la pérennité et la continuité 40
Mettre en place l'environnement législatif et réglementaire nécessaire 49
Faire évoluer la culture administrative 54
Assurer le financement de l'action menée, au service d'une création de valeur à long terme 56
Notes 59
Références 61

Chapitre 2. Les données ouvertes, source d'innovation dans les services publics **63**

Les données ouvertes et la nouvelle frontière de l'innovation dans les services publics 64
Quels types d'innovation l'ouverture des données peut-elle produire ? 66
Encourager l'évolution de la culture administrative 78
Notes 89
Références 91

Chapitre 3. Agir sur l'accessibilité grâce à des données ouvertes de haute qualité **93**

Introduction 94
Principales lignes directrices et normes applicables à la publication des données 99
De la protection de la confidentialité des données personnelles à l'anonymisation des données 100
Les catalogues de données 105
Les métadonnées et l'interopérabilité 108
La publication rapide des données 111
L'octroi de licences 112
Les modèles de tarification 112
La conservation des données 115
La ventilation et la granularité des données 117
Notes 120

Références 122
Annexe 3.A. Tableaux 125

Chapitre 4. Vers la mise en œuvre effective des politiques d'ouverture des données publiques 129

Introduction 130
Principaux problèmes posés par la mise en œuvre des politiques et initiatives d'ouverture des données publiques 132
Créer des capacités au sein du secteur public pour une mise en œuvre efficiente et efficace 135
S'adresser à l'ensemble de l'écosystème 139
Ouvrir la voie à la réutilisation des données : développer les capacités des utilisateurs extérieurs. 156
Notes 158
Références 160
Annexe 4.A. Tableaux 161

Chapitre 5. Les portails de données ouvertes : vers un État plateforme 167

Introduction 168
Les portails de données publiques ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 171
La catégorisation des données 172
L'accessibilité et la visibilité des données sur le plan pratique 175
La protection des fonctionnaires en cas de préjudice 182
Vers un État plateforme 183
Notes 188
Références 192

Chapitre 6. Produire de la valeur en termes de bonne gouvernance et renforcer la confiance publique 193

Introduction 194
Données ouvertes en matière de commande publique : vers des processus de passation des marchés publics plus ouverts et innovants 196
Ouverture des données budgétaires 203
Les données ouvertes pour lutter contre la corruption 207
Notes 213
Références 216

Chapitre 7. Administrations publiques proactives : promouvoir la réutilisation des données publiques pour co-créer de la valeur 219

Introduction 220
Connaître les communautés d'utilisateurs : une démarche utile 223
Établissement de partenariats avec les utilisateurs de données 224
Partenariats avec les collectivités locales 231
Conception de manifestations axées sur la résolution de problèmes pour stimuler la réutilisation de données 233
La communauté des données en action : manifestations organisées par les utilisateurs et initiatives extérieures 241
Notes 243
Références 248
Annexe 7.A. Tableaux annexes 249

Chapitre 8. Tenir les engagements : suivi de la mise en œuvre des politiques et évaluation de leur impact 251

Introduction 252
Élaborer des indicateurs de mesure et de performance 254
Outils de mesure internationaux de l'action publique 259
Évaluer la mise en œuvre de l'action publique et les obstacles y afférents 262
De la diffusion des résultats à la mise en récit 265
Contrôle du respect de la réglementation en matière de protection des personnes et des données sensibles 266
Des outils de mesure à la valeur publique : évaluer l'impact de l'action publique 270
Notes 275
Références 279

Tableaux

Tableau 1.1. Existence d'une institution/autorité chargée de formuler la stratégie/politique en matière de DPO à l'échelon central/fédéral ; rattachement institutionnel ; et rôle de coordination et de mise en œuvre de la stratégie/politique à travers toute l'administration 40
Tableau 1.2. Modèles de gouvernance institutionnelle adoptés dans certains pays de l'OCDE 43
Tableau 1.3. Existence d'un directeur des données et/ou d'un directeur des données ouvertes dans l'administration centrale/fédérale des pays membres et partenaires de l'OCDE 45
Tableau 1.4. Cadres juridiques applicables aux données publiques ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 50
Tableau 1.5. Principaux instruments juridiques en matière de DPO dans certains pays membres et partenaires de l'OCDE 52
Tableau 1.6. Modèles de financement de la politique d'ouverture des données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 58
Tableau 5.1. Les portails de données publiques ouvertes centralisés dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 171
Tableau 5.2. Opérations autorisées aux utilisateurs de données ouvertes sur le portail de données publiques ouvertes à guichet unique des pays membres et partenaires de l'OCDE 187
Tableau 7.1. Établissement de partenariat(s) avec des pépinières d'entreprises et des organisations de la société civile dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 227
Tableau 7.A.2. Disponibilité et types d'initiatives réutilisant les DPO qui sont promues sur les portails centraux/fédéraux de données publiques ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 249

Tableau d'annexe 3.A.1. Obligation de mettre à disposition les données publiques avec une licence ouverte dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 125
Tableau d'annexe 3.A.2. Obligation de fournir les données publiques gratuitement dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 126
Tableau d'annexe 4.A.1. Méthodes appliquées par les pays membres et partenaires de l'OCDE pour déterminer les priorités de publication des ensembles de données publiques en format ouvert . 161
Tableau d'annexe 4.A.2. Obligation de consultation des utilisateurs de données ouvertes pour l'élaboration des plans en matière de données publiques ouvertes et éléments en place à l'appui d'une consultation effective des utilisateurs dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 162
Tableau d'annexe 4.A.3. Disponibilité, à l'échelle centrale ou fédérale, de programmes en faveur des compétences en matière de données ouvertes au sein des entreprises dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 165

Graphiques

Graphique 0.1. Édition 2014 de l'indice OURdata de l'OCDE 20
Graphique 0.2. Édition 2017 de l'indice OURdata de l'OCDE 21
Graphique 0.3. Indice OURdata de l'OCDE, pilier 1 : Disponibilité des données 22
Graphique 0.4. Indice OURdata de l'OCDE, pilier 2 : Disponibilité des données 23
Graphique 0.5. Indice OURdata de l'OCDE, pilier 3 : soutien gouvernemental pour la réutilisation des données 23
Graphique 0.6. Indice OURdata de l'OCDE 2017 : piliers et sous-piliers 24
Graphique 1.1. Proportion de ministères sectoriels centraux/fédéraux ayant adopté leur propre stratégie ou politique formelle en matière de DPO dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 31
Graphique 1.2. Pourcentage de pays membres et partenaires de l'OCDE dotés d'initiatives en matière de DPO à l'échelon fédéré, régional ou local 32
Graphique 1.3. Principaux objectifs de la définition et de la mise en œuvre des politiques et initiatives en matière de DPO dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 34
Graphique 1.4. Objectifs de la publication des données dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 35
Graphique 1.5. Stratégies plus générales auxquelles sont rattachées les initiatives d'ouverture des données dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 37
Graphique 1.6. Aspects couverts par les politiques, stratégies ou initiatives des pays membres et partenaires de l'OCDE en matière de données publiques ouvertes 38
Graphique 1.7. Pourcentage de pays membres et partenaires de l'OCDE s'attendant à ce que les données publiques ouvertes contribuent à la remontée d'information sur les ODD ou à la réalisation des ODD 39
Graphique 1.8. Responsabilités des institutions chargées de formuler la stratégie/politique en matière de données publiques ouvertes à l'échelon central/fédéral dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 44
Graphique 1.9. Composition des comités de pilotage qui suivent la mise en œuvre de la stratégie/politique en matière de DPO dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 49
Graphique 1.10. Adhérents imposant une « ouverture par défaut » des données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 54
Graphique 1.11. Mesures vues comme prioritaires par les pays membres et partenaires de l'OCDE pour créer une culture et un contexte propices à l'ouverture des données publiques au sein du secteur public 56
Graphique 2.1. Contribution des données publiques à la chaîne de valeur du service public 64
Graphique 2.2. Mesures vues comme prioritaires par les pays membres et partenaires de l'OCDE pour créer une culture et un contexte propices à l'ouverture des données publiques au sein du secteur public 80
Graphique 2.3. Principales capacités liées aux données publiques que les administrations s'emploient à renforcer parmi les agents publics 82
Graphique 2.4. Adhérents imposant une « ouverture par défaut » des données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 86
Graphique 3.1. Aspects de la qualité du processus de publication des données privilégiés dans les stratégies d'ouverture des données publiques des administrations 100
Graphique 3.2. Existence d'exigences formelles pour l'élaboration de catalogues de données institutionnels dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 108
Graphique 3.3. Informations fournies par les métadonnées accompagnant les données ouvertes publiées sur les portails centralisés dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 111
Graphique 3.4. Modèles de tarification appliqués pour la consultation et la réutilisation des données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 113

Graphique 3.5. Obligation de maintenir l'accès aux anciennes versions des ensembles de données dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 116
Graphique 3.6. Obligation de publier les données sous forme ventilée dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 120
Graphique 4.1. Principaux problèmes posés par la mise en œuvre des politiques et initiatives de DPO dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 134
Graphique 4.2. Utilisateurs considérés par les autorités des pays membres et partenaires de l'OCDE comme les destinataires prioritaires de leurs actions de sensibilisation et de communication sur les initiatives et politiques d'ouverture des données publiques 140
Graphique 4.3. Domaines de l'action publique faisant prioritairement l'objet d'une publication des données publiques en format ouvert dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 144
Graphique 4.4. Consultation des utilisateurs de données ouvertes et autres parties prenantes par l'administration centrale ou fédérale dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 148
Graphique 4.5. Fréquence de consultation des utilisateurs de données ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 149
Graphique 4.6. Buts principaux des consultations publiques à l'intention des utilisateurs de données ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 151
Graphique 4.7. Moyens employés par l'administration pour consulter les utilisateurs de données ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 152
Graphique 4.8. Moyens employés par l'administration pour consulter les utilisateurs de données ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 153
Graphique 4.9. Fréquence de différentes initiatives officielles destinées à comprendre les besoins de données de la société civile dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 154
Graphique 4.10. Groupes cibles des initiatives officielles de développement des compétences en matière de données ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 157
Graphique 5.1. Utilisation des données pour mettre en place un État plateforme 168
Graphique 5.2. L'État plateforme sous l'angle de l'administration numérique 169
Graphique 5.3. Catégories de données disponibles sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale des pays membres et partenaires de l'OCDE (Partie I) 174
Graphique 5.4. Catégories de données disponibles sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale des pays membres et partenaires de l'OCDE (Partie II) 175
Graphique 5.5. Contenu des métadonnées/du guide de l'utilisateur associé(es) aux ensembles de données publiés sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale des pays membres et partenaires de l'OCDE 177
Graphique 5.6. Pourcentage de données publiques présentées dans des formats multiples, dans un format lisible par machine, dans un format structuré et avec des outils de visualisation dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 179
Graphique 5.7. Existence de mécanismes pour vérifier le fonctionnement des liens internet permettant d'accéder aux ensembles de données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE181
Graphique 5.8. Fonctionnalités disponibles sur le portail de données ouvertes à guichet unique de l'administration centrale/fédérale des pays membres et partenaires de l'OCDE 184
Graphique 5.9. Mécanismes permettant aux utilisateurs de solliciter des données ouvertes non disponibles publiquement dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 185
Graphique 6.1. Six domaines pour que les administrations regagnent la confiance du public 195
Graphique 6.2. Fourniture de données ouvertes relatives aux marchés publics dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 198
Graphique 6.3. Disponibilité des données relatives aux marchés publics dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 200
Graphique 6.4. Principaux résultats attendus de l'ouverture des données budgétaires dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 205

Graphique 6.5. Principaux utilisateurs attendus des données budgétaires ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 206
Graphique 6.6. La confiance à l'égard des autorités nationales en 2016 et son évolution par rapport à 2007 dans les pays de l'OCDE et dans d'autres économies 208
Graphique 6.7. Effets attendus de l'ouverture des données publiques sur les mesures de lutte contre la corruption prises dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 213
Graphique 7.1. Aperçu de l'écosystème des données ouvertes et massives, de ses acteurs et de ses rôles 221
Graphique 7.2. Principaux objectifs des manifestations visant à favoriser la réutilisation des données dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 229
Graphique 7.3. Fréquence des initiatives mises en œuvre par des ministères/agences centraux/fédéraux en vue de promouvoir la réutilisation des données publiques ouvertes dans les entreprises des pays membres et partenaires de l'OCDE 234
Graphique 8.1. Existence d'indicateurs clés de performance utilisés pour suivre la mise en œuvre de la politique d'ouverture des données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 255
Graphique 8.2. Degré de prise en compte de l'application des obligations d'ouverture des données publiques parmi les indicateurs de performance des organisations publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE 259
Graphique 8.3. Réalisation d'une évaluation complète permettant de mieux comprendre les principaux obstacles à la réutilisation des données publiques ouvertes dans les entreprises et les organisations de la société civile des pays membres et partenaires de l'OCDE 264
Graphique 8.4. Mise en récit : compétence essentielle au service de l'innovation dans le secteur public 267
Graphique 8.5. Travaux de recherche sur l'impact économique et social de l'ouverture des données publiques menés par les pays membres et partenaires de l'OCDE 274

Encadrés

Encadré 1.1. La gouvernance des données ouvertes, facteur de réussite crucial pour la mise en œuvre : le cas de l'Irlande 48
Encadré 1.2. Modèles de financement choisis par certains pays de l'OCDE 57
Encadré 2.1. Health Datapalooza : Services de santé innovants aux États-Unis 69
Encadré 2.2. GovTrack.us 76
Encadré 2.3. San Francisco améliore les services fournis aux jeunes défavorisés 77
Encadré 2.4. La stratégie de transformation de l'administration publique au Royaume-Uni : personnes, compétences et culture 83
Encadré 2.5. Charte internationale sur les données ouvertes : Renforcer le cadre pour pérenniser la publication avec un objectif 88
Encadré 3.1. Qualité/Qualités des données 95
Encadré 3.2. Comment l'indice OURdata 2017 mesure l'existence d'exigences formelles relatives à la qualité des données 98
Encadré 3.3. Les pouvoirs publics, propriétaires ou dépositaires des données personnelles des citoyens 101
Encadré 3.4. Le cadre d'utilisation éthique des données du Royaume-Uni 103
Encadré 3.5. Le partage transnational de données dans la région de la Scandinavie/Baltique 104
Encadré 3.6. Qu'est-ce qu'un catalogue de données ? 106
Encadré 3.7. Réalisation d'une étude de rentabilité sur l'accès gratuit aux données publiques au Danemark 115
Encadré 3.8. Les données publiques ouvertes et la problématique hommes-femmes 118

Encadré 4.1. Comment l'indice OURdata 2017 mesure la construction d'une culture de format ouvert par défaut pour les données du secteur public 131
Encadré 4.2. Prototypes d'organismes publics: le GovLab du Chili 137
Encadré 4.3. Trouver le juste équilibre entre motivations intrinsèques et extrinsèques pour faire progresser les efforts déployés en matière de données publiques ouvertes : atteindre le but, mais rater l'essentiel 138
Encadré 4.4. Des services délibérément numériques 141
Encadré 4.5. Le modèle de maturité des politiques d'ouverture des données élaboré par l'OCDE 142
Encadré 4.6. L'importance croissante des données géographiques 145
Encadré 4.7. Les données en tant qu'infrastructure : le cas du Mexique 155
Encadré 5.1. Comment l'indice OURdata 2017 mesure la disponibilité et l'accessibilité des données publiques ouvertes dans la pratique 170
Encadré 5.2. Les interventions d'urgence s'appuyant sur les données : le cas du séisme de 2017 au Mexique 173
Encadré 6.1. Regagner la confiance du public 195
Encadré 6.2. Pourquoi ouvrir les données dans le secteur de la commande publique ? 196
Encadré 6.3. Publication des informations relatives à la commande publique dans certains pays du G20 et de l'OCDE : un socle pour l'ouverture des données relatives aux marchés publics 199
Encadré 6.4. L'ouverture des données dans les institutions supérieures de contrôle 200
Encadré 6.5. Le Standard de données sur la commande publique ouverte 202
Encadré 6.6. Le Paquet de données budgétaires ouvertes de l'initiative GIFT 204
Encadré 6.7. La norme 360 Giving 209
Encadré 6.8. Le Conseil chilien pour la transparence (Consejo para la Transparencia de Chile) : Pratique dans les domaines relatifs aux données ouvertes 210
Encadré 6.9. Le « Guide de l'ouverture sur l'utilisation des données ouvertes pour lutter contre la corruption » de la Charte sur les données ouvertes 211
Encadré 7.1. Comment l'indice OURdata 2017 mesure les efforts des pouvoirs publics pour promouvoir la réutilisation des données au sein du secteur public comme en-dehors 222
Encadré 7.2. Les Principes PCAP au Canada 223
Encadré 7.3. Ouverture dans le domaine de la science et de l'éducation 230
Encadré 7.4. Réflexion conceptuelle et données ouvertes : la combinaison de technologies avec un état d'esprit axé sur la résolution des problèmes 235
Encadré 7.5. Hack4Sweden : Un exemple d'agence publique prenant l'initiative dans le domaine de l'innovation fondée sur les DPO 236
Encadré 8.1. Modalités d'évaluation, à l'aide de l'indice OURdata 2017 des activités de mesure des pouvoirs publics concernant l'ouverture des données publiques 253
Encadré 8.2. L'*Open Data Dashboard* des États-Unis 255
Encadré 8.3. Le *Measurement Guide* de la Charte internationale sur les données ouvertes 260
Encadré 8.4. Rapport 2016-17 de l'administrateur général des données de la France au Premier ministre : La donnée comme infrastructure essentielle 262
Encadré 8.5. Compétences de l'OCDE en matière d'innovation dans le secteur public : mise en récit266
Encadré 8.6. Aperçu des travaux théoriques sur la mesure de l'impact de la politique d'ouverture des données publiques 270

Suivez les publications de l'OCDE sur :




http://twitter.com/OECD_Pubs


http://www.facebook.com/OECDPublications


http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871


http://www.youtube.com/oecdilibrary



http://www.oecd.org/oecddirect/

Synthèse

Les applications qui permettent de consulter les prévisions météorologiques, de trouver l'itinéraire optimal vers une destination ou de comparer les prix de l'immobilier s'appuient toutes sur des données ouvertes. Ces exemples montrent en quoi la divulgation de données publiques en format ouvert peut améliorer la vie quotidienne des citoyens. Nous utilisions tous ces applications, et nous en sommes souvent tributaires pour organiser nos journées et prendre certaines décisions personnelles. De même, les entreprises découvrent de nouvelles manières d'innover grâce aux données publiques proposées en format ouvert. Ces possibilités illustrent les avantages de l'ouverture des données publiques, et peuvent aussi donner confiance aux citoyens dans l'aptitude des administrations à se moderniser pour répondre aux besoins de nos économies, qui ont été transformées par le numérique.

Par conséquent, les pouvoirs publics qui ont réussi à ouvrir leurs données publiques n'ont d'autre choix, désormais, que d'assurer la pérennité de cette ouverture à long terme. À mesure que les politiques relatives à l'ouverture des données gagnent en maturité, on se rend compte de la nécessité de mettre en place des cadres de gouvernance adaptés afin d'en tirer des résultats durables. Ces cadres de gouvernance englobent des dispositifs institutionnels, des leviers d'action et des modèles de financement qui facilitent la coordination entre toutes les composantes de l'administration.

Aucun impact réel ne peut être produit si une approche en silo prévaut, car l'agrégation, la mise en relation et la réutilisation des données sont nécessaires pour permettre à l'ouverture des données de porter ses fruits. Du fait de la nature horizontale de l'ouverture des données, pour bien concevoir et mettre en œuvre les politiques correspondantes, il faut des solutions qui permettent une articulation entre les acteurs et entre les décisions, à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur public.

L'expérience des pays et les données tirées de l'indice OURdata de l'OCDE montrent que malgré les différences de cultures administratives, les pays qui obtiennent les meilleurs résultats sont ceux où la responsabilité de la coordination des politiques d'ouverture des données s'exerce à proximité du centre du gouvernement. Viennent ensuite les pays qui attribuent cette responsabilité à un ministère sectoriel doté de responsabilités en lien avec le programme numérique du pays et/ou d'une mission de modernisation du secteur public. Cette organisation favorise une redevabilité partagée et peut faciliter des articulations plus solides avec des domaines d'action connexes tels que l'innovation dans le secteur public, le gouvernement ouvert et l'intégrité du secteur public.

Il y a dix ans, les politiques et les pratiques en matière d'ouverture des données publiques visaient à accroître l'accès à l'information détenue par le secteur public. Aujourd'hui, l'ouverture des données a gagné en maturité à l'échelle mondiale, et l'on a pris conscience de la nécessité de promouvoir une culture fondée sur la création de valeur, ainsi qu'une démarche axée sur la résolution de problèmes. Cette culture et cette démarche peuvent aider à privilégier la publication de données se prêtant à une réutilisation, et à chercher avant tout à mieux servir le citoyen, plutôt qu'à diffuser toujours plus de données. L'idée

selon laquelle il faut « publier avec un but » est ce qui illustre le mieux cette nouvelle réflexion.

Néanmoins, il reste important de favoriser une ouverture par défaut des données. Si les aspects qualitatifs des données, tels que leur exhaustivité ou leur lisibilité par machine, améliorent l'accessibilité et la réutilisation des données publiques ouvertes, l'ouverture par défaut est un concept plus large, qui dépasse le domaine technique.

À l'heure où les pouvoirs publics se rendent compte que la réutilisation des données conditionne la création de valeur, il apparaît de plus en plus clairement que, pour obtenir des données publiques de qualité, il faut améliorer la gouvernance des données et mieux gérer la chaîne de valeur correspondante. Créer de la valeur à partir des données publiques ouvertes (DPO) implique d'augmenter la quantité de données et d'apprendre à mieux repérer les données de grande valeur, afin d'accroître la réutilisation. Cela nécessite également de comprendre les obstacles en présence, afin de mettre les données publiques au service de la chaîne de valeur du service public. En instaurant, en complément de la disponibilité, de l'accessibilité et de la qualité des données, des modèles intégrés d'infrastructures de données, on peut faciliter une transformation axée sur le numérique et sur les données, ainsi que la réforme du secteur public. On peut aussi favoriser l'adoption de technologies émergentes exigeant la disponibilité de données de qualité.

Les pouvoirs publics jouent un rôle crucial dans la publication de données, mais on est en train de passer d'une perspective axée sur la fourniture et la publication des données à une perspective axée sur l'utilisation des données ouvertes comme outil de collaboration. Ainsi, lors des débuts des politiques d'ouverture de données, la création de portails répondait à une demande d'accessibilité accrue des données publiques. Cette création a nécessité des efforts considérables pour trouver, nettoyer et ouvrir les jeux de données afin de les rendre plus accessibles. La priorité a été donnée au nettoyage des données, plutôt qu'à la mise en place de cadres de gouvernance et d'instruments d'action (par ex. des guides et des normes de publication).

La démarche change peu à peu, et les portails de données ouvertes sont en train d'évoluer, car on mesure de mieux en mieux le rôle central que les données peuvent jouer au service de la transformation numérique des sociétés, des entreprises et des secteurs publics.

Améliorer l'accès aux données publiques offre aux innovateurs gouvernementaux et non gouvernementaux la possibilité de trouver de nouveaux moyens de résoudre des problèmes, mais cela implique d'associer et de mobiliser les parties prenantes non institutionnelles telles que le secteur privé, les journalistes, le monde universitaire, le secteur associatif et le grand public tout au long du processus d'ouverture des données publiques, afin de tirer parti du potentiel de ces acteurs. Les données ouvertes peuvent ainsi devenir la « plateforme » qui alimentera le développement d'applications et de solutions utiles. Une telle démarche peut nécessiter un processus long, complexe et non dénué de risques. Elle implique un changement important au niveau du fonctionnement interne des administrations, dont le rôle ne consistera plus à détenir les données et à fournir des solutions, mais à assurer l'intendance des données. On commence, lentement mais sûrement, à se rendre compte que les portails centraux de données publiques ouvertes vont permettre l'apparition des « données plateforme » (*data as a platform – DaaP*) mais aussi, et surtout, des « administrations plateforme » (*governement as a platform – GaaP*), au sujet desquelles on parle aussi d'« État plateforme ».

Passer à une démarche collaborative et axée sur la résolution de problèmes s'est avéré difficile dans certains pays. Alors que certains pays ont su utiliser les données comme

plateforme pour favoriser la co-création de valeur publique, dans d'autres, l'association des parties prenantes est faible, voire inexistante. C'est surtout vrai dans les pays où l'ouverture des données publiques est avant tout motivée par une recherche de transparence.

Une diffusion stratégique des données publiques ouvertes, combinée aux technologies numériques, peut favoriser une bonne gouvernance et renforcer la confiance de la population. En effet, elle peut permettre de mieux assurer les services publics, de mieux associer les citoyens, d'accroître l'ouverture de l'administration et d'assurer, grâce aux données mises à disposition, une plus grande redevabilité de l'administration et une plus grande intégrité du secteur public.

Afin de justifier les investissements liés aux données ouvertes, les administrations sont en train de renforcer leurs capacités à plaider et à démontrer l'intérêt de ces données en termes de retombées pour le secteur public et l'économie en général, notamment en termes de nouvelles possibilités d'activité. Pourtant, à l'échelon international, le débat s'est focalisé sur la nécessité de mieux évaluer les progrès et l'impact des politiques d'ouverture des données. Du point de vue des administrations, il reste crucial de favoriser l'investissement en faveur de l'ouverture des données publiques. Pour ce faire, il convient de s'appuyer sur un argumentaire solide permettant de formuler des propositions de valeur claires et de présenter les avantages potentiels de l'utilisation des données ouvertes. Il convient aussi de s'appuyer sur des outils d'évaluation *ex post* permettant de montrer ultérieurement que ces avantages se sont concrétisés.

Rappels – l'indice OURdata de l'OCDE : des données ouvertes, utiles et réutilisables

L'indice OURdata de l'OCDE (des données ouvertes, utiles et réutilisables) est un instrument d'aide à la décision conçu pour les responsables publics de tout niveau et visant à contribuer à une conception de l'action publique plus éclairée, et fondée sur des éléments probants. Lancé en 2015 puis actualisé en 2017, il a été créé afin de favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de politiques pertinentes et influentes en matière d'ouverture des données publiques. Cet indice permet de comparer les politiques d'ouverture des données mises en place par les pays membres et partenaires de l'OCDE et de mesurer les efforts déployés par les pouvoirs publics pour renforcer la disponibilité, l'accessibilité et la réutilisation des données publiques ouvertes (DPO).

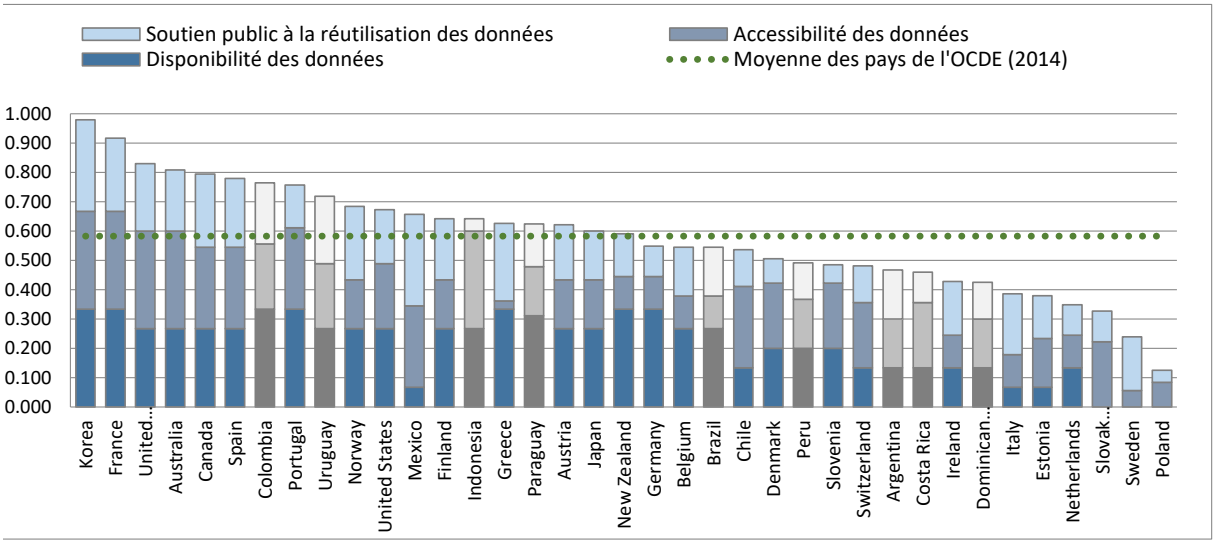
L'édition 2014 de l'indice OURdata (édition pilote)

L'édition 2014 de l'indice visait à proposer un instantané des politiques d'ouverture des données publiques menées dans l'ensemble des pays membres et partenaires de l'OCDE. Publiée en 2015, elle s'appuyait sur le cadre d'analyse énoncé dans un document de travail de l'OCDE intitulé « *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives* » (Ubaldi, 2013) et sur les données recueillies grâce à l'enquête 2014 de l'OCDE sur les données publiques ouvertes (2.0). Le cadre d'analyse susmentionné a aussi guidé l'élaboration de l'indice OURdata pour la région Amérique latine et Caraïbes (ALC) qui a été dévoilé en décembre 2016 dans l'édition spéciale ALC du *Panorama des administrations publiques* (OCDE, 2017a).

L'indice OURdata que l'OCDE a dévoilé en 2016 pour la zone ALC a permis de réaliser des comparaisons entre des pays de la zone (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Mexique, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Uruguay), qu'ils soient membres ou partenaires de l'OCDE ou non, et d'effectuer des rapprochements avec le degré d'ouverture des données publiques dans les pays de l'OCDE (voir Graphique 0.1).

Graphique 0.1. Édition 2014 de l'indice OURdata de l'OCDE

Résultats 2014 pour les pays de l'OCDE, des économies non membres (Colombie et Indonésie) et les pays ALC (2016)



Note : On ne dispose pas de données pour les pays suivants : Hongrie, Islande, Israël, Luxembourg et République tchèque. L'édition 2014 était une édition « pilote » qui prenait en compte les dimensions suivantes : l'accessibilité et la disponibilité des données sur le portail national de données, et le soutien apporté par l'administration à la réutilisation des données.

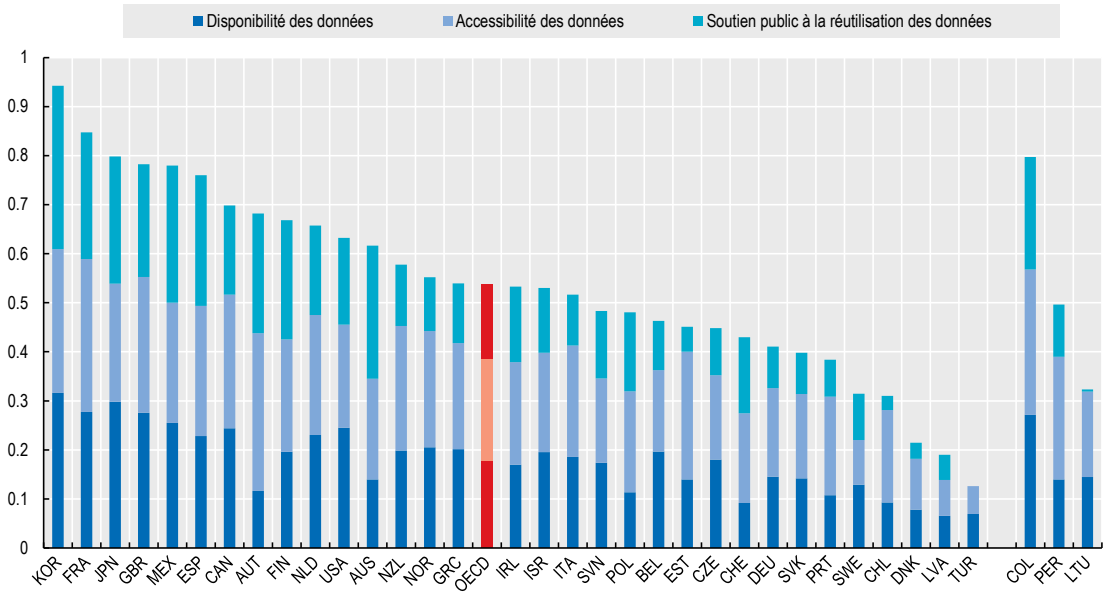
Pays de l'OCDE : a) Données 2014 pour les pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède et Suisse ; b) On ne dispose pas de données pour les pays suivants : Hongrie, Islande, Israël, Luxembourg et République tchèque ; c) La Turquie ne dispose pas d'un guichet unique d'accès aux données ouvertes.
Partenaires et autres économies : a) Données 2015 pour l'Indonésie ; b) Données 2016 pour les pays suivants : Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Uruguay ; c) El Salvador, le Guatemala et le Panama ne disposaient pas d'un guichet unique d'accès aux données ouvertes en 2016.
Source : OCDE (2015), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr ; OCDE (2017a), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264265554-en ; et données tirées des réponses des pays à l'enquête OCDE sur les données ouvertes 2.0 (2014).

L'édition 2017 de l'indice OURdata

L'édition 2017 de l'indice OURdata (voir Graphique 0.2) a tenu compte des évolutions intervenues sur la scène internationale et des progrès importants réalisés par les pays membres et partenaires de l'OCDE. On peut citer, à cet égard, les Principes de la Charte internationale sur les données ouvertes (CIDO) et les principes du G20 relatifs au rôle des données publiques dans la lutte contre la corruption.

Les principes de la Charte internationale sur les données ouvertes ont été pris en compte dans l'édition 2016-17 de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes (3.0). L'objectif était de renforcer l'utilité et la pertinence du cadre d'analyse de l'indice OURdata, afin de mieux aider les administrations à prendre des décisions éclairées et à mettre en œuvre les principes de la Charte.

Graphique 0.2. Édition 2017 de l'indice OURdata de l'OCDE



Note : On ne dispose pas de données pour les pays suivants : Hongrie, Islande et Luxembourg. Information sur les données concernant Israël : *http*://dx.doi.org/10.1787/888932315602.
Source : OCDE (2017b), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr, et données tirées des réponses des pays à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017).

L'indice OURdata 2017 mesure en détail les performances des administrations publiques à chaque étape de la chaîne de valeur des données. Les progrès réalisés sur les plans 1) de la disponibilité des données ; 2) de l'accessibilité des données ; et 3) du soutien à la réutilisation et à l'impact des données (ce qui correspond aux trois grands volets de l'indice) sont évalués à la lumière des éléments spécifiques de mesure et de comparaison prévus pour les volets susmentionnés. Cette évaluation a guidé les données et l'analyse présentées et évoquées au sein du présent rapport.

Pour mesurer ces trois volets ou piliers (disponibilité des données, accessibilité des données et soutien public à la réutilisation des données), l'indice OURdata tient compte des différentes dispositions officielles d'ordre législatif, réglementaire ou stratégique qui ont été adoptées, mais aussi des actions qui ont été mises en œuvre. Cela permet de repérer à la fois les progrès accomplis sur le plan des politiques adoptées et le chemin restant à parcourir sur le plan de la mise en œuvre. Un processus intensif de nettoyage des données et de fortes exigences en matière de fourniture et de collecte des données assurent la fiabilité de l'indice 2017. Les pays peuvent donc évaluer et comparer leurs performances pour divers aspects des politiques et des pratiques liées aux données publiques ouvertes, et repérer précisément pour quels aspects de leur politique d'ouverture des données ils doivent redoubler d'efforts.

Les données utilisées pour construire l'indice composite de 2017 sont tirées de la section 1 de l'enquête 2016-17 de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0, qui a été menée auprès de 35 pays au total, dont 32 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires ou autres[1]. Cette section de l'enquête se composait de 80 questions représentant 170 points de données (dont certains correspondaient à des sous-questions). Toutefois, pour la

construction de l'indice OURdata 2017, 140 points de données ont été utilisés en pratique. Chacun des points de données utilisés permet de mesurer un principe et/ou un sous-principe de la Charte internationale sur les données ouvertes.

L'enquête comportait également une deuxième section qui visait à mesurer des éléments spécifiques qui n'ont pas été pris en compte dans les résultats finaux de l'indice 2017. Les questions de cette deuxième section ont été posées à un total de 34 pays, dont 31 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires ou autres[2]. Elles ont permis d'obtenir plus de détails sur la conception, la mise en œuvre et l'impact des mesures adoptées, ainsi que sur les obstacles rencontrés.

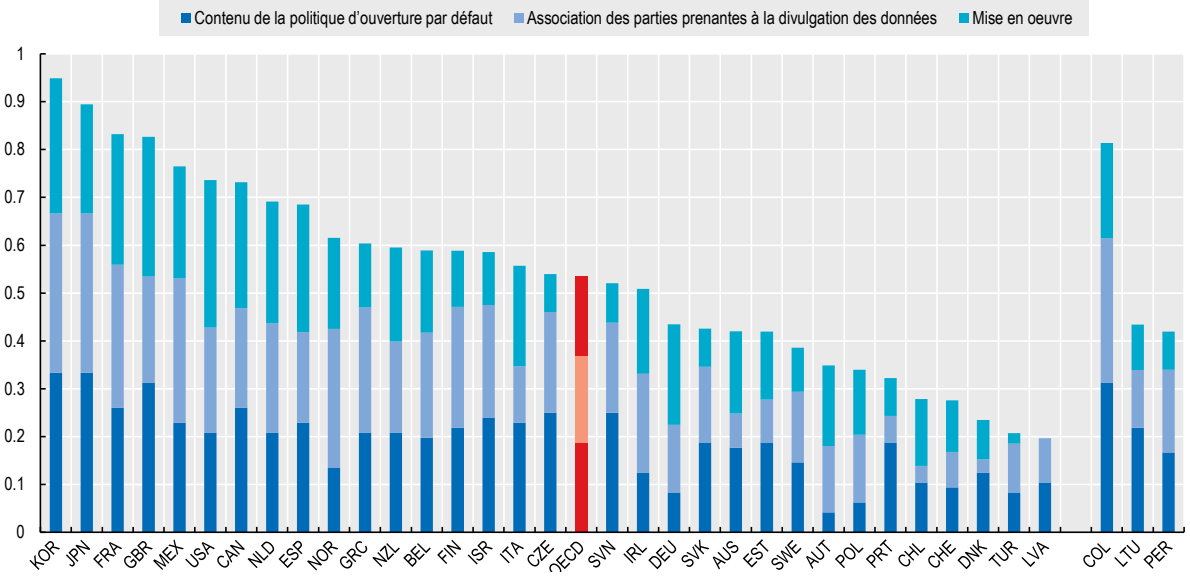
Les données et les indications recueillies grâce aux deux sections de l'enquête 2016-17 ont nourri les éclairages présentés et évoqués dans le présent rapport.

Chaque pilier de l'indice (disponibilité des données, accessibilité des données et soutien public à la réutilisation des données) compte trois sous-piliers. Ceux-ci ont été définis par le Secrétariat de l'OCDE à la lumière des pratiques des pays de l'OCDE, de sa propre expertise et d'une analyse factorielle (voir Graphique 0.3, Graphique 0.4 et

Graphique 0.5). On dénombre neuf paramètres dans le pilier 1, huit paramètres dans le pilier 2 et sept paramètres dans le pilier 3 (voir Graphique 0.6).

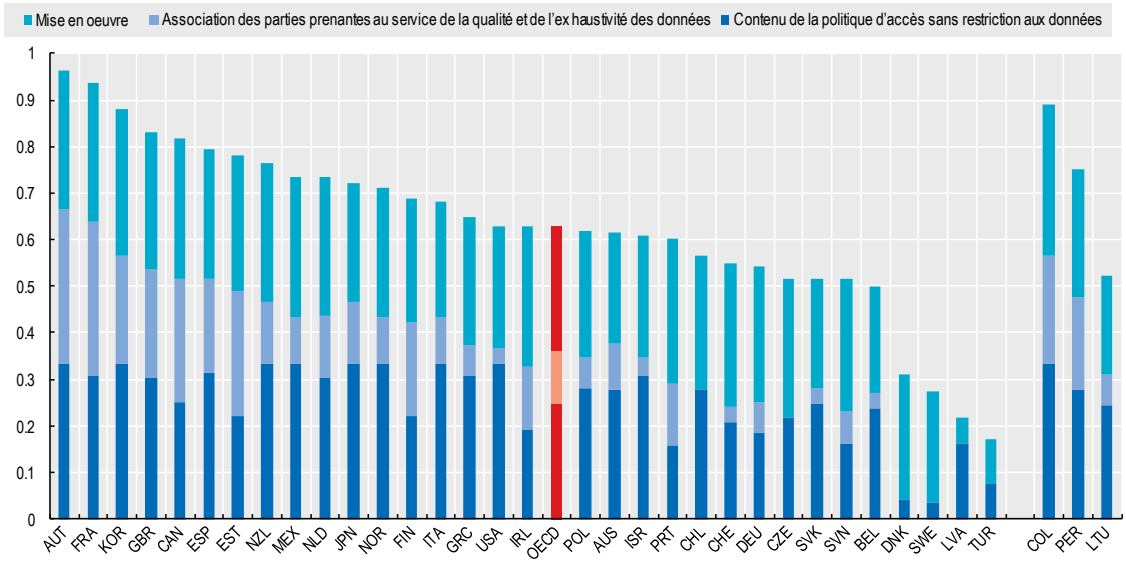
Un complément d'information sur l'élaboration et le cadre d'analyse sous-jacent de l'édition 2017 de l'indice OURdata sera fourni dans un futur document de travail de l'OCDE (OCDE, à paraître).

Graphique 0.3. Indice OURdata de l'OCDE, pilier 1 : Disponibilité des données



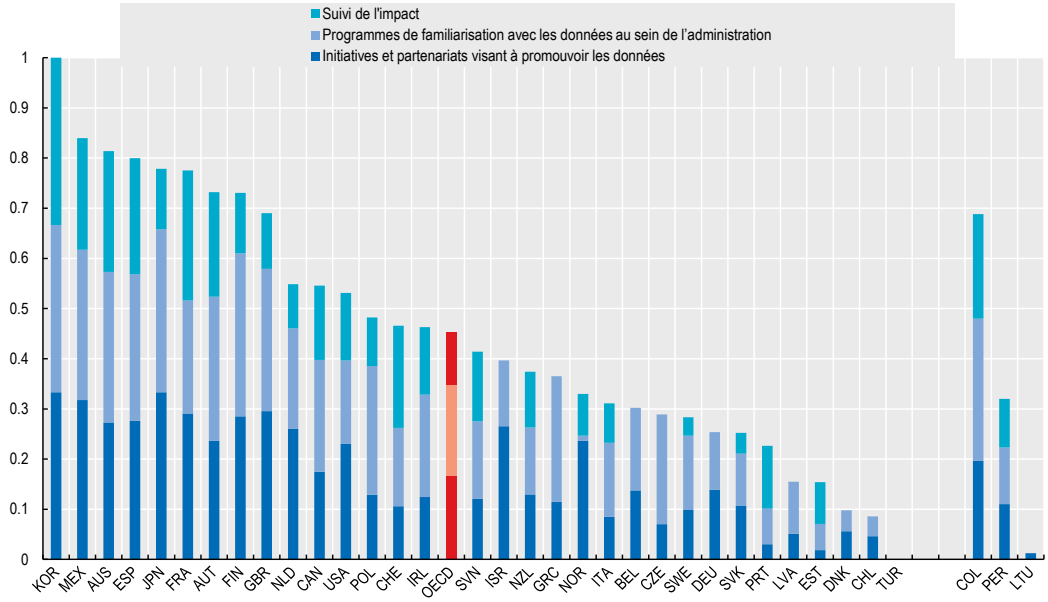
Note : On ne dispose pas de données pour la Hongrie, l'Islande et le Luxembourg. Informations sur les données concernant Israël : *http*://dx.doi.org/10.1787/888932315602.
Source : Réponses des pays à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017).

Graphique 0.4. Indice OURdata de l'OCDE, pilier 2 : Disponibilité des données



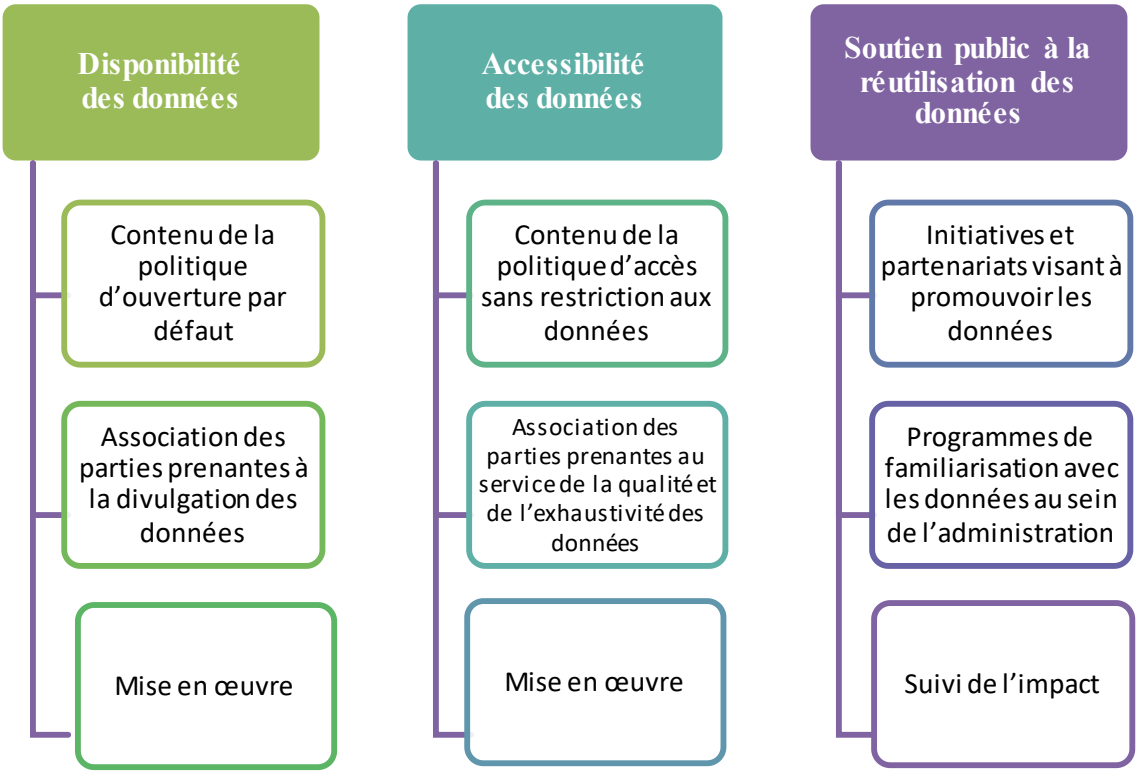
Note : On ne dispose pas de données pour la Hongrie, l'Islande et le Luxembourg. Informations sur les données concernant Israël : http://dx.doi.org/10.1787/888932315602.
Source : Réponses des pays à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017).

Graphique 0.5. Indice OURdata de l'OCDE, pilier 3 : soutien gouvernemental pour la réutilisation des données



Note : On ne dispose pas de données pour la Hongrie, l'Islande et le Luxembourg. Informations sur les données concernant Israël : http://dx.doi.org/10.1787/888932315602.
Source : Réponses des pays à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017).

Graphique 0.6. Indice OURdata de l'OCDE 2017 : piliers et sous-piliers



Source : OCDE (à paraître), « OECD OURdata Index 2017 », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris.

Notes

1. La section 1 de l'enquête 2016-17 de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 a été menée auprès des 35 pays suivants :

   Pays de l'OCDE : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.

   Pays partenaires ou autres : Colombie, Lituanie, Pérou.

2 La section 2 de l'enquête 2016-17 de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 a été menée auprès des 34 pays suivants :

   Pays de l'OCDE : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.

   Pays partenaires ou autres : Colombie, Lituanie, Pérou.

Références

OCDE (à paraître), « OECD OURdata Index 2017 », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2017a), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264265554-en.

OCDE (2017b), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr.

OCDE (2015), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr.

Ubaldi, B. (2013), « Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 22, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en.

Chapitre 1. La gouvernance des données ouvertes au service de résultats durables

Le cadre de gouvernance mis en place – organisation institutionnelle et partage des rôles et des responsabilités ; existence d'une stratégie ; modèle de financement ; dispositions législatives et réglementaires applicables – est un facteur de réussite crucial pour la viabilité à long terme et la continuité de l'ouverture des données, dans quelque pays que ce soit. Ce chapitre s'appuie sur les grandes tendances en cours dans les pays membres et partenaires de l'OCDE pour analyser la marche à suivre afin de mettre en place une gouvernance robuste permettant de favoriser la maturité et la continuité de l'ouverture des données.

La Lituanie n'était pas membre de l'OCDE à l'époque de la préparation de la présente publication. Par conséquent, elle n'apparaît pas sur la liste des membres de l'OCDE, et n'est pas comptabilisée dans les agrégats relatifs à la zone OCDE.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Ces dernières années, la création de données s'est considérablement accélérée – y compris s'agissant des données publiques. Cette accélération a révélé que les technologies numériques et les données étaient des actifs stratégiques pour les pouvoirs publics. Les données publiques peuvent s'avérer très précieuses une fois réutilisées, et permettre de faire évoluer les économies et les sociétés du monde entier. Toutefois, pour tirer pleinement parti des possibilités liées à la valeur et à l'utilisation des données et des technologies, il faut en faire des composantes centrales d'une action continue visant à moderniser les secteurs publics et à les convertir au numérique, et elles doivent contribuer à de nouvelles façons de travailler et de créer de la valeur publique (OCDE, 2014).

On trouve de plus en plus d'exemples de réutilisations de DPO permettant de faciliter la vie des usagers ou de créer de la valeur publique en termes de société, d'économie ou de gouvernance. Les données publiques peuvent devenir un véritable bien public en permettant aux services publics d'être assurés avec plus d'efficience et d'efficacité, mais aussi plus de transparence et de redevabilité ; en permettant aux individus de prendre des décisions personnelles plus éclairées ; en offrant des gains d'efficience au secteur public ; et en ouvrant la voie à de nouvelles activités économiques. Les données publiques ouvertes prenant une place croissante dans la vie des administrations publiques, il devient essentiel de s'interroger sur les cadres de gouvernance à mettre en place pour que les initiatives liées aux DPO, qui sont souvent isolées et cloisonnées, soient généralisées et partagées, et pour qu'elles conduisent à des changements durables et systémiques et à des résultats effectifs.

Les administrations publiques sont nombreuses à prendre conscience de la nécessité de mettre en place un environnement institutionnel, législatif, réglementaire et stratégique propice à la continuité et à la pérennité de l'action menée et des résultats obtenus. Il est important d'instaurer le bon cadre de gouvernance pour dépasser la phase d'expérimentation et permettre l'ouverture des données par défaut. Ainsi, la co-création de valeur à partir des données pourra devenir la nouvelle norme et s'intégrer pleinement au fonctionnement interne des administrations.

L'absence de cadre de gouvernance adapté peut entraîner un certain nombre d'implications et de conséquences non souhaitées. Elle peut notamment déboucher sur une coordination insuffisante entre les administrations et les organismes publics. Ce manque de coordination peut peser sur l'efficience de la gestion de la chaîne de valeur tout entière et déboucher sur une mise en œuvre parcellaire des mesures adoptées. Il peut aussi entraîner un manque de clarté quant au partage des rôles et des responsabilités, y compris au plus haut niveau, et quant au calendrier à respecter, ce qui peut diluer la redevabilité. Le manque de coordination peut également déboucher sur un déficit d'outils et de dispositifs permettant de réagir aux erreurs humaines, ou sur des occasions perdues de développer de nouveaux produits ou de trouver de nouvelles idées pour améliorer la prestation des services publics, ce qui permet au secteur privé de s'engouffrer dans la brèche.

Si l'on veut favoriser le type de réutilisation des données qui permet de démultiplier la valeur de celles-ci, il est indispensable de repenser le cadre de gouvernance des DPO afin d'assurer à long terme la pérennité des décisions et des résultats. Même si des structures et des environnements administratifs différents peuvent exiger des solutions organisationnelles et institutionnelles diverses, certains aspects du cadre général sont nécessaires dans tous les cas et, conformément aux bonnes pratiques définies par l'OCDE, aideraient à produire l'impact souhaité. Parmi ces aspects, on peut citer la mise en place de dispositifs facilitant la coordination et la collaboration entre les acteurs appartenant ou non

au secteur public ; le repérage des principaux leviers (par ex. : mécanismes de financement, incitations, récompenses) et instruments d'action (par ex. : stratégie et plan d'action) ; et l'adoption de mesures de suivi et d'évaluation permettant de contrôler les résultats et de placer tous les intervenants devant leurs responsabilités.

Les prérogatives (qui devront se fonder sur une légitimité claire, assise sur des bases politiques, financières et juridiques solides), les connaissances spécialisées et l'autonomie sont autant d'éléments interdépendants à prendre en compte lors de la mise en place du cadre de gouvernance d'une politique relative aux données ouvertes. Le présent chapitre examine les grandes tendances en cours au sein des pays de l'OCDE sur le plan de cette gouvernance.

Définir une feuille de route pour favoriser la mise en œuvre pérenne des politiques relatives aux DPO

Politiques, stratégies et plans d'action des administrations centrales en matière de DPO

Il est essentiel d'élaborer une stratégie permettant de mettre en action la politique d'ouverture des données. La politique elle-même définit une vision en termes d'utilisation et d'avantages des données ouvertes, tandis que la stratégie énonce des objectifs stratégiques clairs et précise les mesures concrètes qui permettront de les atteindre. Une stratégie spécifique peut constituer un outil précieux pour poursuivre sur la voie des bons résultats déjà obtenus ; pour créer un consensus ; pour permettre aux acteurs de s'approprier le processus ; pour les rendre collectivement redevables de la réalisation d'objectifs définis en commun ; et pour jeter des ponts entre la politique liée aux DPO et des réalisations connexes telles que le gouvernement ouvert, l'intégrité du secteur public, la bonne prestation des services publics et la modernisation du secteur public. Pour éviter que la stratégie ne soit qu'une déclaration d'intention politique, il est crucial de comprendre qu'il s'agit d'un outil permettant d'énoncer des objectifs communs et de préciser ou de fixer une feuille de route commune pour l'ensemble des administrations.

L'OCDE l'a constaté : aux premiers stades de l'ouverture des données publiques, de nombreux pays suivent une démarche empirique. Cette démarche leur offre de l'agilité s'agissant de trouver des activités et de mettre en place des partenariats stratégiques, au niveau national comme international, ce qui leur permet de réaliser un apprentissage continu et de généraliser les pratiques qui font leurs preuves, tout en conservant le degré de souplesse nécessaire (OCDE, 2016a). Cela étant, une fois atteint un certain niveau de maturité, il convient de dépasser ce modèle agile, entrepreneurial et axé sur la recherche de progrès rapides qui permet l'apprentissage, la souplesse et l'expérimentation, pour passer à un modèle assorti d'objectifs stratégiques bien définis et d'une feuille de route claire pour les initiatives à mener. Ce deuxième modèle montre plus clairement la marche à suivre. Il permet de tirer les leçons du modèle expérimental qui a pu le précéder, et de diffuser les pratiques des organismes publics pionniers en matière de DPO auprès du reste du secteur public.

Une approche plus structurée, systématique et définie, fondée sur une stratégie spécifique assortie d'un plan d'action, est cruciale pour favoriser une mise en œuvre pérenne de la politique d'ouverture des données publiques à moyen et long terme. Par exemple, le **Royaume-Uni** a montré la voie dès 2012, avec un livre blanc sur les données ouvertes qui formulait une vision claire et définissait la stratégie à suivre pour mettre en œuvre l'ouverture des données publiques (Gouvernement britannique, 2012). La stratégie

britannique comptait trois grands axes de travail : l'amélioration de l'accès aux données ouvertes ; le renforcement de la confiance ; et l'utilisation plus intelligente des données à travers l'ensemble de l'administration. Chacun de ces thèmes centraux englobait une série d'objectifs stratégiques, avec une explication relative à la contribution de ces objectifs aux grands axes de travail. On peut aussi citer, parmi les exemples plus récents, celui de l'**Irlande** : au sein du ministère irlandais de la Dépense publique, une unité chargée de la réforme de l'administration (*Government Reform Unit*) a élaboré une stratégie spécifique en matière de données publiques pour la période 2017-22[1].

Comme c'est souligné et expliqué plus loin dans ce chapitre, de nombreux pays ont pris conscience du rôle que l'ouverture des données publiques pouvait jouer dans le cadre plus large de la transformation numérique du secteur public. C'est pourquoi, plutôt que d'adopter une stratégie spécifique d'ouverture des données publiques, ils ont intégré cette ouverture aux activités et stratégies menées, plus largement, pour faire passer l'administration à l'ère du numérique.

Si une stratégie est un outil d'action essentiel, la compléter par un plan d'action en matière de DPO peut aussi aider les pouvoirs publics à passer du stade des bonnes intentions à celui des actions concrètes. Un plan d'action est déterminant pour repérer les mesures dont la mise en œuvre peut être envisagée de façon réaliste, pour les hiérarchiser, pour favoriser leur mise en œuvre et pour assurer le suivi de tous les aspects des politiques et/ou stratégies en matière de données publiques ouvertes.

Par exemple, l'**Irlande** a assorti sa stratégie d'ouverture des données publiques d'un plan d'action précis. En **Slovénie**, un plan d'action biennal spécifique a été adopté pour mettre en œuvre la Stratégie 2015-20 de développement de l'administration publique. Ce plan d'action comporte des éléments relatifs à l'ouverture des données publiques comme, par exemple, l'augmentation du nombre de DPO publiées sur le portail afin de favoriser la réutilisation, ou la production de supports en ligne visant à aider les entités publiques à divulguer leurs données. La plupart des éléments de ce plan d'action ont été mis en œuvre s'agissant des années 2015 et 2016[2].

En **Pologne,** le Programme d'ouverture des données publiques de 2016 comporte, en annexe, un plan d'action relatif aux jeux de données publiques à publier en format ouvert sur le portail officiel de DPO. Ce plan d'action prévoit une liste précise de jeux de données (les données relatives à la qualité sanitaire de l'eau destinée à la consommation, par exemple), ainsi que des dates butoir pour leur publication[3].

En **Estonie**, le Livre vert sur les données ouvertes publié en 2014 était accompagné d'un plan d'action énonçant, entre autres, des obligations de publication de données publiques en format ouvert[4].

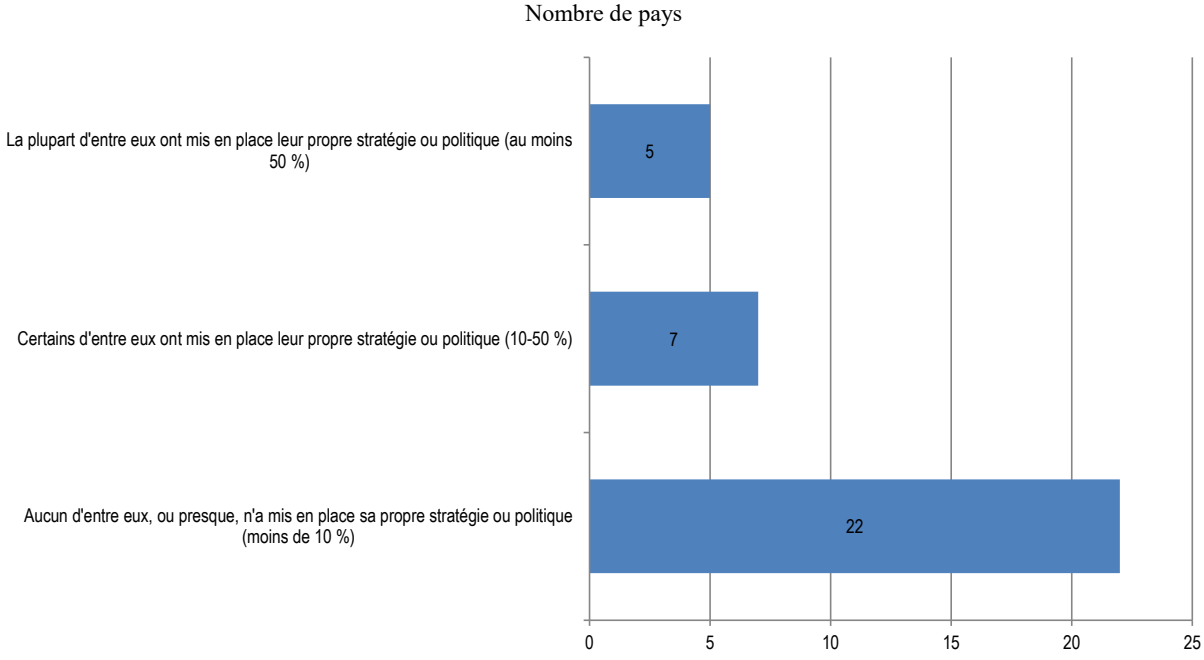
D'autres pays font le choix d'annoncer des mesures concrètes dans leur Plan d'action national au titre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), montrant ainsi l'importance du PGO au sein de leurs stratégies et de leurs initiatives d'ouverture de l'administration. Ainsi, la **France**, l'**Italie**, la **Lituanie** et la **République tchèque** ont organisé l'ouverture des données dans le cadre de leurs Plans d'actions nationaux au titre du PGO. En **Italie**, par exemple, le troisième Plan d'action national au titre du PGO énonce expressément divers engagements en matière d'ouverture des données publiques. Ces engagements sont assortis de calendriers et d'objectifs spécifiques, et une administration est chargée de piloter leur mise en œuvre, ce qui permet d'assurer une redevabilité[5].

L'existence de plans d'action de cet ordre permet d'instaurer des dispositifs de redevabilité et de mieux mesurer l'état d'avancement de la mise en œuvre des politiques et stratégies liées aux données publiques ouvertes. Inversement, l'absence de plan d'action en la matière peut faire obstacle à la mise en œuvre efficace et efficiente de ces politiques et stratégies, même quand la volonté politique existe. Il est à noter qu'à l'exception de la Turquie, les pays les moins bien classés de l'indice OURdata 2017 (des données ouvertes, utiles et réutilisables – voir la rubrique « Rappels » ci-dessus) n'avaient pas adopté de plan d'action en matière d'ouverture des données publiques

Politiques et stratégies institutionnelles en matière de données publiques ouvertes

Les données recueillies dans le cadre de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (voir la rubrique « Rappels » ci-dessus) montrent que, dans la plupart des pays, les ministères sectoriels centraux/fédéraux n'ont pas formellement adopté de politique ou de stratégie propre en la matière. De fait, dans 22 pays sur 34, on constate l'absence de stratégie propre en matière de DPO dans la totalité ou la quasi-totalité des ministères sectoriels et organismes centraux/fédéraux (voir Graphique 1).

Graphique 1.1. Proportion de ministères sectoriels centraux/fédéraux ayant adopté leur propre stratégie ou politique formelle en matière de DPO dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 4 : « Dans quelle mesure les ministères sectoriels centraux/fédéraux et les organismes centraux/fédéraux ont-ils adopté leur propre stratégie ou politique formelle en matière de DPO ? ».

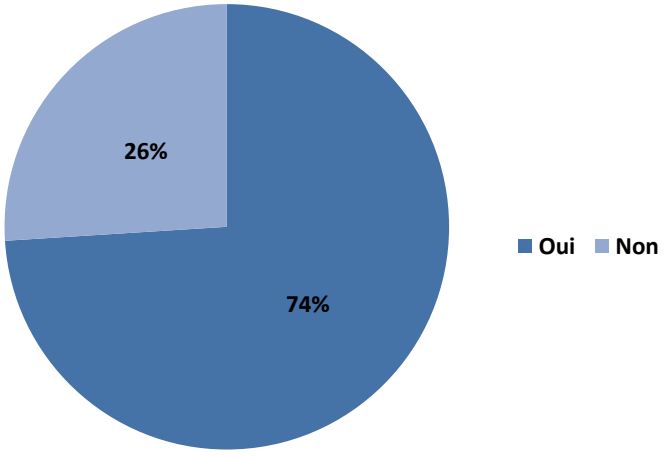
Pourtant, l'adoption par une entité publique d'une stratégie/politique propre en matière de DPO, en plus de la politique ou stratégie centrale ou fédérale déjà adoptée, est parfois considérée comme utile afin d'adapter cette politique ou stratégie globale à un contexte institutionnel particulier. Cette adoption peut permettre de favoriser une plus grande

adhésion à la politique ou à la stratégie nationale. En effet, pour formuler une stratégie propre, l'institution concernée doit d'abord évaluer le degré de faisabilité d'un certain nombre d'exigences et d'objectifs spécifiques. Cette adoption peut aussi conduire à mieux comprendre la notion de données publiques ouvertes, et ses articulations avec les politiques et problématiques sectorielles.

En **Corée**, par exemple, toutes les entités publiques sont tenues d'adopter un plan annuel en matière de DPO. Ce plan doit préciser la stratégie qui sera suivie pour mettre en œuvre le plan national en la matière (défini comme le plan-cadre), entre autres[6]. De même, au **Royaume-Uni**, tous les ministères ont mis en place leur propre stratégie en matière de DPO – c'est le cas, par exemple, du ministère de la Santé[7].

Pour obtenir des résultats durables et inclusifs, il faut que les administrations locales participent elles aussi. Les répondants ont été 74 % à indiquer que leurs politiques/stratégies en matière de DPO prévoyaient la conception d'initiatives à l'échelon régional et/ou local (Graphique 1.2). C'est extrêmement important, car les autorités locales ont un rôle décisif à jouer s'agissant d'établir un lien avec les acteurs de la société et d'interagir avec eux. Ce sont souvent elles qui, par exemple, assurent les services publics, et elles sont les mieux placées pour entrer en relation avec l'écosystème des données ouvertes. Elles peuvent donc être des intermédiaires de poids entre les réutilisateurs potentiels des données et ceux qui auraient à gagner aux retombées liées à cette réutilisation.

Graphique 1.2. Pourcentage de pays membres et partenaires de l'OCDE dotés d'initiatives en matière de DPO à l'échelon fédéré, régional ou local



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 5b : « La politique/stratégie centrale en matière de DPO prévoit-elle la conception d'initiatives liées aux données ouvertes à l'échelon des états fédérés ou à l'échelon régional ou local ? ».

Principaux objectifs des politiques d'ouverture des données publiques

Dans de nombreux pays, renforcer la transparence et la redevabilité des acteurs du secteur public a été – et reste – un objectif crucial aux premières étapes de l'ouverture des données publiques, et cet objectif est également évoqué dans la Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2017a). Dans un deuxième temps, la réflexion des autorités mûrit, et elles commencent à mieux comprendre l'intérêt que peuvent représenter le partage

et la réutilisation de données disponibles dans un format lisible par machine et se prêtant à des recherches, des manipulations et des mises en relation. C'est alors qu'elles se rendent compte que les données peuvent constituer une nouvelle ressource cruciale pour faire évoluer la création de valeur dans des termes plus complexes et plus larges – c'est-à-dire des termes économiques et sociaux (Ubaldi, 2013) – et pour modifier les rapports entre administrations et administrés (OCDE, 2017a).

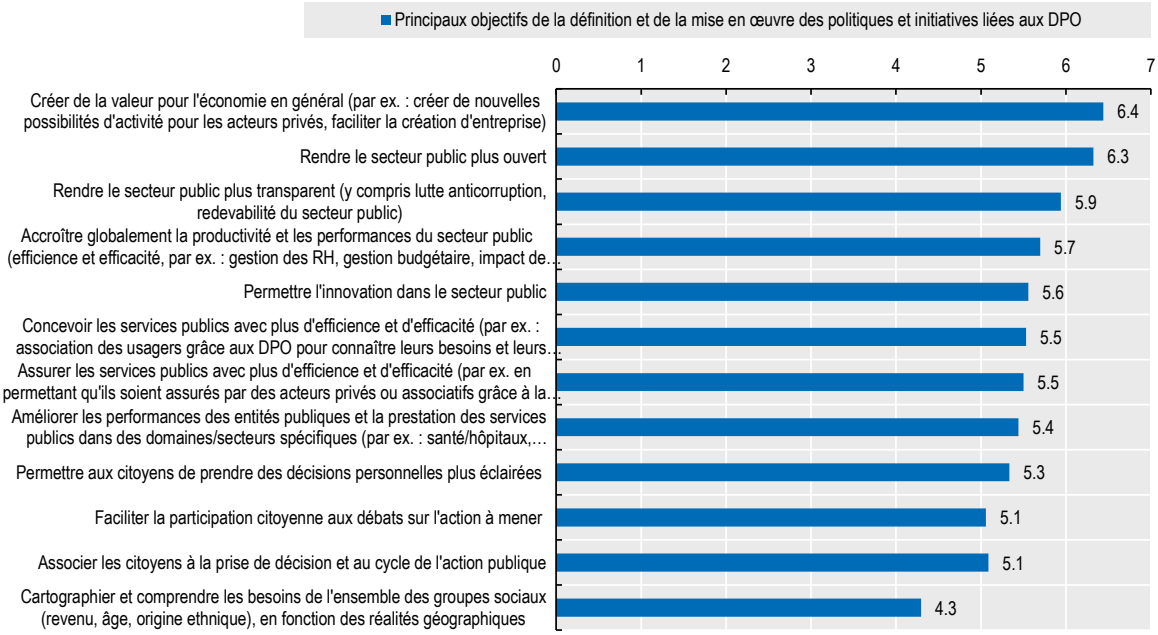
Les données recueillies pour l'édition 2017 de l'indice OURdata montrent qu'en moyenne, dans la plupart des pays, la définition et la mise en œuvre de politiques et d'initiatives d'ouverture des données ont pour objectif principal de créer de la valeur pour l'économie dans son ensemble. On constate donc que la plupart des pays membres et partenaires de l'OCDE reconnaissent l'intérêt potentiel des données publiques ouvertes en termes de création de valeur.

Malgré cette sensibilisation croissante à l'intérêt des données publiques ouvertes, on constate toutefois que les pays semblent continuer à associer avant tout leur action en matière de DPO à des objectifs d'ouverture et de transparence du secteur public.

En moyenne, par exemple, dans la plupart des pays, l'intérêt des DPO en termes d'amélioration de la conception et de la prestation des services publics est considéré comme secondaire. On constate que, de fait, concevoir et mettre en œuvre des politiques et initiatives d'ouverture des données afin d'assurer les services publics avec plus d'efficience et d'efficacité ne figure pas parmi les principaux objectifs des pays (voir Graphique 1.3). Une démarche aussi restrictive peut entraver l'action menée, par exemple, pour encourager la réutilisation des données publiques au sein du secteur public.

Graphique 1.3. Principaux objectifs de la définition et de la mise en œuvre des politiques et initiatives en matière de DPO dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

Moyenne des notes attribuées à chaque objectif par les pays sur une échelle de 0 à 7 (0 : sans objet / objectif non poursuivi ; 7 : objectif très important / prioritaire)



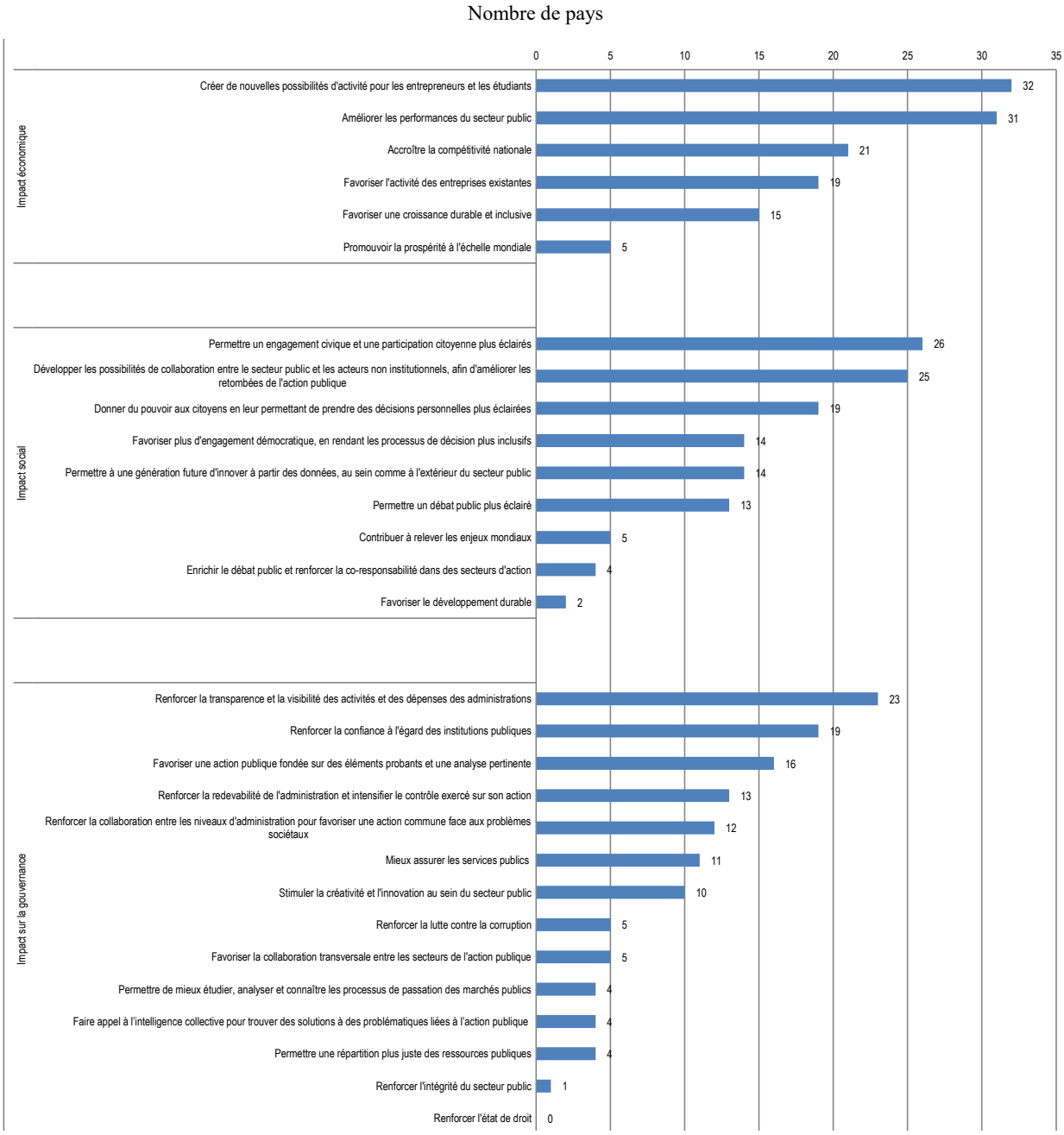
Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 10 : « Veuillez noter, sur une échelle de 0 à 7, le degré d'importance des objectifs suivants pour la politique (le cas échéant) et/ou les initiatives définies et mises en œuvre à l'échelon central par votre pays en matière de données publiques ouvertes (0 : objectif non prioritaire / non pertinent ; 7 : objectif prioritaire/très important).

Globalement, les données recueillies dans le cadre de l'établissement de l'indice OURdata 2017 semblent montrer que l'ouverture des données publiques vise avant tout un impact économique. De fait, 32 des 34 pays couverts par l'indice ouvrent les données publiques afin d'offrir de nouvelles possibilités d'activité aux entreprises et aux étudiants. De plus, 31 pays sur 34 espèrent améliorer les performances du secteur public grâce à l'ouverture des données publiques. Or, en ne prônant la réutilisation des données publiques que pour le secteur privé et le secteur associatif, et en s'intéressant avant tout à l'intérêt potentiel de ces données pour l'économie dans son ensemble, les pouvoirs publics limitent la possibilité de créer de la valeur au bénéfice des administrations elles-mêmes.

L'intérêt des données publiques ouvertes pour la collaboration au sein du secteur public et avec des acteurs extérieurs semble négligé. Seuls de rares pays (Danemark, Espagne, États-Unis, Norvège) indiquent publier leurs données pour favoriser le débat public ou pour promouvoir la co-responsabilité dans certains secteurs d'action, ou encore pour faire appel à l'intelligence collective afin de trouver des solutions à des problématiques liées à l'action publique (Chili, Colombie, France et Israël), alors même que la plupart des pays voient dans l'ouverture des données publiques un volet de leurs initiatives d'ouverture de l'administration (voir Graphique 1.4). Par conséquent, la plupart des pays membres et partenaires de l'OCDE ne permettent pas aux données publiques ouvertes de jouer

pleinement leur rôle d'outils au service des administrations plateformes (on parle aussi d'« État plateforme ») et de la transformation numérique du secteur public.

Graphique 1.4. Objectifs de la publication des données dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 57 : « Quels sont les principaux objectifs poursuivis par l'administration centrale/fédérale dans le cadre de ses orientations stratégiques et de ses décisions relatives à la publication des données ? »

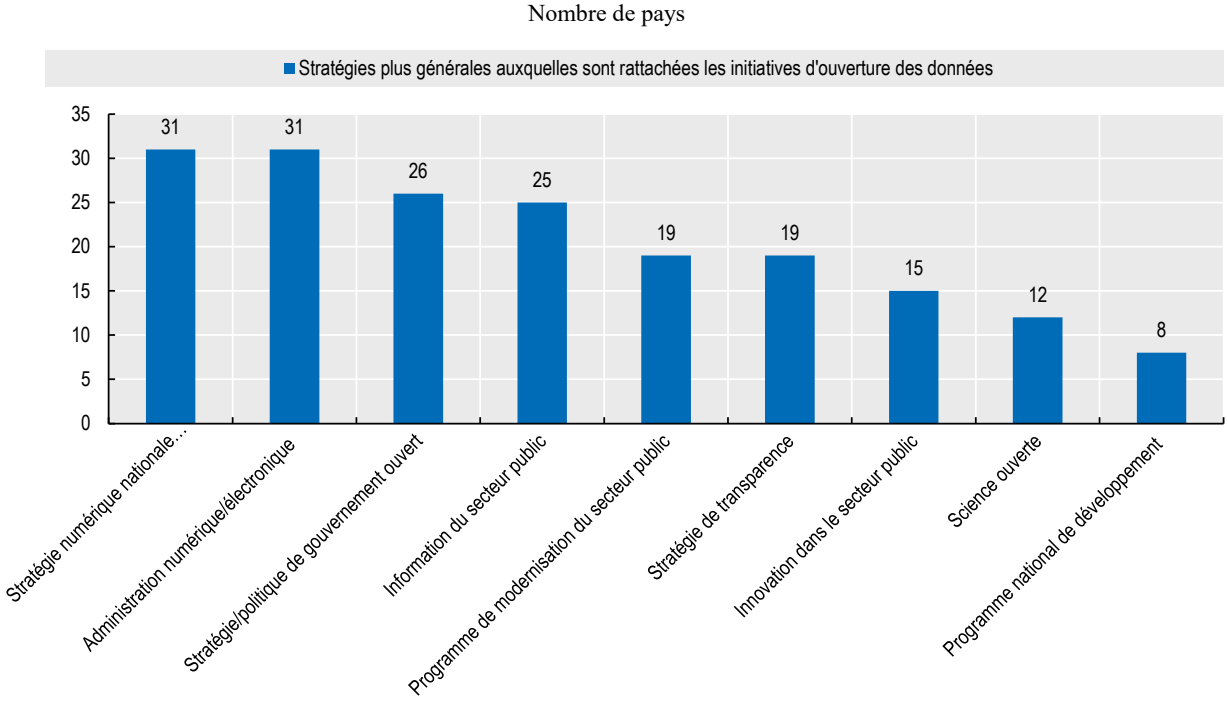
Tirer parti de la valeur horizontale des politiques relatives aux données ouvertes

Les données publiques ouvertes sont horizontales de nature, ce qui peut les amener à jouer un rôle crucial au service des grands objectifs stratégiques des pouvoirs publics. Il est donc essentiel de faire coïncider la politique d'ouverture des données publiques avec les grandes réformes et les grands programmes en cours, et de jeter des ponts avec les politiques sectorielles, afin de faire apparaître des synergies et de mieux répondre à certaines problématiques (OCDE, 2016a, 2015 ; Ubaldi, 2013), quitte à élargir le périmètre de la stratégie d'ouverture des données, si nécessaire. Cela implique néanmoins d'avoir établi un certain nombre d'articulations avec les domaines pertinents de l'action publique, et avec des mesures et des programmes lancés à l'échelon local comme à l'échelon supranational. On peut donc s'attendre à ce que les pays dotés de modèles relativement mûrs en matière d'administration numérique aient davantage tendance à intégrer leurs stratégies en matière de DPO à leurs activités générales en lien avec l'administration numérique.

Au **Mexique**, par exemple, l'ouverture des données constitue l'un des principaux outils d'action de la Stratégie numérique nationale 2013-18. Ce choix révèle les liens qui existent entre les DPO et les grands objectifs de l'action publique, et la contribution que les DPO peuvent leur apporter. La Stratégie numérique mexicaine promeut le recours aux données ouvertes pour favoriser la réalisation d'objectifs stratégiques cruciaux (ainsi, la contribution des DPO à l'amélioration de la politique foncière, à l'économie numérique et à la prévention et l'atténuation des catastrophes naturelles est clairement évoquée). Des objectifs stratégiques plus larges sont également mentionnés dans le Décret sur les données ouvertes (par ex. : développement économique, compétitivité, redevabilité, participation citoyenne, efficience de l'administration et amélioration des services publics), et ils sont cités comme axes de travail dans le Programme 2013-18 pour une administration moderne et proche des administrés (par ex. au service de politiques sectorielles telles que la politique de santé) (OCDE, 2016a). Intégrer les DPO à des politiques et des programmes qui définissent de grandes priorités stratégiques est essentiel pour sensibiliser à leur intérêt transversal et pour s'assurer d'un soutien politique à haut niveau.

L'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 montre que les politiques d'ouverture des données semblent principalement liées aux stratégies en matière d'administration numérique et d'administration ouverte (Graphique 1.5). De fait, les trois principales stratégies officielles auxquelles se rattachent les politiques d'ouverture des données sont la stratégie numérique nationale, la stratégie/politique en matière d'administration numérique ou électronique et la stratégie/politique en matière d'administration ouverte (on parle aussi de « gouvernement ouvert »). Ainsi, 31 pays sur 34 indiquent que les questions liées aux données ouvertes sont abordées dans le cadre de la stratégie numérique nationale. Cela montre que les pays commencent à prendre conscience que les données ouvertes représentent un aspect essentiel de l'administration numérique.

Graphique 1.5. Stratégies plus générales auxquelles sont rattachées les initiatives d'ouverture des données dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 2 : « À l'heure actuelle, les questions liées aux données ouvertes sont-elles (aussi) abordées dans le cadre des stratégies/politiques suivantes ? »

Le fait que de grands programmes officiels tels que la stratégie relative à l'innovation dans le secteur public ou la stratégie nationale de développement ne tiennent pas compte des politiques relatives aux DPO montre que la plupart des pays mesurent encore mal l'intérêt que les données ouvertes présentent pour l'innovation numérique et pour le développement économique et social (parce qu'elles favorisent une action publique plus inclusive, par exemple). On constate que seuls six pays de l'OCDE intègrent les politiques en matière de données ouvertes à leurs programmes nationaux de développement ou à des documents stratégiques similaires.

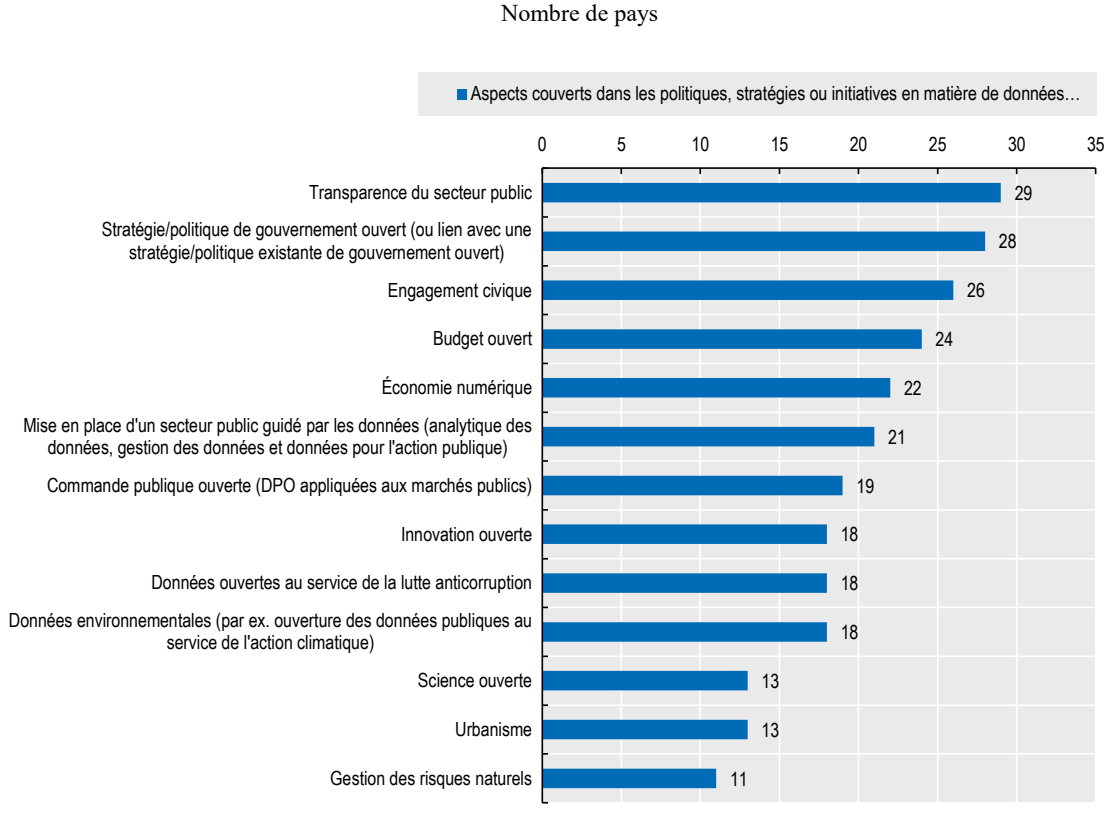
En règle générale, les pays continuent d'associer avant tout les DPO aux questions de transparence et d'ouverture. Parce qu'elles favorisent l'ouverture, la transparence et la redevabilité des administrations ainsi que l'association des parties prenantes, elles sont considérées comme un outil crucial au service d'une bonne gouvernance, plus que comme un facteur de création de valeur économique et sociale, alors même que la création de valeur économique est l'un des principaux objectifs de la définition et de la mise en œuvre des politiques et initiatives d'ouverture des données (voir Graphique 1.3). Les pouvoirs publics vont donc devoir apprendre à jeter plus de ponts vers les autres politiques s'ils souhaitent mettre les DPO au service de l'économie dans son ensemble.

La situation actuelle est liée au fait que, traditionnellement, les pays de l'OCDE ont eu tendance à ouvrir les données publiques dans le cadre d'une démarche de plus grande transparence de l'administration (Ubaldi, 2013). Toutefois, ils commencent à se rendre

compte que l'ouverture des données n'est pas seulement une question de transparence. L'heure est venue de comprendre qu'il existe des liens entre les données ouvertes et l'administration numérique, mais aussi entre les données ouvertes et d'autres aspects stratégiques de l'action publique, afin de tirer pleinement parti du potentiel de ces données en termes de croissance et d'innovation, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Même quand il est clairement admis que les DPO présentent un intérêt économique (voir le Graphique 1.3), on ne dispose pas de moyens pour concrétiser cet intérêt, ni pour le mesurer.

On constate également que 29 pays évoquent la transparence du secteur public dans leur politique et/ou stratégie en matière de DPO, alors qu'ils ne sont que 11 à y évoquer la gestion des risques naturels (voir Graphique 1.6). En d'autres termes, dans la plupart des pays, les DPO sont considérées comme un outil important au service de la transparence et de l'ouverture de l'administration, mais rares sont les pays à comprendre leur contribution potentielle à d'autres domaines importants de l'action publique. Les pouvoirs publics auraient pourtant intérêt à comprendre la transversalité des données publiques ouvertes, car il s'agit d'un outil précieux pour améliorer l'urbanisme ou favoriser l'innovation ouverte, par exemple. Ils devraient donc tenir mieux compte de ces différents domaines d'action dans le cadre de leurs politiques et/ou stratégies d'ouverture des données publiques.

Graphique 1.6. Aspects couverts par les politiques, stratégies ou initiatives des pays membres et partenaires de l'OCDE en matière de données publiques ouvertes

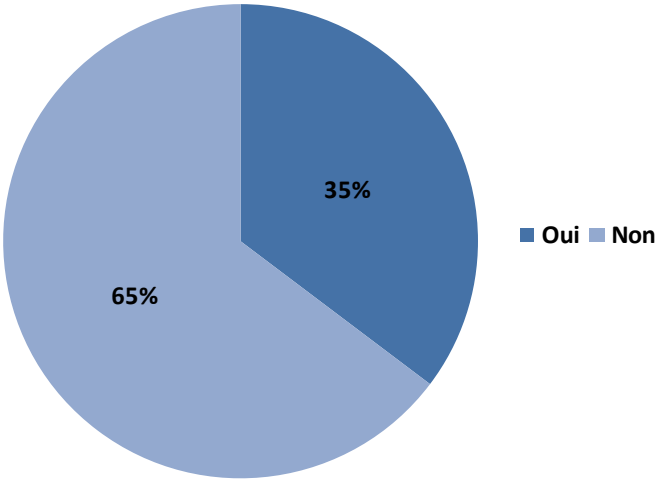


Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 5 : « La politique/stratégie centrale/fédérale en matière de DPO ou les initiatives liées aux DPO couvrent-elles les aspects suivants ? »

Les données semblent confirmer que les politiques en matière d'ouverture des données publiques restent axées sur les avantages de cette ouverture en termes de transparence, d'ouverture et de redevabilité, plutôt sur les avantages plus généraux liées à la réutilisation de ces données (en matière d'urbanisme ou de science ouverte, par exemple), alors que cette réutilisation est indispensable à la création de valeur (OCDE, 2017b).

Enfin, pour faire le lien entre les politiques d'ouverture des données publiques et les grands objectifs économiques, sociaux ou de développement humain formulés à l'échelon national, il faut aussi jeter des ponts avec certains programmes et engagements supranationaux tels que les Objectifs de développement durable (ODD). Les ODD offrent une excellente occasion de renforcer l'intérêt des données publiques ouvertes. Une grande majorité des pays semble, à l'heure actuelle, sous-estimer l'intérêt potentiel des données publiques ouvertes pour la réalisation des ODD ou la remontée d'information en lien avec les ODD. De fait, 65 % des répondants ne s'attendent pas à ce que les données publiques ouvertes contribuent à cette réalisation ou à cette remontée d'information (Graphique 1.7). Pourtant, des initiatives multipartites internationales telles que le Partenariat mondial pour les données du développement durable visent à mettre les technologies numériques et les données ouvertes au service des objectifs de développement, partout dans le monde[8].

Graphique 1.7. Pourcentage de pays membres et partenaires de l'OCDE s'attendant à ce que les données publiques ouvertes contribuent à la remontée d'information sur les ODD ou à la réalisation des ODD



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 6 : « S'attend-on à ce que les données publiques ouvertes contribuent à la remontée d'information sur les Objectifs de développement durable et/ou à la réalisation de ces Objectifs ? ».

On relève aussi, dans la zone OCDE, un certain nombre d'exemples importants de l'attitude inverse. Au **Canada**, par exemple, l'institution chargée des données publiques ouvertes (le Conseil du Trésor du Canada) a engagé le dialogue avec les membres de l'institution responsable de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable afin de favoriser le recours aux données publiques ouvertes pour suivre la réalisation des ODD et en rendre compte[9]. De même, en **Finlande**, le projet Envibase vise à promouvoir la réutilisation des données environnementales recueillies à partir de sources diverses afin de favoriser la réalisation des ODD en lien avec l'environnement[10]. Ces pays montrent ainsi la réutilisation stratégique qui peut être faite des données publiques ouvertes en rapport avec les ODD.

La mise en place d'une gouvernance institutionnelle adaptée, facteur crucial de réussite pour assurer la pérennité et la continuité

Structure institutionnelle

La structure institutionnelle mise en place pour accompagner la conception et la mise en œuvre de la politique et/ou stratégie en matière de données publiques ouvertes est une composante essentielle du cadre de gouvernance, et il s'agit d'un facteur déterminant pour obtenir le soutien et l'engagement des responsables politiques. Cette structure est donc cruciale pour assurer la permanence et la continuité de la politique d'ouverture des données publiques, lesquelles exigent souvent que les conditions suivantes soient réunies : un modèle robuste de gouvernance institutionnelle (c'est-à-dire durable et préservé des revirements politiques) ; l'existence d'un flux constant de moyens financiers et humains pour favoriser la coordination et la mise en œuvre à l'échelle de l'ensemble de l'administration ; et les leviers d'action nécessaires pour assurer une mise en œuvre et une coordination efficaces et s'inscrivant dans la durée.

D'après l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0, dans la plupart des pays (24), l'institution chargée de formuler la stratégie/politique d'ouverture des données publiques à l'échelon central/fédéral est également chargée de la coordonner et de la mettre en œuvre à travers l'ensemble de l'administration (voir Tableau 1.1).

Tableau 1.1. Existence d'une institution/autorité chargée de formuler la stratégie/politique en matière de DPO à l'échelon central/fédéral ; rattachement institutionnel ; et rôle de coordination et de mise en œuvre de la stratégie/politique à travers toute l'administration

	Existence d'une institution/autorité chargée à titre principal de formuler la stratégie/politique en matière de DPO à l'échelon central/fédéral	Rattachement institutionnel de l'institution/autorité chargée de formuler la stratégie/politique en matière de DPO			L'institution/autorité chargée de formuler la stratégie/politique centrale/fédérale en matière de DPO est également chargée d'assurer sa coordination et sa mise en œuvre à travers toute l'administration
		Bureau exécutif/ Bureau du Cabinet (central/fédéral)	Ministère central/fédéral de l'Administration publique (ou similaire)	Ministère central/fédéral des Télécommunications et de la Technologie (ou similaire)	
Allemagne	●	●	●	●	●
Australie	●	●	○	○	●
Autriche	●	●	●	●	●
Belgique	●	●	●	●	●
Canada	●	○	●	○	●
Chili	●	○	●	○	●
Danemark	●	○	●	○	●
Estonie	●	○	○	●	●
Finlande	●	○	●	○	●
France	●	●	○	○	●
République tchèque	●	●	●	○	●
	Existence d'une institution/autorité chargée à titre principal de formuler la stratégie/politique en matière de DPO à l'échelon central/fédéral	Rattachement institutionnel de l'institution/autorité chargée de formuler la stratégie/politique en matière de DPO			L'institution/autorité chargée de formuler la stratégie/politique centrale/fédérale en matière de DPO est également chargée

					d'assurer sa coordination et sa mise en œuvre à travers toute l'administration
		Bureau exécutif/ Bureau du Cabinet (central/fédéral)	Ministère central/fédéral de l'Administration publique (ou similaire)	Ministère central/fédéral des Télécommunications et de la Technologie (ou similaire)	
Corée	●	○	●	○	●
Espagne	●	○	●	●	●
Grèce	●	○	●	○	●
Irlande	●	○	●	○	●
Israël	●	●	○	●	●
Italie	●	○	●	○	●
Japon	●	●	○	○	●
Lettonie	●	○	○	●	●
Mexique	●	●	○	○	●
Norvège	●	○	●	○	●
Nouvelle-Zélande	●	○	●	○	●
Pays-Bas	●	○	●	○	●
Pologne	●	●	○	●	●
Portugal	●	○	●	○	
République slovaque	○	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.
Royaume-Uni	●	●	○	○	●
Slovénie	●	○	●	○	●
Suède	●	○	●	○	s. o.
Suisse	●	○	○	●	
Turquie	●	●	○	○	●
Total OCDE					
Oui ●	30	12	18	8	26
Non ○	1	18	12	22	2
s. o.	-	1	1	1	3
Colombie	●	○	○	●	●
Lituanie	●	○	○	●	●
Pérou	●	●	○	○	●

Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 12, question 12a et question 12d. Ces questions étaient les suivantes : « Existe-t-il une institution/autorité chargée à titre principal de formuler la stratégie/politique en matière de DPO à l'échelon central/fédéral ? En l'absence de politique centrale en matière de DPO, veuillez répondre en conséquence, en indiquant si une ou plusieurs institutions sont chargées, de fait, de mener à bien ces activités à titre principal. » ; « Quel est le rattachement institutionnel de l'institution/autorité chargée de formuler la stratégie/politique en matière de DPO ? » ; et « L'institution/autorité chargée de formuler la politique ou stratégie centrale/fédérale en matière de DPO est-elle également chargée de sa coordination et de sa mise en œuvre à travers toute l'administration ? ».

En **France**, par exemple, Étalab est à la fois chargée de formuler la stratégie française en matière de données publiques ouvertes et d'assurer la coordination et la mise en œuvre de cette stratégie à travers toute l'administration. Pour cela, elle s'appuie essentiellement sur des rencontres mensuelles avec les référents mis en place dans tous les ministères sur la question des données ouvertes[11]. De même, en **Irlande**, une Unité des données ouvertes (*Open Data Unit*) a été créée au sein du ministère de la Dépense publique et de la Réforme pour coordonner la mise en œuvre de la stratégie en matière de DPO à l'échelle de toute l'administration grâce à des réunions avec les divers organismes publics. Ces réunions peuvent être individuelles ou collectives, par le truchement d'un groupe de travail, le PBWG (*Public Bodies Working Group*). Ce groupe de travail rassemble les organismes publics et les ministères qui sont actifs dans le domaine des données ouvertes ou qui s'intéressent à ce domaine[12].

Pour la France comme pour l'Irlande, ces entités sont aussi chargées du gouvernement ouvert, ce qui montre que les initiatives en matière d'ouverture de l'administration et d'ouverture des données publiques sont étroitement liées.

L'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 révèle que, souvent, le rattachement de l'autorité chargée de formuler la stratégie/politique en matière de DPO au centre de gouvernement, ou l'existence de liens clairs avec le centre de gouvernement, contribuent à une bonne coordination de l'action menée à travers toute l'administration, et lui permet de bénéficier d'un soutien politique de haut niveau et d'être connue des autres acteurs publics.

L'enquête montre que, dans 11 pays, l'institution chargée de formuler la stratégie relative aux données publiques ouvertes est rattachée au Bureau exécutif/Bureau du Cabinet central/fédéral. Or, si l'on examine les pays les mieux classés selon l'indice OURdata, on constate qu'à l'exception de la Corée, tous ces pays (France, Japon, Mexique et Royaume-Uni) ont rattaché l'institution chargée des DPO au Bureau exécutif/Bureau du Cabinet central/fédéral. Il semble donc que les performances des pays pour les trois volets de l'indice OURdata sont étroitement liées à la place que l'institution chargée des données publiques ouvertes occupe au sein des institutions.

Au **Royaume-Uni**, par exemple, le pilotage de la coordination de la politique d'ouverture des données a été confié, à l'origine, au *Government Digital Service* (GDS), entité du Bureau du Cabinet placée sous la responsabilité d'un groupe ministériel sur les technologies numériques dans l'administration. Ce rattachement a permis au GDS de mieux piloter et coordonner l'ouverture des données, dans le cadre de l'action générale menée pour favoriser la transformation numérique du secteur public et pour assurer un changement systémique à l'échelle de l'ensemble des services et des organismes publics. Depuis avril 2018, la politique du Royaume-Uni en matière de données (y compris en matière de données publiques ouvertes) relève de la responsabilité du ministère du Numérique, de la Culture, des Médias et des Sports.

En **France**, Étalab relève de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, qui fait partie des services du Premier ministre, ce qui lui confère un pouvoir important pour faire respecter les décisions du gouvernement et les programmes horizontaux à l'échelle de l'ensemble des institutions. Différents décrets, et notamment des décrets de novembre 2017[13], définissent clairement les responsabilités d'Étalab et sa structure (OCDE, 2018). Au **Mexique**, le Directeur général de la politique d'ouverture des données est rattaché à la Présidence.

Les données confirment l'importance du rattachement de l'institution, mais aussi de la pérennité du dispositif institutionnel, pour la résilience et la durabilité à long terme de la gouvernance des données ouvertes. À cet égard, il faut que le mandat de l'entité chargée de la politique et des programmes en matière de DPO ait un fondement juridique clair ; c'est ce qui lui confère les prérogatives, la pérennité et la légitimité nécessaires à l'égard des autres institutions publiques.

En **Corée**, une Loi sur les données ouvertes offre un excellent exemple de fondement clair et solide pour le mandat de l'Agence nationale de la société de l'information (NIA). L'article 13 de la Loi sur les données ouvertes confie expressément à la NIA la mission d'« apporter son concours à la promotion de la fourniture et de l'utilisation des données publiques » (Gouvernement coréen, 2016 ; OCDE, 2018).

Tableau 1.2. Modèles de gouvernance institutionnelle adoptés dans certains pays de l'OCDE

Organe (pays)	Rattachement de l'organe	Source du mandat de l'organe	Source du financement de l'organe	Rôle de l'organe
Étalab (France)	Services du Premier ministre	Décrets	Administration centrale	Coordonne la politique en matière de DPO et la réutilisation des données[1]
GDS (Royaume-Uni)	Bureau du Cabinet britannique	Stratégie britannique de transformation de l'administration	Administration centrale	Pilote la transformation numérique de l'administration
NIA (Corée)	Ministère de l'Intérieur et ministère des Sciences et des TIC	Loi	Administration centrale	Pilote la transformation numérique de l'administration

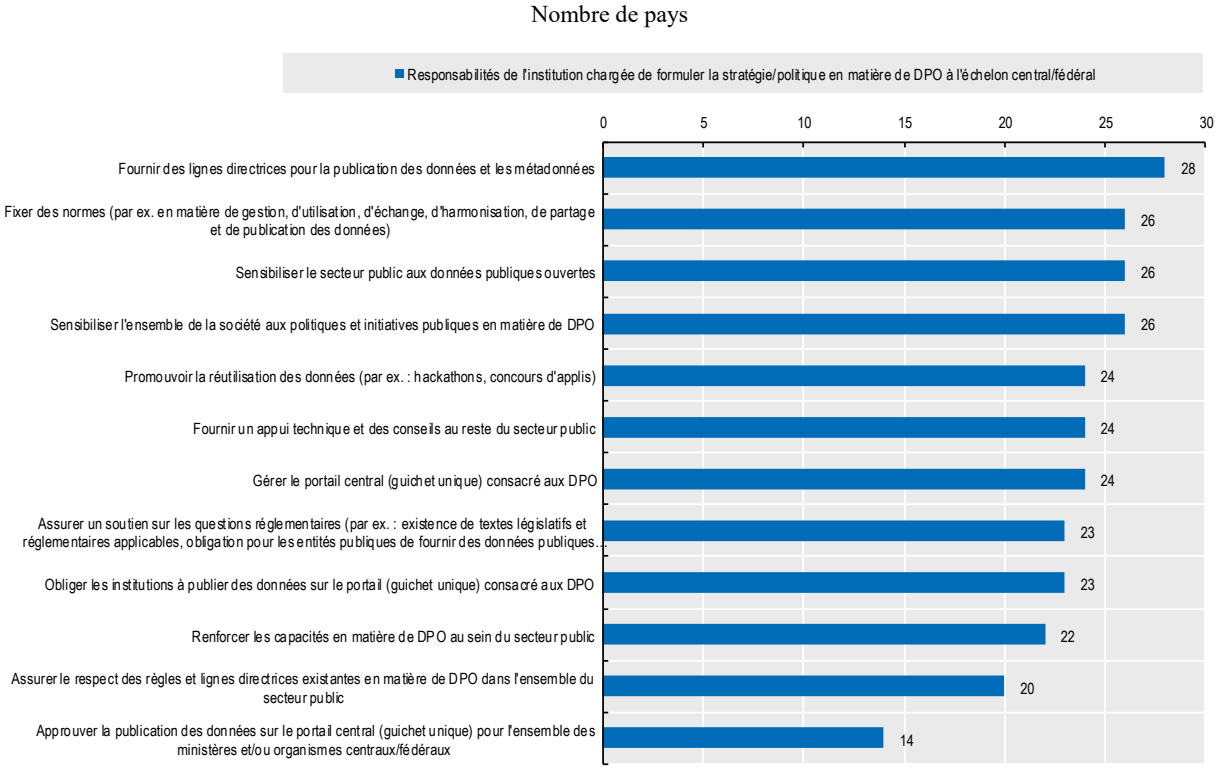
Notes :
1. Pour en savoir plus, voir : www.etalab.gouv.fr/qui-sommes-nous.
2. Pour en savoir plus, voir : www.gov.uk/government/organisations/government-digital-service/about#responsibilities.
3. Pour en savoir plus, voir : http://eng.nia.or.kr/site/nia_eng/04/10402000000002016093002.jsp.
Source : Indications fournies par la Corée, la France et le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 12a, question 12b et question 22. Ces questions étaient les suivantes : « Quel est le rattachement institutionnel de l'institution/autorité chargée de formuler la stratégie/politique en matière de DPO ? » ; « Quelle est la source du mandat de l'institution/autorité chargée de formuler la stratégie/politique en matière de DPO à l'échelon central/fédéral ? » ; et « Veuillez indiquer comment l'ouverture des données publiques est financée dans votre pays ».

Les institutions chargées de formuler la stratégie/politique en matière de données publiques ouvertes à l'échelon central/fédéral sont généralement chargées également de fournir des lignes directrices et de fixer des normes en la matière, ainsi que d'assurer une sensibilisation aux DPO. Toutes ces activités sont nécessaires pour favoriser une bonne mise en œuvre.

Par exemple, d'après les réponses à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes, dans 26 pays sur 34, les institutions chargées de formuler la stratégie/politique en matière de données publiques ouvertes à l'échelon central/fédéral sont également chargées de sensibiliser aux DPO au sein du secteur public (voir Graphique 1.8).

Toutefois, les résultats semblent indiquer que de nombreuses institutions chargées de formuler la stratégie/politique en matière de données publiques ouvertes à l'échelon central/fédéral sont chargées de fournir des conseils, mais ne sont pas aptes à exercer une contrainte. Sur les 34 pays ayant répondu à l'enquête, seuls 20 ont mis en place des entités dotées du pouvoir de veiller au respect des règles et lignes directives relatives aux DPO dans l'ensemble du secteur public. Il convient donc de prêter attention au rattachement institutionnel de l'entité chargée de coordonner les politiques et actions menées en la matière, mais aussi de veiller à ce que cette entité dispose des outils et des pouvoirs nécessaires s'agissant de faire respecter les règles.

Graphique 1.8. Responsabilités des institutions chargées de formuler la stratégie/politique en matière de données publiques ouvertes à l'échelon central/fédéral dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 12c : « Quelles sont les responsabilités de l'institution/autorité chargée de formuler la stratégie/politique en matière de DPO à l'échelon central/fédéral ? ».

Assurer le leadership nécessaire : le rôle du directeur des données

Un leadership clair et robuste est essentiel à la réussite des politiques liées aux données publiques ouvertes. Au sein de chaque institution publique, c'est la haute hiérarchie qui peut assurer le soutien politique et l'engagement requis pour donner la priorité à la publication des données et mettre en place les moyens financiers et humains nécessaires à la continuité et à la pérennité du processus. Plus largement, le soutien des dirigeants politiques peut favoriser la collaboration horizontale et l'instauration de partenariats stratégiques à travers l'ensemble du secteur public. Il peut aussi favoriser la cohérence et la coordination entre les domaines d'action et au sein de chaque domaine. Il s'agit là d'aspects cruciaux pour permettre à une politique horizontale de mûrir et de produire les avantages souhaités. Les directeurs des données (on parle aussi d'« administrateurs des données ») coordonnent les différentes actions administratives relatives à l'intégralité de la chaîne de valeur des données publiques au sein du secteur public (par ex. : la création de catalogues des données ouvertes). De plus, ils suivent la mise en œuvre des lignes directrices stratégiques et techniques énoncées à l'échelon central au sujet de la gouvernance des données (par ex. : normes techniques pour l'interopérabilité ou la publication des données).

Tableau 1.3. Existence d'un directeur des données et/ou d'un directeur des données ouvertes dans l'administration centrale/fédérale des pays membres et partenaires de l'OCDE

	Existence d'un directeur des données	Existence d'un directeur des données ouvertes
Allemagne	○	○
Australie	○	○
Autriche	○	○
Belgique	○	○
Canada	○	○
Chili	○	○
Corée	●	●
Danemark	○	○
Espagne	○	●
Estonie	●	○
Finlande	○	○
France	●	●
Grèce	●	●
Irlande	●	●
Israël	○	●
Italie	○	●
Japon	●	●
Lettonie	○	●
Mexique	●	●
Norvège	○	○
Nouvelle-Zélande	●	○
Pays-Bas	○	○
Pologne	●	●
Portugal	○	○
République slovaque	○	○
République tchèque	○	●
Royaume-Uni	●	○
Slovénie	○	○
Suède	○	○
Suisse	○	○
Turquie	○	○
Total OCDE		
Oui ●	10	11
Non ○	21	20
Colombie	●	●
Lituanie	○	○
Pérou	○	○

Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, questions 14 et 15. Les questions étaient les suivantes : « L'administration centrale/fédérale est-elle dotée d'un directeur des données ? » et « Votre pays est-il doté d'un directeur des données publiques ouvertes chargé de la coordination stratégique de l'ouverture des données publiques ? ». Les indications relatives à l'Estonie et à la Nouvelle-Zélande ont été actualisées en septembre 2018.

Les réponses montrent qu'il existe une forte corrélation entre le classement des pays selon l'indice OURdata 2017 et l'existence d'un directeur des données au sein de l'administration centrale/fédérale. De fait, les cinq pays les mieux classés selon l'indice OURdata (Corée, Japon, France, Mexique et Royaume-Uni) ont tous officiellement créé un poste de directeur national des données au sein de leur administration centrale/fédérale.

En **France**, par exemple, par le décret n°2014-1050 du 16 septembre 2014, le Premier ministre a créé le poste d'administrateur général des données au sein de l'administration centrale (OCDE, 2017c ; OCDE, 2018).

La position occupée par le directeur des données au sein de l'administration semble essentielle pour le faire bénéficier de prérogatives suffisantes. À l'exception de la Colombie et de la Corée, tous les pays dont le directeur des données appartient au Bureau exécutif/Bureau du Cabinet central/fédéral tendent à obtenir de bien meilleurs résultats. Le leadership, la coordination et les orientations fournis par un directeur des données favorisent l'exécution des stratégies de gouvernance et d'ouverture des données qui sont nécessaires à l'avènement d'un secteur public guidé par les données. Les directeurs des données qui nourrissent une vision stratégique de la gouvernance des données ; qui disposent des prérogatives nécessaires pour coordonner avec efficacité les organes centraux au service d'objectifs synchronisés et bien structurés (y compris en matière de données publiques ouvertes) ; et qui peuvent s'appuyer sur des leviers incitatifs et/ou contraignants (OCDE, 2018) sont les mieux placés pour mener efficacement les politiques d'ouverture des données.

Cultiver la maturité dans tout le secteur public : le rôle des intendants des données au sein des institutions publiques

Au sein des institutions publiques, l'apparition d'une activité d'intendance des données constitue un autre élément crucial de la gouvernance des données, et illustre la maturité croissante de la politique relative aux données publiques ouvertes. La création, au sein d'un organisme public, d'un poste de directeur des données ou d'intendant des données chargé de responsabilités stratégiques reconnues permet de mettre en œuvre la politique relative aux DPO de façon plus modulable et plus durable, avec plus d'impact.

Un réseau de directeurs/d'intendants des données institutionnels peut jouer un rôle important en contribuant à l'efficience des modèles de gouvernance des données publiques et en facilitant les synergies et la collaboration horizontale. Au lieu de mettre en œuvre l'ouverture des données comme une politique à part, les intendants des données peuvent, par exemple, influer sur le processus de façon à ce que l'utilisation des données et les éclairages qui en découlent permettent de trouver des solutions communes aux problématiques de l'action publique. Une telle utilisation permet de mobiliser l'intelligence collective du secteur public et, ainsi, de favoriser une évolution permanente de la culture administrative. De plus, l'une des tâches des intendants des données pourrait consister à accompagner l'application des lignes directrices/protocoles adoptés, qu'ils prévoient l'ouverture par défaut ou, à l'inverse, l'absence de publication sans but précis.

Les intendants des données peuvent favoriser une démarche stratégique à l'égard des données publiques ouvertes (et des données en général) à travers l'ensemble du secteur public, et faire comprendre que la publication des données n'est qu'une étape intermédiaire en vue de la co-création de valeur publique. À l'heure où les DPO sont encore en train de s'imposer comme une composante cruciale de la chaîne de valeur des données, les intendants des données peuvent favoriser l'émergence d'une culture de résolution des problèmes stratégiques grâce aux données. Cette culture ne semble pas encore très répandue au sein du secteur public, en dehors des efforts du principal service chargé de la coordination des données publiques ouvertes.

L'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes semble montrer que la nomination d'un directeur des données exerçant au sein de l'administration centrale/fédérale produit plus d'impact quand il a des homologues au sein de chaque

ministère et/ou organisme. L'existence d'un responsable des données au sein de chaque entité du secteur public reflète une volonté d'assurer l'intendance des données et améliore les performances d'ensemble. Inversement, quand un directeur des données est nommé au niveau central/fédéral mais qu'aucune intendance des données n'est assurée au sein des institutions publiques, il est difficile de convaincre que l'ouverture des données n'est pas une question purement technique, ou qu'elle ne consiste pas uniquement à publier des données (OCDE, 2018).

Il apparaît néanmoins nécessaire, dans de nombreux cas, de mieux définir et officialiser la mission et les responsabilités des directeurs des données afin d'optimiser la valeur publique des DPO et d'en faire un atout stratégique pour le secteur public. Les directeurs des données, qui sont trop souvent perçus comme de simples gestionnaires de données, devraient aider les institutions à comprendre la forte valeur positive associée à la publication, au partage et à la réutilisation de leurs données, et orienter leurs activités de transformation numérique dans ce sens. Ils devraient aussi nouer des liens avec leurs homologues des différents groupes de l'écosystème afin de sensibiliser à l'intérêt que représentent l'utilisation et la réutilisation stratégiques des DPO, de façon à favoriser les synergies et les mises en relation.

Cela constituerait un moyen de faire face aux situations dans lesquelles le manque de propositions de valeur et le désintérêt du grand public constituent les principaux obstacles qui empêchent les institutions d'ouvrir leurs données, de favoriser des modèles plus robustes de gouvernance des données au sein du secteur public et d'évoluer vers un modèle de secteur public guidé par les données.

Créer des contacts et des liens entre les administrations : le rôle des organes collectifs

L'existence d'organes collectifs – de type comités de pilotage ou conseils de direction – représente un facteur important de succès pour la gouvernance d'une stratégie d'ouverture des données publiques. Ces organes peuvent faciliter une collaboration et une coopération transversales entre les institutions du secteur public, ainsi que l'association de différentes composantes de l'écosystème des DPO, qu'elles appartiennent ou non à la sphère publique. À l'heure où la réutilisation des données apparaît de plus en plus clairement comme une condition essentielle à la création de valeur, qu'il sera important de prendre en compte pour définir des priorités (par ex. priorités entre les jeux de données à publier et entre les objectifs généraux de la stratégie, mise en place d'incitations à la réutilisation des données), les organes collectifs peuvent favoriser un retour d'information permanent. Les dispositifs/organes collectifs offrent un espace de dialogue régulier entre les acteurs, et contribuent ainsi à faire coïncider l'offre et la demande de données en favorisant la collaboration entre ceux qui produisent les données et ceux qui les utilisent. Ce dialogue aide à orienter les ressources et les efforts là où il est possible de produire le maximum de valeur, en fonction de la demande.

On constate que 62 % des pays qui ont répondu à la troisième enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes (soit 21 pays sur les 34 pays membres et partenaires de l'OCDE interrogés en 2016-17) sont dotés d'un comité de pilotage (ou autre organe équivalent) chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie/politique en matière de DPO à l'échelon central/fédéral[14].

L'Irlande constitue un exemple très intéressant : un Conseil de gouvernance des données ouvertes pilote l'Initiative d'ouverture des données et suit la mise en œuvre de la Stratégie d'ouverture des données 2017-2022. Ce Conseil fournit des recommandations au

gouvernement sur la marche à suivre pour tirer le meilleur parti économique et social des données publiques ouvertes (voir Encadré 1.1)[15].

Encadré 1.1. La gouvernance des données ouvertes, facteur de réussite crucial pour la mise en œuvre : le cas de l'Irlande

En Irlande, la gouvernance institutionnelle des données ouvertes s'appuie sur un certain nombre d'organes censés favoriser une mise en œuvre efficace et inclusive en assurant l'association des acteurs, un leadership fort et la cohérence entre la stratégie en matière de DPO et de grands objectifs gouvernementaux tels que la réforme de la fonction publique, la stratégie numérique et le projet d'Infrastructure nationale des données. La structure institutionnelle de gouvernance irlandaise comporte plusieurs organes rattachés au ministère de la Dépense publique et de la Réforme.

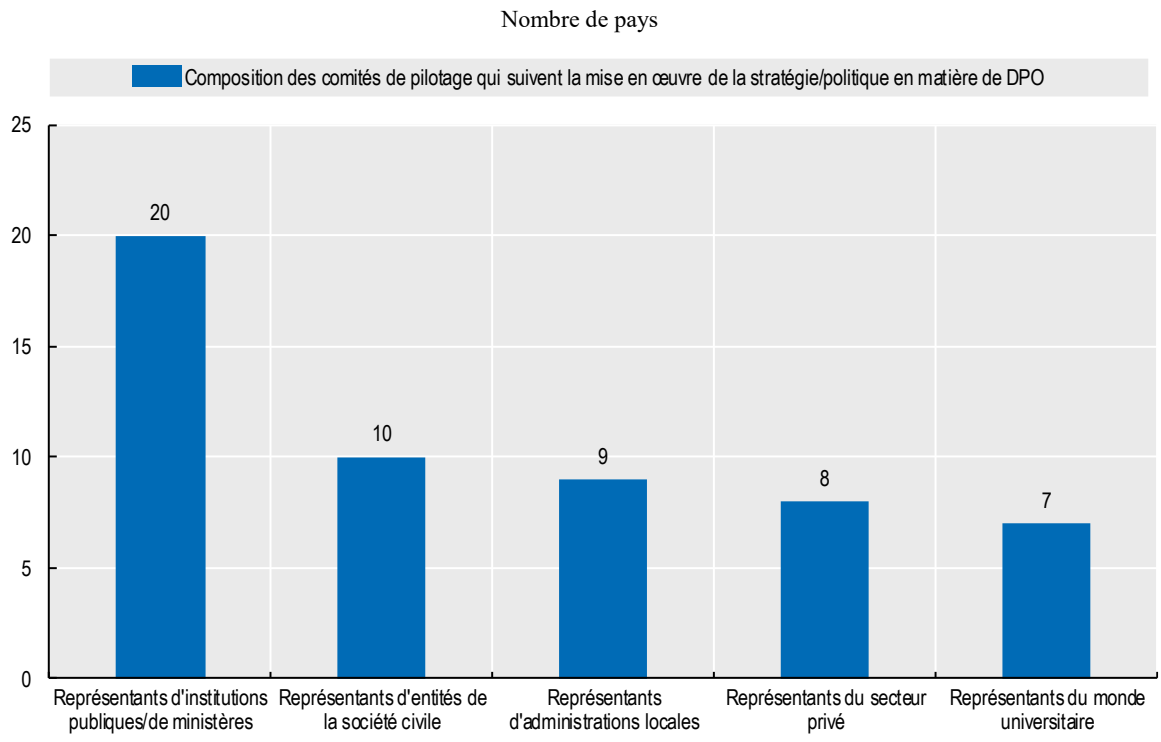
- le Conseil de gouvernance des données ouvertes (***Open Data Governance Board* - ODGB**) pilote les initiatives liées à l'ouverture des données et assure la mise en œuvre de la Stratégie d'ouverture des données 2017-2022 (*Open Data Strategy*).
- Le Groupe de travail des organismes publics (***Public Bodies Working Group* - PBWG**) assure un appui technique à l'ODGB et veille à la cohérence de la démarche suivie en matière de publication des données.
- L'Unité des données ouvertes (***Open Data Unit***), au sein du ministère de la Dépense publique et de la Réforme, aide l'ODGB et le PBWG à mettre en œuvre la Stratégie d'ouverture des données et supervise le fonctionnement du Portail des données ouvertes (*Open Data Portal*).

De plus, la désignation de **référents** pour les données ouvertes au sein de chaque entité publique assure le soutien nécessaire à haut niveau ; enfin, les Forums sur les données ouvertes (***Open Data Fora***) offrent aux membres du grand public et à chacun de ces référents un espace où ils sont invités, respectivement, à fournir un retour d'information et des conseils.

Source : Gouvernement irlandais (2017), « Open Data Strategy », *Government Reform Unit*, *Department of Public Expenditures and Reform*.

Il n'est pas possible de procéder à une analyse complète du retour d'information obtenu grâce au comité de pilotage sans tenir dûment compte de la composition de cet organe. De fait, il est important d'associer des représentants issus d'un large éventail de groupes d'utilisateurs des données ouvertes si l'on veut que ce retour d'information aboutisse à des décisions inclusives et complètes sur les politiques/stratégies à venir en matière de DPO et sur la hiérarchisation à opérer entre les actions à mener. Presque tous les comités de pilotage comptent des représentants d'institutions publiques/de ministères (20 sur 21) ; en revanche, ils ne sont que 8 à compter des représentants du secteur privé, et 7 des représentants du monde universitaire (voir Graphique 1.9). Sur les 12 pays de l'OCDE dotés d'un dispositif de coordination horizontale en matière d'ouverture de l'administration, 58 % y associent des organisations non gouvernementales (ONG). Tel est notamment le cas du Canada, de l'Estonie, de la Finlande, d'Israël, du Japon, du Mexique et du Royaume-Uni (OCDE, 2017c). Les comités de pilotage de l'ouverture des données publiques devraient s'inspirer de l'expérience des dispositifs de coordination en matière d'ouverture de l'administration pour adopter une démarche plus inclusive et associer plus activement la société civile à la définition des politiques relatives aux données publiques ouvertes.

Graphique 1.9. Composition des comités de pilotage qui suivent la mise en œuvre de la stratégie/politique en matière de DPO dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 19 pays membres et 2 pays partenaires de l'OCDE (Colombie et Lituanie) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 17a : « Qui participe au comité de pilotage qui suit la mise en œuvre de la stratégie/politique en matière de DPO ? ».

Mettre en place l'environnement législatif et réglementaire nécessaire

Traditionnellement, les pays de l'OCDE ont eu tendance à fonder l'ouverture de leurs données publiques sur des lois relatives à la transparence ou à la liberté d'information (Ubaldi, 2013). C'est pourquoi cette ouverture est souvent vue comme découlant des politiques lancées en matière de transparence et d'accès à l'information publique. S'il est vrai qu'il existe des liens entre ces diverses politiques, cette vision des choses a souvent abouti à des démarches fortement axées sur la transparence, avec des conséquences sur la dynamique d'ensemble de l'ouverture des données et sur la façon dont elle est perçue.

Par ailleurs, l'expérience de certains pays de l'OCDE montre que les évolutions intervenant au niveau de l'administration centrale ainsi que les cycles politiques peuvent créer de l'incertitude sur le plan des politiques menées, notamment lorsque la politique d'ouverture des données découle d'instruments juridiques émanant de l'exécutif (lesquels peuvent être abrogés par le gouvernement suivant). L'OCDE a analysé différents instruments juridiques relatifs à la transformation numérique du secteur public et à l'ouverture des données publiques, et cette analyse montre que des cadres législatifs et réglementaires robustes peuvent favoriser l'instauration de secteurs publics adaptés au numérique et guidés par les données.

Ainsi, les travaux menés par l'OCDE dans certaines régions (OCDE, 2018, 2016a, 2016b, 2015) montrent que le contexte et la démarche susmentionnés ont débouché sur une attitude passive des administrations face à l'ouverture des données. Les administrations ont ouvert leurs données pour répondre à des accusations de transparence insuffisante du secteur public, et non pas parce qu'elles voyaient dans la publication active des données un préalable essentiel à la création de valeur publique. Comme on l'a déjà indiqué dans ce chapitre, insister sur la transparence est essentiel dans le cadre de l'action menée pour renforcer globalement l'intégrité du secteur public et sa redevabilité. En revanche, tout axer sur la transparence peut se faire au détriment de la publication proactive des données publiques et de l'association des acteurs de l'écosystème à la réutilisation des données dans le cadre d'une démarche de création de valeur.

Les données dont on dispose confirment cette analyse : il semble que, parmi les pays membres et partenaires de l'OCDE, l'ouverture des données publiques reste fortement liée à une démarche d'ouverture et de transparence de l'administration (voir Tableau 1.4). Selon l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0, dans la plupart des pays (21 sur 34)[16], une loi sur la liberté d'information et/ou sur l'accès à l'information constitue le principal fondement juridique de l'ouverture des données publiques.

Tableau 1.4. Cadres juridiques applicables aux données publiques ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

	Existence d'une loi énonçant des exigences et/ou des responsabilités en matière d'ouverture des données	Type de loi énonçant des exigences et/ou responsabilités en matière d'ouverture des données			Niveaux auxquels la loi s'applique			
		Loi sur la liberté d'information/l'accès à l'information	Loi sur la transparence	Autres lois (loi spécifique sur les données ouvertes, administration numérique)	À tous les niveaux d'administration	Seulement à l'échelon central/fédéral	Seulement à l'échelon central/fédéral et à l'échelon des régions/des États fédérés	Seulement à l'échelon central/fédéral et à l'échelon local
Allemagne	●	●	○	●	○	●	○	○
Australie	○	-	-	-	-	-	-	-
Autriche	○	s. o.	s. o.	s. o.	●	○	○	○
Belgique	●	●	○	○	●	○	○	○
Canada	●	●	○	○	●	○	○	○
Chili	○	-	-	-	-	-	-	-
Corée	●	●	●	●	●	○	○	○
Danemark	○	-	-	-	-	-	-	-
Estonie	●	●	○	○	●	○	○	○
Finlande	●	●	○	○	●	○	○	○
France	●	●	○	●	○	○	○	●
Grèce	●	●	●	○	●	○	○	○
Irlande	○	-	-	-	-	-	-	-
Israël	○	-	-	-	-	-	-	-
Italie	●	●	●	○	●	○	○	○
Japon	●	●	○	●	●	○	○	○
Lettonie	●	●	○	○	●	○	○	○
Mexique	●	●	●	○	●	○	○	○
Norvège	●	●	○	○	●	○	○	○

Nouvelle-Zélande	○	-	-	-	-	-	-	-
Pays-Bas	●	●	○	○	●	○	○	○
Pologne	●	●	○	○	●	○	○	○
Portugal	○	-	-	-	-	-	-	-
République slovaque	○	-	-	-	-	-	-	-
République tchèque	●	●	○	○	●	○	○	○
	Existence d'une loi énonçant des exigences et/ou des responsabilités en matière d'ouverture des données	Type de loi énonçant des exigences et/ou responsabilités en matière d'ouverture des données				Niveaux auxquels la loi s'applique		
		Loi sur la liberté d'information/l'accès à l'information	Loi sur la transparence	Autres lois (loi spécifique sur les données ouvertes, administration numérique)	À tous les niveaux d'administration	Seulement à l'échelon central/fédéral	Seulement à l'échelon central/fédéral et à l'échelon des régions/des États fédérés	Seulement à l'échelon central/fédéral et à l'échelon local
Espagne	○	○	●	○	●	○	○	○
Royaume-Uni	●	●	○	○	●	○	○	○
Slovénie	●	●	○	○	○	○	○	●
Suède	○	-	-	-	-	-	-	-
Suisse	○	-	-	-	-	-	-	-
Turquie	○	-	-	-	-	-	-	-
Total OCDE								
Oui ●	21	19	5	4	18	1	0	2
Non ○	10	1	15	16	3	20	21	19
s. o. (sans objet)								
Colombie	●	●	●	○	●	○	○	○
Lituanie	●	●			●	○	○	○
Pérou	○	-	-	-	-	-	-	-

Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 9, question 9a et question 9b. Les questions étaient les suivantes : « Existe-t-il, dans votre pays, une loi sur l'accès à l'information et/ou sur la transparence et/ou sur les données ouvertes qui énonce des exigences et des responsabilités en matière d'ouverture des données ? » ; « Si oui, précisez » ; « Si oui, précisez à quel(s) niveau(x) d'administration cette loi s'applique ».

Au sein de l'Union européenne, par exemple, la directive européenne concernant la réutilisation des informations du secteur public (dite « directive ISP ») a été transposée dans les droits nationaux.

En **Grèce**, en 2014, la loi relative à la réutilisation des informations du secteur public a été modifiée afin d'instaurer le principe de l'« ouverture par défaut », qui oblige toutes les organisations du secteur public à diffuser les données publiques en format ouvert[17]. De même, en **Italie**, des modifications ont été apportées au décret législatif de 2006 sur la réutilisation des informations du secteur public, et l'obligation a été faite aux organisations du secteur public de publier les données publiques en format ouvert[18]. En 2015, la **Slovénie**

a elle aussi modifié sa loi sur l'accès aux informations du secteur public afin de prévoir des obligations d'ouverture des données par défaut[19].

Certains pays de l'OCDE ont pris des mesures à cet égard en élaborant des instruments juridiques portant spécifiquement sur la transition numérique du secteur public ou, dans certains cas, sur les données publiques ouvertes afin d'assurer un fondement juridique solide à la politique d'ouverture des données, l'objectif étant de mieux assurer la pérennité et la continuité de cette politique qu'avec un décret ou une loi sur la liberté d'information.

Au **Japon,** une loi sur le renforcement de l'utilisation des données du secteur public et du secteur privé a été promulguée en 2016. Elle formule à l'intention de toutes les entités publiques, centrales comme locales, des obligations de publication des données publiques en format ouvert. Elle énonce également d'autres exigences ; ainsi, le gouvernement doit faire le nécessaire pour encourager la réutilisation des DPO par un large éventail d'acteurs, et pour former et fidéliser des agents publics dotés de compétences en matière de données[20].

Parmi les autres exemples pertinents, on peut aussi citer la loi de 2013 sur la promotion, la fourniture et l'utilisation des données publiques adoptée en 2013 par la **Corée**, la Loi pour une République numérique adoptée en 2016 par la **France** et la loi sur l'administration électronique adoptée en 2017 par l'**Allemagne**. Aux **États-Unis**, un projet de loi sur les données administratives ouvertes, publiques, électroniques et nécessaires (*OPEN Government Data Act*) a été soumis (pour la deuxième fois) au Congrès en octobre 2017 dans le cadre du projet de loi relatif aux fondements d'une action publique basée sur des éléments probants (*Foundations for Evidence-Based Policymaking Act*) (OCDE, 2018 ; voir Tableau 1.5).

Tableau 1.5. Principaux instruments juridiques en matière de DPO dans certains pays membres et partenaires de l'OCDE

	Argentine[1]	Brésil[2]	France[3]	Allemagne[4]	Corée[5]	Mexique[6]	Pérou[7]	États-Unis (projet de loi)[8]
Exige explicitement la publication des données en format ouvert et lisible par machine, avec les métadonnées correspondantes.	■	■	●	●	●	■	■	●
Exige la publication et la tenue d'un catalogue des données ouvertes pour toutes les institutions	■	■	●	○	●	■	▲	●
Fournit une taxonomie des jeux de données à publier en priorité	■	■	●	○	●	○	○	○
Désigne un directeur national des données	○	■	■	○	●	○	■	○
Exige la désignation de directeurs des données au sein de toutes les institutions publiques	○	○	○	○	●	○	○	●
Exige la désignation d'agents publics chargés de la publication des données	○	■	▲	○	●	▲	■	●
Oblige les institutions publiques à publier	○	■	●	○	●	▲	○	●

des plans d'ouverture de leurs données								
	Argentine[1]	Brésil[2]	France[3]	Allemagne[4]	Corée[5]	Mexique[6]	Pérou[7]	États-Unis (projet de loi)[8]
Formule des exigences quant au financement de la stratégie et/ou des initiatives d'ouverture des données	○	○	○	○	●	■	■	○
Formule des exigences quant au suivi de la mise en œuvre des plans/de la stratégie/des initiatives d'ouverture des données	■	■	■	●	●	■	■	●
Exige l'association des parties prenantes pour promouvoir la réutilisation des DPO et/ou la création d'un écosystème d'utilisateurs des données ouvertes	○	■	○	○	●	▲	■	●
Oui, dans une loi ●								
Oui, dans un décret ■								
Oui, dans d'autres instruments (lignes directrices, recommandations, etc.) ▲								
Non ○								

Note :

1. Pour l'Argentine, on trouvera un complément d'information aux adresses suivantes : http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/218131/norma.htm et http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm.
2. Pour le Brésil, on trouvera un complément d'information à l'adresse suivante : http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm.
3. Pour la France, on trouvera un complément d'information aux adresses suivantes : www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=AE6CD34C644E37D99FD9D1C23BC3F98E.tplgfr38s_2?cidTexte=JORFTEXT000033202746&categorieLien=id, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029463482&categorieLien=id et www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072788.
4. Pour l'Allemagne, on trouvera un complément d'information à l'adresse suivante : www.gesetze-im-internet.de/egovg/__12a.html.
5. Pour la Corée, on trouvera un complément d'information à l'adresse suivante : http://law.go.kr/engLsSc.do?menuId=0&subMenu=5&query=%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EB%8D%B0%EC%9D%B4%ED%84%B0%EC%9D%98%20%EC%A0%9C%EA%B3%B5%20%EB%B0%8F%20%EC%9D%B4%EC%9A%A9%20%ED%99%9C%EC%84%B1%ED%99%94%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0#liBgcolor0.
6. Pour le Mexique, on trouvera un complément d'information aux adresses suivantes : www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015 et www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015.
7. Pour le Pérou, on trouvera un complément d'information aux adresses suivantes : https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-estrategia-nacional-de-datos-decreto-supremo-n-016-2017-pcm-1484961-4/ et http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/10/Guia-Rapida-ADG.pdf.
8. Pour les États-Unis, on trouvera un complément d'information à l'adresse suivante : www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1770/text.

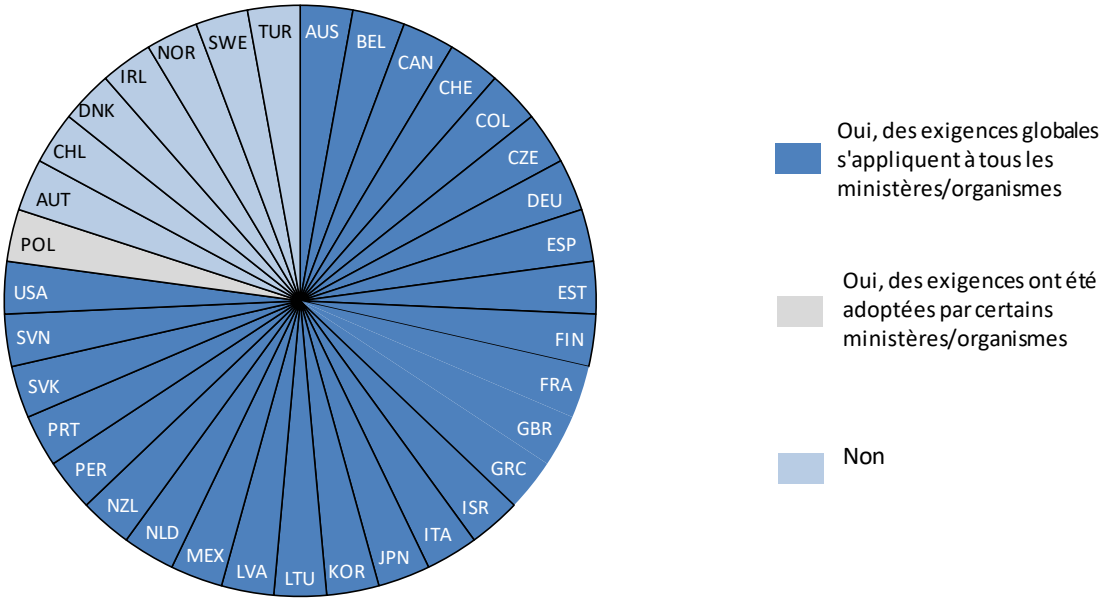
Source : Auteur, à partir des liens indiqués ci-dessus.

Cela semble indiquer que l'ouverture des données publiques reste souvent considérée comme un prolongement des politiques de transparence et d'accès à l'information (OCDE, 2018). Il serait donc possible de faire davantage jouer la base légale de l'ouverture des données pour favoriser la réutilisation des données publiques, la création de valeur économique et sociale, la bonne gouvernance et une démarche plus active axée sur la résolution de problèmes.

Faire évoluer la culture administrative

Pour favoriser une culture administrative propice à l'ouverture des données publiques, la première étape essentielle consiste à énoncer, à l'échelon central/fédéral, une exigence d'« ouverture par défaut » de ces données (voir Graphique 1.10). De fait, les ministres et organismes centraux/fédéraux doivent comprendre que l'ouverture par défaut doit être la règle, et non l'exception – sous réserve du respect de la vie privée, des textes prévoyant la protection de certaines données et des autres exceptions applicables en raison de la nature des données ou du risque de préjudice (par ex. : sécurité nationale, secret des affaires). Sur le plan des politiques d'administration ouverte, si le principe de la divulgation maximale doit prévaloir, l'ouverture par défaut doit être contrebalancée par des textes visant à protéger certaines données.

Graphique 1.10. Adhérents imposant une « ouverture par défaut » des données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 2 : « À l'échelon central/fédéral, existe-t-il des exigences formelles prévoyant l'ouverture par défaut des données publiques (sauf motif légitime contraire) ? ».

Les autorités devraient donc établir une liste des motifs légitimes de non-publication, afin d'informer les ministères et les organismes publics des quelques exceptions applicables aux exigences d'ouverture des données publiques. Il est important d'établir une telle liste pour que l'ouverture des données publiques devienne la règle : une fois les exceptions légitimes à la publication des données bien définies, la règle générale d'ouverture des données apparaît plus clairement.

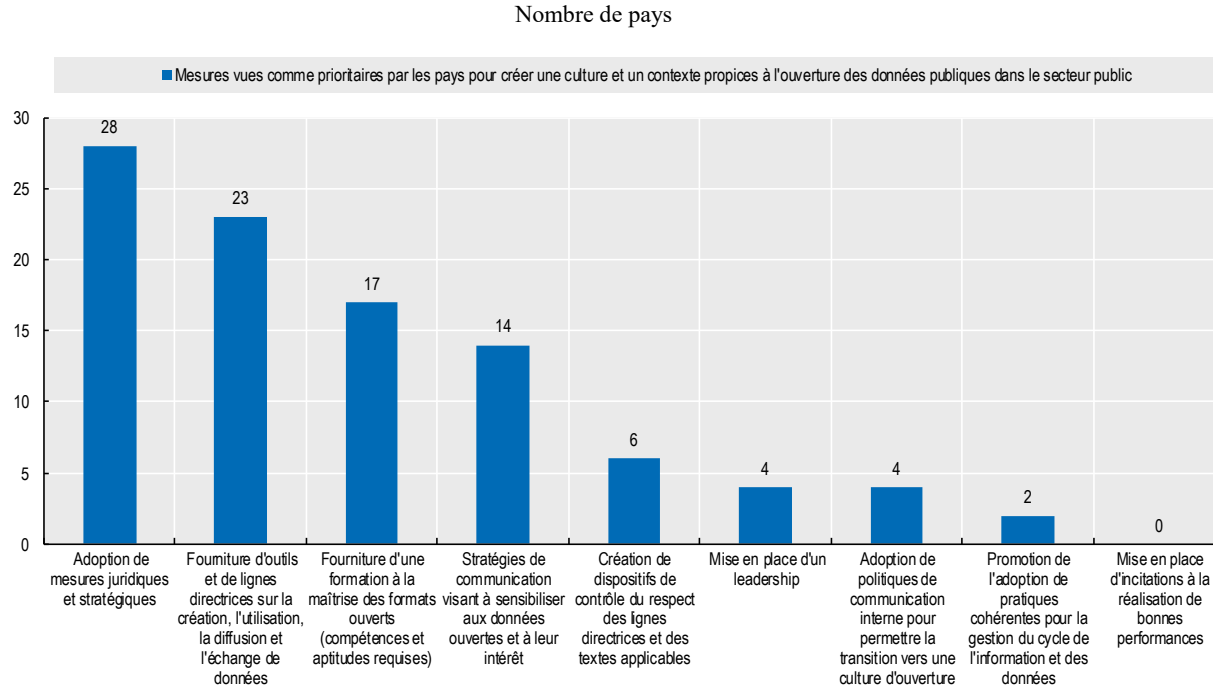
Le cadre législatif et réglementaire est un instrument qui permet, d'un côté, de favoriser une culture et un contexte propices à l'ouverture des données au sein du secteur public et, de l'autre, d'expliciter et d'encadrer les restrictions et les limites à cette ouverture. Dans l'idéal, il faudrait que la liste des exceptions légitimes à l'ouverture des données publiques figure au sein d'un document officiel unique, pouvant être consulté par le grand public en ligne et hors ligne, de conception numérique (« *digital by design* ») et clair et compréhensible pour tous les acteurs.

En **Corée**, l'article 17 de la Loi sur les données ouvertes précise clairement la liste des motifs légitimes d'exception à la publication par défaut des données publiques[21]. De fait, les pays devraient veiller à ce que la liste des motifs légitimes de non-publication soit aussi claire que possible, et disponible pour toutes les institutions du secteur public. Dans la plupart des pays, ces limites sont conformes à ce que prévoient les textes relatifs à la transparence du secteur public et à l'ouverture de l'administration – les lois sur la liberté d'information, par exemple.

L'adoption d'instruments internationaux tels que la Charte internationale sur les données ouvertes peut aussi être vue comme un moyen d'institutionnaliser l'ouverture des données au sein des entités publiques, ce qui favorise la nécessaire évolution de la culture administrative.

Quoi qu'il en soit, il est nécessaire d'accompagner l'élaboration des instruments susmentionnés par une pratique concrète et un renforcement des capacités (voir Chapitre 2). Par exemple, 28 pays ont adopté des dispositions juridiques et stratégiques, et 23 ont fourni des lignes directrices à l'appui de l'ouverture des données publiques (voir Graphique 1.11), mais ils ne sont que 17 à avoir pris des mesures de renforcement des aptitudes et des compétences. Or, s'il est essentiel d'appuyer et de promouvoir l'existence de piliers législatifs et réglementaires robustes pour l'ouverture des données publiques, il est également important de mettre en place les aptitudes nécessaires à la concrétisation de cette ouverture et au lancement d'initiatives porteuses d'un impact réel (voir Graphique 1.1). Pour adopter une culture d'ouverture des données publiques, les institutions publiques doivent comprendre clairement en quoi consiste cette ouverture, et acquérir les compétences spécifiques requises pour traiter, partager, ouvrir et réutiliser les données, y compris publiques.

Graphique 1.11. Mesures vues comme prioritaires par les pays membres et partenaires de l'OCDE pour créer une culture et un contexte propices à l'ouverture des données publiques au sein du secteur public



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 20 : « Quelles sont les mesures vues comme prioritaires par les autorités centrales/fédérales pour créer une culture et un contexte propices à l'ouverture des données publiques au sein du secteur public ? ».

Assurer le financement de l'action menée, au service d'une création de valeur à long terme

La pérennité à long terme des politiques et stratégies d'ouverture des données publiques dépend dans une large mesure des modèles de financement adoptés par les pays. Un modèle de financement robuste et bien défini est nécessaire pour concevoir, mettre en œuvre et maintenir sur une période longue différentes initiatives d'ouverture des données (OCDE, 2018).

Un modèle de financement robuste et bien défini aide à concevoir, mettre en œuvre et pérenniser différentes initiatives d'ouverture des données. Un financement pérenne et sûr est crucial pour la continuité et la maturité de l'action menée, car une assise financière solide offre à une institution les incitations, mais aussi la marge de manœuvre et la souplesse dont elle a besoin pour mettre en œuvre sa stratégie d'ouverture des données avec efficience et efficacité. Encore faut-il, bien sûr, mettre en place des dispositifs de redevabilité, de suivi et d'évaluation adaptés. De plus, un financement clair et pérenne, ou des solutions permettant de compenser les pertes de recettes liées à l'ouverture de données autrefois payantes, rendent les initiatives d'ouverture des données moins vulnérables, et les protègent davantage des revirements politiques ; ils favorisent donc la pérennité et la continuité des politiques d'ouverture des données. Il faut donc concevoir le modèle de financement en cherchant à éliminer tous les obstacles possibles à la mise en œuvre et à la

pérennité à long terme de la politique, et en mettant en place des incitations visant à favoriser la continuité.

Il est possible, par exemple, d'adopter un modèle de financement dans lequel l'administration centrale/fédérale ouvre une ligne de financement pour sa politique et/ou stratégie d'ouverture de données, chaque entité publique pouvant ensuite puiser dans ce financement pour financer ses propres initiatives en la matière (voir Encadré 1.2). Dans certains cas, le financement peut faire office de levier très efficace, car il est possible de conditionner le financement d'un projet au respect de certaines normes et lignes directrices fixées par l'organe central de coordination de la politique d'ouverture des données.

Encadré 1.2. Modèles de financement choisis par certains pays de l'OCDE

Dans toute la zone OCDE, le type de financement assuré à l'autorité chargée de coordonner la politique d'ouverture des données joue aussi un rôle important.

- Au **Portugal**, par exemple, l'autonomie financière de l'Agence pour la modernisation administrative (AMA, rattachée à la présidence du Conseil des Ministres) reflète une démarche intéressante visant à préserver ses décisions et ses investissements en matière de DPO de toute influence liée au cycle politique, et à lui donner les moyens de remplir sa mission et d'assurer la continuité des initiatives. L'AMA utilise aussi les fonds structurels de l'UE comme leviers pour veiller à ce que les demandes de financement des institutions publiques prévoient l'ouverture des données.
- Au **Royaume-Uni**, les fonds attribués au GDS (450 millions GBP entre 2015 et 2019) lui assurent une assise financière solide pour mettre en œuvre ses différents programmes de transformation numérique (Trésor britannique, 2015 :70).
- En **France**, le secrétariat général pour la modernisation de l'administration publique (SGMAP) a reçu, en 2016, un financement d'environ 41 millions EUR, dont 2.5 millions EUR affectés à la publication et à l'utilisation des données publiques. Étalab utilise ce budget pour élaborer différentes initiatives liées à l'ouverture des données, parmi lesquelles la création et la gestion du portail officiel central sur les données ouvertes (data.gouv.fr), et pour exploiter le potentiel des DPO grâce aux sciences des données afin de favoriser un secteur public guidé par des éléments probants (Services du Premier ministre, 2015 : 67-68).

Source : Auteur, à partir des indications fournies dans les réponses des pays à l'enquête de l'OCDE sur les données ouvertes 3.0.

On constate que 14 pays de l'OCDE sur 31 ont adopté un système de financement en deux temps (voir Tableau 1.6). Dans un premier temps, le gouvernement accorde aux entités publiques des fonds pour mettre en œuvre la stratégie/politique centrale/fédérale en matière de DPO, qui nécessite souvent des moyens financiers pour la collecte, le traitement et la publication des données. Dans un deuxième temps, ces entités publiques puisent dans leurs ressources propres pour financer des initiatives fondées sur cette politique/stratégie – des manifestations visant à toucher les autres composantes de l'écosystème des données ouvertes, par exemple.

De fait, il sera très important que les administrations mettent en place un modèle de financement qui élimine tous les obstacles potentiels à la continuité et à la pérennité de la mise en œuvre de la politique d'ouverture des données. Il faut donc que ce modèle de financement prévoie des ressources financières suffisantes, mais aussi une souplesse au niveau de la mise en œuvre et une protection contre l'influence potentielle des cycles politiques (OCDE, 2018).

Tableau 1.6. Modèles de financement de la politique d'ouverture des données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

	Mise en place d'une ligne de financement des DPO par le gouvernement	Financement irrégulier de la politique/stratégie liée aux DPO par d'autres institutions publiques	Le gouvernement fournit un financement aux institutions publiques pour la mise en œuvre de leurs initiatives liées aux DPO	Chaque institution publique finance ses initiatives propres liées aux DPO	Financement émanant du secteur privé	Financement émanant de la société civile	Financement émanant d'organisations internationales	Redevances tirées de certaines données	Publicité	Fonds structurels de l'UE
Allemagne	●	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Australie	●	◦	○	●	○	○	○	○	○	○
Autriche	○	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Belgique	○	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Canada	●	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Chili	●	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Corée	●	○	●	●	○	○	○	○	○	
Danemark	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Espagne	●	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Estonie	●	○	●	●	○	○	○	○	○	●
Finlande	○	○	●	●	○	○	○	○	○	●
France	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Grèce	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Irlande	●	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Israël	●	○	●	●	○	○	○	○	○	○
Italie	●	○	○	●	○	○	○	○	○	●
Japon	●	○	●	●	○	○	○	○	○	○
Lettonie	●	○	○	●	○	○	○	○	○	●
Mexique	○	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Norvège	●	○	○	●	○	○	○	●	○	○
Nouvelle-Zélande	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Pays-Bas	○	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Pologne	○	○	○	●	○	○	○	○	○	●
Portugal	○	○	○	●	○	○	○	○	○	●
République slovaque	○	○	●	○	○	○	○	○	○	●
République tchèque	○	○	○	○	●	●	○	○	○	●
Royaume-Uni	○	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Slovénie	●	○	○	●	○	○	○	○	○	●
Suède	○	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Suisse	●	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Turquie	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Total OCDE										

Oui ●	18	1	6	23	1	1	0	1	0	9
Non ○	13	30	25	8	30	30	31	30	31	22
Colombie	●									
Lituanie	●			●						●
Pérou	●			●						

Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 22 : « Veuillez indiquer comment l'ouverture des données publiques est financée dans votre pays ».

Les modèles où un financement d'amorçage est fourni par le gouvernement peuvent aussi dynamiser la demande et jeter des ponts entre les initiatives de réutilisation des données et les grandes priorités gouvernementales. Par exemple, les modèles actuels de financement de nombreuses jeunes pousses civiques s'appuient trop souvent sur un financement ponctuel fourni par des donateurs internationaux, ce qui peut menacer la continuité de leurs travaux et de la valeur créée (OCDE, 2018). Il est nécessaire d'investir, et d'élaborer des modèles économiques qui impliquent un financement d'amorçage au départ, mais qui aboutissent à une autonomie financière à moyen et long terme. Couplé au renforcement, dans tout l'écosystème des données ouvertes et au sein des différents collectifs, des capacités à formuler la proposition de valeur des initiatives d'ouverture des données, un tel financement peut contribuer à une évolution culturelle durable et irréversible.

Notes

1. Pour en savoir plus, voir www.per.gov.ie/wp-content/uploads/Draft-Open-Data-Strategy-2017-2022.pdf.
2. Complément d'information fourni par la Slovénie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 1a. Pour en savoir plus : www.mju.gov.si/nc/en/media_room/news/6505/.
3. Complément d'information fourni par la Pologne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 1a. Pour en savoir plus : https://mc.bip.gov.pl/programy-realizowane-w-mc/programu-otwierania-danych-publicznych.html.
4. Complément d'information fourni par l'Estonie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 1a.
5. Complément d'information fourni par l'Italie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 1a. Pour en savoir plus : http://open.gov.it/wp-content/uploads/2016/10/2016-10-07-3rd-NAP-Italy-English-version.pdf.

6. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 4a. Pour en savoir plus : http://law.go.kr/engLsSc.do?menuId=0&subMenu=5&query=%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EB%8D%B0%EC%9D%B4%ED%84%B0%EC%9D%98%20%EC%A0%9C%EA%B3%B5%20%EB%B0%8F%20%EC%9D%B4%EC%9A%A9%20%ED%99%9C%EC%84%B1%ED%99%94%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0#.
7. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 4a.
8. Pour en savoir plus, voir : www.data4sdgs.org.
9. Complément d'information fourni par le Canada en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 6.
10. Complément d'information fourni par la Finlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 6.
11. Complément d'information fourni par la France en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 12f.
12. Complément d'information fourni par l'Irlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 12f.
13. Pour en savoir plus : www.modernisation.gouv.fr/documentation/decrets/une-nouvelle-organisation-pour-la-transformation-publique-et-numerique-de-letat-decrets-du-20-novembre-2017.
14. Réponses à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 17.
15. Information trouvée sur le site https://data.gov.ie/pages/opendatagovernanceboard.
16. Indications fournies par 31 pays membres de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 9, question 9a et question 9b. Les questions étaient les suivantes : « Existe-t-il une loi sur l'accès à l'information et/ou sur la transparence et/ou sur les données ouvertes qui énonce des exigences et des responsabilités en matière de promotion des données ouvertes dans votre pays ? » ; « Si oui, précisez » ; « Si oui, précisez à quel(s) niveau(x) d'administration cette loi s'applique ».
17. Complément d'information fourni par la Grèce en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 9.
18. Complément d'information fourni par l'Italie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 9. Pour en savoir plus : www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/10/15G00116/sg.
19. Complément d'information fourni par la Slovénie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 9. Pour en savoir plus : www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336.
20. Complément d'information fourni par le Japon en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 9. Pour en savoir plus : www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ky=ask&re=02&page=19&la=01.
21. Indications fournies par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 3.

Références

Gouvernement britannique (2012), « *Open Data White Paper: Unleashing the Potential* », Bureau du Cabinet, https://data.gov.uk/sites/default/files/Open_data_White_Paper.pdf.

Gouvernement coréen (2016), *« Act on the Promotion of the Provision and Use of Public Data »* [version anglaise fournie à l'OCDE par le gouvernement coréen]

Gouvernement irlandais (2017), « *Open Data Strategy* », *Government Reform Unit, Department of Public Expenditures and Reform.*

OCDE (2014), « Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales », OCDE, Paris, https://legalinstruments.OCDE.org/public/doc/306/306.fr.pdf.

OCDE (2015), « Open Government Data Review of Poland: Unlocking the Value of Government Data », *OECD Digital Government Studies*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264241787-en.

OCDE (2016a), *«* Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation *»*, *OECD Digital Government Studies*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en.

OCDE (2016b), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr.

OCDE (2017a), « Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert », OCDE, Paris, https://legalinstruments.OCDE.org/fr/instruments/OCDE-LEGAL-0438.

OCDE (2017b), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr.

OCDE (2017c), enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (non publiée)

OCDE (2018), « Open Government Data in Mexico: The Way Forward *»*, *OECD Digital Government Studies*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264297944-en.

Ubaldi, B. (2013), « Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 22, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en.

Chapitre 2. Les données ouvertes, source d'innovation dans les services publics

Le présent chapitre expose les possibilités d'innovation dans les services publics que recèle l'utilisation des données publiques ouvertes, tout en mettant en lumière certaines des principales incidences à prendre en compte pour tirer pleinement parti des bénéfices potentiels. Il examine également l'opportunité et la difficulté de bâtir et de promouvoir une culture de l' « ouverture par défaut » ainsi que les capacités organisationnelles dans le secteur public.

La Lituanie n'était pas membre de l'OCDE à l'époque de la préparation de la présente publication. Par conséquent, elle n'apparaît pas sur la liste des membres de l'OCDE, et n'est pas comptabilisée dans les agrégats relatifs à la zone OCDE.

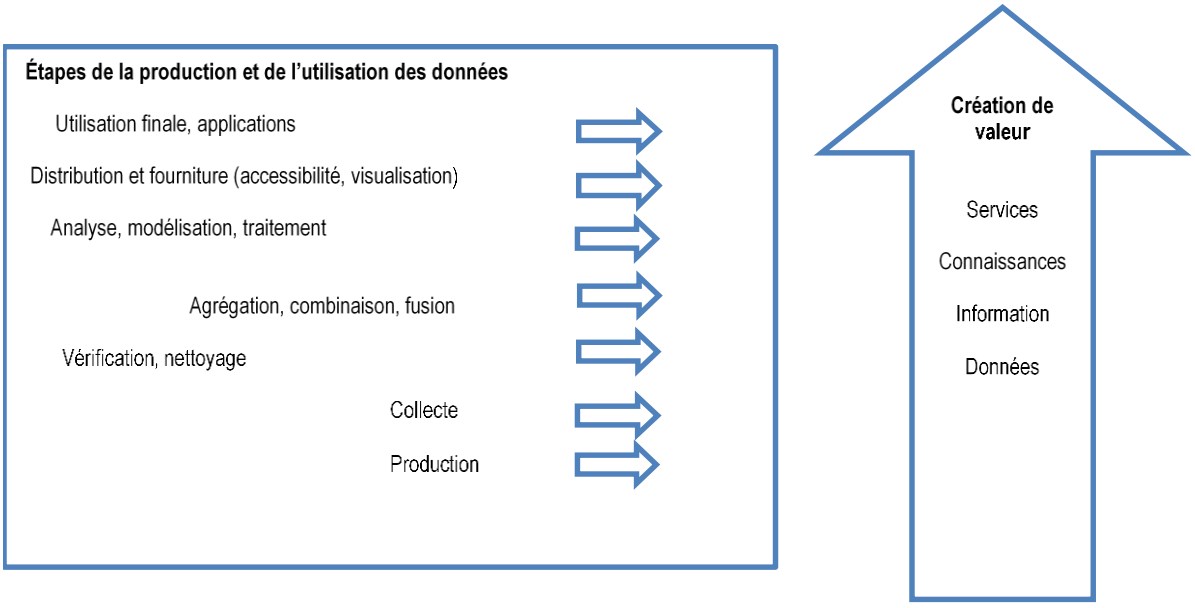
Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les données ouvertes et la nouvelle frontière de l'innovation dans les services publics

Les politiques, programmes et initiatives d'ouverture des données publiques peuvent produire un certain nombre d'avantages économiques, sociaux et politiques pour les administrations publiques (Ubaldi, 2013), comme le montreront plus en détail les chapitres 6 et 7 du présent rapport. En outre, les données ouvertes, dont les partisans de la transparence dans les administrations publiques font régulièrement l'éloge, permettent de mettre au point de nouvelles solutions – conçues à partir de données publiques publiées sous des formats lisibles par des machines qui peuvent servir à innover dans le domaine des processus du secteur public et des services publics. Ces données sont souvent appelées « données liquides » en référence à leur caractère ouvert, disponible à grande échelle et sous des formats pouvant être partagés. Les données ouvertes sont susceptibles d'ouvrir la voie à une approche révolutionnaire de la manière dont les administrations publiques envisagent les services publics fournis aux citoyens et dont elles mesurent leur efficacité ainsi que la satisfaction des utilisateurs.

Pourtant, la création de valeur à partir des données publiques ouvertes (DPO) ne suppose pas seulement de s'assurer de la hausse quantitative et qualitative des données et du renforcement des capacités à identifier les données les plus précieuses et les plus utiles afin que l'écosystème dans son ensemble favorise leur réutilisation (comme l'illustrent plusieurs chapitres du présent rapport), mais aussi d'explorer et de cerner les processus qui entravent la gestion efficace des données publiques de sorte qu'elles contribuent à la chaîne de valeur des services publics (Graphique 2.1).

Graphique 2.1. Contribution des données publiques à la chaîne de valeur du service public



Source : Ubaldi, B. (2013), « Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 22, Éditions OCDE, Paris, *http://*dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en.

La hausse de la qualité, de l'accessibilité (voir chapitre 3), de la disponibilité (voir chapitre 5) et de la réutilisation (voir chapitre 7) des données publiques est à l'origine d'une innovation considérable dans les pays de l'OCDE et d'autres économies. Cette tendance

s'explique notamment par le fait que les administrations publiques sont de plus en plus nombreuses à adopter la notion d'innovation ouverte. Cela suppose de mobiliser et de libérer le potentiel des parties prenantes non institutionnelles – secteur privé, universités, secteur à but non lucratif et grand public – tout au long du processus d'ouverture des données publiques afin d'obtenir des résultats que les administrations publiques ne pourraient pas atteindre seules.

L'ouverture des données publiques permet d'associer les acteurs de l'innovation – qu'ils proviennent ou non des administrations publiques – à la co-création de méthodes visant à résoudre des problèmes nouveaux et anciens et, ce faisant, d'accroître l'efficacité et l'efficience des administrations publiques et d'innover dans le domaine des services publics et du fonctionnement interne du secteur public. De surcroît, l'adoption croissante des technologies innovantes et le recours progressif à l'analyse de données dans le secteur public ainsi que la prise en compte des analyses dans l'élaboration des politiques publiques et dans la conception des services publics peuvent renforcer le caractère intégré et innovant des services fournis.

Ce potentiel est de bon augure compte tenu de la tendance générale que connaissent les pays de l'OCDE et d'autres économies, comme l'illustre la notion d' « administration publique comme plateforme » expliquée par Tim O'Reilly (O'Reilly, 2010). Cette notion désigne le fait que le rôle des administrations publiques évolue ; en effet, il ne leur est plus demandé d'être les seules à apporter des réponses et des solutions aux « mauvais problèmes » qui, de plus en plus, exigent des réponses communes. Cela suppose que les administrations publiques soient en mesure d'agir en tant que facilitateur et de faire office de plateforme sur laquelle les acteurs institutionnels et non institutionnels collaborent pour produire conjointement des solutions communes (voir chapitre 5).

Depuis les débuts d'internet et compte tenu de son rôle de plus en plus primordial dans l'évolution de la manière dont les administrations publiques fournissent des services et des informations aux citoyens et aux entreprises, les administrations publiques ont fait des données l'un des éléments d'élaboration d'un produit « fini », c'est-à-dire d'un service fourni aux usagers (O'Reilly, 2013). À mesure que l'accès aux données publiques en tant que données ouvertes/liquides est ouvert à tout l'écosystème des acteurs, celui-ci peut mettre au point de nouvelles solutions innovantes et contribuer directement à l'innovation dans le secteur public.

Cela étant, il ne faut pas se méprendre : les données ne sont pas synonymes de la notion d' « administration comme plateforme ». Cette interprétation a montré ses limites, car un modèle d'organisation et/ou le modèle économique d'un secteur public fondé sur le concept de plateforme doivent permettre aux utilisateurs de localiser et d'utiliser les données tout autant qu'ils doivent permettre aux administrations publiques d'identifier les utilisateurs potentiels. Comme l'illustrent les différents chapitres du présent rapport, tout est question de gestion des données (voir chapitre 3), mais aussi de l'établissement des cadres institutionnels et des cadres de gouvernance (voir chapitre 3) qui permettent aux administrations de « parrainer », de « mobiliser » et de « faciliter » dans le cadre du nouveau modèle économique. Une réorganisation hors ligne (c'est-à-dire dans le monde analogique) est indispensable pour abattre les murs qui empêchent la collaboration dans le monde numérique.

C'est pourquoi le fait de tirer parti de la possibilité qui existe d'utiliser les données comme moteur d'une nouvelle collaboration et de nouvelles méthodes entraîne plusieurs conséquences. Cela suppose en premier lieu de modifier profondément la manière dont les administrations fonctionnent et envisagent leur rôle de prestataires de services (autrement

dit, il faut repenser leur rôle), ce qui peut donner lieu à un processus long, complexe et parsemé de risques : au lieu de fournir la solution définitive ou de posséder les données, l'administration devient gardienne des données (Helbig et al., 2012). D'autre part, les administrations publiques doivent résoudre les principaux défis que rencontre l'action publique (voir chapitre 4) pour affiner leur capacité à cerner les besoins particuliers des citoyens, leurs comportements et leurs modèles de pensée, et à utiliser les données pour y répondre (c'est-à-dire à axer davantage leur action sur les utilisateurs). Tout cela suppose une profonde mutation culturelle au sein du secteur public.

Quels types d'innovation l'ouverture des données peut-elle produire ?

Amélioration de la vie ordinaire des citoyens

Les programmes d'ouverture des données publiques et les outils qu'ils contribuent à produire offrent des méthodes utiles pour trouver de nouvelles solutions à des problèmes anciens et pour encourager le recours à des technologies émergentes afin de fournir des services innovants. Les administrations innovantes ont entrepris de faire évoluer leur mode de fonctionnement en proposant des solutions plus globales qui optimisent les services en fonction des besoins des citoyens et les améliorent constamment en réponse aux réactions des utilisateurs (MBRCGI et OECD, 2017).

Alors que le recours à l'intelligence artificielle pour améliorer les services fournis et l'expérience des utilisateurs est de plus en plus courant, les données ouvertes donnent des éléments factuels sur le comportement et les préférences des utilisateurs afin d'encourager la conception de services axés sur les citoyens. De ce fait, le volume croissant de données disponibles susceptibles d'être consultées et réutilisées – car elles sont fournies sous un format ouvert – a permis de concevoir une expérience innovante fondée sur les besoins des citoyens. Les données contiennent des informations pertinentes sur les modes de vie et les préférences des gens qu'il faut rendre disponibles et accessibles à tous, dans les limites imposées par les règles de sécurité et de protection de la confidentialité (voir chapitre 3).

Cependant, les citoyens ordinaires peuvent rarement utiliser les données publiques ouvertes sous la forme brute dans laquelle elles sont publiées. Au cours de la décennie passée, ils ont bénéficié d'avantages croissants et substantiels liés aux applications et services fondés sur la réutilisation des données, qui ont joué un rôle considérable pour optimiser l'utilité et les effets des DPO sur la vie quotidienne. Ces services et applications sont devenus l'interface qui fait apparaître les informations que les DPO contiennent et qui permet aux particuliers de les incorporer dans leurs habitudes et leur vie quotidienne. En **Slovénie**, par exemple, eVineyard est un projet de *start-up* qui utilise les DPO pour fournir des logiciels destinés à aider les producteurs de vin à produire de meilleurs raisins en utilisant moins de pesticides. Concrètement, les DPO font office de service de diffusion d'informations et permettent aux producteurs de vin de prendre des décisions plus avisées sur leurs vignes.[1]

Certaines des plus grandes réussites liées aux données ouvertes ayant créé de la valeur au service des citoyens concernent le domaine des transports publics, où de nombreuses applications mobiles ont été mises au point au moyen de données de circulation publiées par les administrations publiques sous un format ouvert. Ces applications ont fondamentalement modifié les habitudes des usagers en termes de consommation de données sur le transport public. Toutefois, les applications de transport en temps réel les plus utiles qui sont fondées sur les données publiques ouvertes ne se contentent pas d'offrir un flux brut de données spatiales (coordonnées GPS des bus, par exemple). Bon nombre

d'entre elles permettent aux usagers de rechercher les horaires d'arrivée sur plusieurs lignes et de modifier leurs itinéraires en conséquence.

D'autre part, l'amélioration des services fournis dans le domaine des transports est parfois le résultat de mesures provenant d'une initiative de l'administration publique visant à renforcer la transparence des données. Au Royaume-Uni, par exemple, un dialogue entre le Département des transports et l'Association commerciale des entreprises ferroviaires (Trade Association for Train Operating Companies, ATOC) s'est traduit par l'ouverture en accès libre des bases de données tarifaires au début 2013. Depuis, cela a permis de mettre au point des sites internet et des applications mobiles de comparaison des prix grâce auxquelles les passagers peuvent accéder à des informations fiables et trouver les billets qui leur conviennent au meilleur tarif.

Il existe un autre domaine dans lequel des évolutions intéressantes se sont produites en termes d'amélioration de la conception des applications mobiles fondées sur des données ouvertes : les données météorologiques. Les données météorologiques publiques sont considérées comme un bien public depuis que les administrations publiques se sont dotées de la capacité de collecter des données pertinentes en la matière. Cependant, les premières applications météorologiques utilisaient un modèle d'information unique pour rendre les données accessibles au public. Ce modèle était principalement régional, portait sur des événements majeurs et sur des tendances météorologiques surtout parce que les autorités ayant les besoins les plus pressants en matière de données météorologiques étaient des acteurs agricoles et industriels. Le monde des applications météorologiques a beaucoup évolué au cours des dernières années et des applications comme Dark Sky[2], Swackett[3], Yahoo!Weather[4], etc. utilisent toutes les mêmes données publiques, bien que chacune d'entre elles offre une expérience différente qui répond aux besoins particuliers et aux questions des citoyens ordinaires – quelle veste dois-je porter aujourd'hui ? dois-je emporter mon parapluie ? et ainsi de suite. Ces applications reposent sur la conjugaison d'un design et du recours aux données ouvertes pour proposer une expérience qui dépasse nettement tout ce qui existait avant les années 2010 (Harrel, 2013).

Pour ce faire, il faut non seulement des technologies intelligentes mais, surtout, il faut repenser les besoins des usagers des services publics de manière novatrice et avisée : quelles informations (données adéquates et exactes) faut-il fournir, quand (ponctualité) et comment (design). L'activité consistant à rendre les données pertinentes et utiles pour les citoyens ordinaires qui peuvent en bénéficier n'est pas aisée, et les secteurs publics ne peuvent pas toujours compter sur la disponibilité des compétences nécessaires (voir chapitre 4). Le design des données ouvertes ne se limite pas à permettre d'effectuer des recherches, de les découvrir, de les rendre disponibles et de les présenter de manière séduisante. L'intégration de données provenant de différents départements, le recours à des interfaces en ligne simples et conviviales rédigées en termes clairs, et l'établissement d'une hiérarchie de l'information sans ambiguïté n'en sont que quelques exemples. Tout cela passe par un environnement professionnel dans lequel des équipes interdisciplinaires travaillent ensemble selon une approche ouverte et transparente des processus de gestion. Les programmeurs, les spécialistes des données, les juristes, les concepteurs et les spécialistes de l'exécution des services dans différents domaines de l'action publique doivent collaborer pour offrir des solutions uniques aux usagers (voir chapitre 4). Les méthodes dites de pensée conceptuelle, par exemple, visent à rassembler plusieurs disciplines pour privilégier les solutions fondées sur la demande plutôt que sur l'offre.

Il est essentiel de savoir comment choisir les données, les agréger, les présenter et les ouvrir aux échanges avec le public. Les données publiées pourraient être confuses ou sous-

utilisées si l'une ou l'autre de ces étapes était omise ou négligée. Les données de recensement aux États-Unis en sont un exemple emblématique. Les premières versions d'American FactFinder contenaient des liens vers les séries de données disponibles. C'était un service utile et une amélioration importante par rapport à ce qui était précédemment disponible sur internet. Pour les personnes qui n'avaient pas été formées, cependant, il restait très difficile de l'utiliser. La version la plus récente a évolué de façon à permettre de restituer les données aux utilisateurs sous un format qu'ils peuvent consulter.

Autre exemple intéressant : les écoles et le secteur éducatif. Plutôt que de dresser une liste de données sur les écoles, la plupart des applications – comme DiscoverPBS, l'application de recherche relative aux écoles publiques de Boston – permet de comparer des facteurs potentiellement décisifs dans le choix que font les familles en faveur de telle ou telle école. Le caractère innovant de cette approche tient à la prise en compte des points de vue des parents pour déterminer quelles données relatives aux écoles il convient de fournir, à quel moment et de quelle manière. Ces applications facilitent l'extraction par les usagers des services publics des informations précises auxquelles ils souhaitent accéder dans l'ensemble des données publiques. Le design sert à rendre les informations pertinentes plus accessibles à tous les citoyens ordinaires.

Dans ce contexte, les données publiques ouvertes modifient de plus en plus le rôle des autorités publiques concernant les modalités de prestation des services, par exemple au moyen d'applications. Les autorités laissent le marché développer la plupart de ces applications pour répondre aux besoins des usagers alors qu'autrefois, elles étaient les principaux développeurs. Notons que le « marché » ne se résume plus à de grandes enseignes du secteur privé telles que des entreprises bien établies, car les entrepreneurs sociaux, les développeurs et les particuliers participent en nombre croissant aux mouvements et événements de type hackathon afin d'échanger des connaissances et des expériences de sorte que les citoyens ordinaires puissent bénéficier de la valeur produite grâce aux données publiques. Ces acteurs non institutionnels contribuent ainsi à faire évoluer la manière dont les services sont fournis et prennent une part essentielle à l'exploitation maximale du potentiel de transformation des données ouvertes et de leur capacité à générer de la valeur au profit des citoyens ordinaires (voir chapitre 7).

En Allemagne, le ministère fédéral des Transports et des Infrastructures numériques a lancé un programme de recherche qui vise à favoriser le développement d'entreprises axées sur les données dans le secteur des transports. Concrètement, cette initiative baptisée « mFund » apporte notamment un soutien financier aux jeunes entreprises et aux entreprises de petite taille pour leur permettre de développer des idées commerciales innovantes en réutilisant des DPO liées à plusieurs domaines de mobilité. D'autres organismes comme des universités et des établissements de recherche qui étudient et développent également des applications destinées aux innovations numériques dans le secteur des transports peuvent bénéficier de ces financements. À ce jour, le ministère des Transports et des Infrastructures numériques a financé cent projets, le nombre des projets partenaires s'élevant à trois cents. En outre, un portail spécialement consacré aux données ouvertes liées à la mobilité a été mis sur pied pour faciliter l'accès aux DPO et leur réutilisation.[5] L'Encadré 2.1 présente un autre exemple aux États-Unis.

Encadré 2.1. Health Datapalooza : Services de santé innovants aux États-Unis

Health Datapalooza est une plateforme destinée à permettre aux organismes du secteur public, aux entreprises, aux citoyens et aux autres acteurs concernés de collaborer, de créer des savoirs à partir de données sanitaires et de favoriser leur réutilisation afin d'améliorer les politiques et les pratiques publiques dans le domaine de la santé. Elle sert également de plateforme de facilitation de la collaboration entre les administrations publiques et les utilisateurs de données ouvertes par la réutilisation de données publiques ouvertes sur la santé.

Créée en 2010, elle rassemble chaque année des acteurs publics et non publics pour échanger des idées sur l'utilisation des données sanitaires en vue de remédier à des problèmes relatifs à la santé et aux soins. Les conférences qui sont ainsi organisées permettent de créer des réseaux et des liens de collaboration pour résoudre des difficultés concernant les politiques publiques de la santé en plaçant l'utilisation des données au cœur de l'action conduite.

En 2018, un nouveau concept a été introduit, « Health Datapalooza Unconference », afin de promouvoir davantage la réutilisation des données publiques ouvertes dans le secteur de la santé. La « Health Datapalooza Unconference » est un lieu qui permet de promouvoir des échanges interactifs et spontanés concernant les expériences d'utilisation des données sanitaires ouvertes.

De plus, certains des thèmes abordés à la conférence de 2018 portaient sur l'utilisation des données intelligentes pour appuyer la prise de décisions cliniques ou encore l'utilisation de données massives pour lutter contre la résistance aux antibiotiques.

De même, en 2017, les thèmes abordés pendant la conférence portaient principalement sur l'utilisation des données afin d'améliorer la performance des hôpitaux, sur le recours à des outils numériques au profit de populations défavorisées ou encore sur les innovations en matière de partage de données.

Note : Pour plus d'informations, voir www.academyhealth.org/events/archive.
Source : AcademyHealth (2018), "Health Datapalooza Agenda", www.academyhealth.org/sites/default/files/hdp_agenda_2018.pdf (consulté le 13 juillet 2018) ; AcademyHealth (2017), "Health Datapalooza Agenda", www.academyhealth.org/sites/default/files/hdpagnedabook.pdf (consulté le 13 juillet 2018).

C'est pour cette raison que les programmes et politiques d'ouverture des données ne doivent pas se limiter au renforcement des capacités du secteur public à prolonger les initiatives connexes, mais doivent également viser à augmenter le nombre d'intermédiaires qui sont des partenaires essentiels en matière d'utilisation des données ouvertes pour répondre aux besoins des utilisateurs réels. Parmi ces intermédiaires figurent notamment les infomédiaires, dont le nombre a fortement augmenté en Espagne, par exemple, après le lancement de l'initiative nationale d'ouverture des données « Aporta » – ou « industrie des technologies civiques ». C'est en quelque sorte un sous-groupe du secteur des logiciels, un ensemble de *start-ups* qui concurrencent les poids lourds dans le domaine des technologies publiques voire qui créent des outils totalement différents. En **Espagne**, une étude sur le secteur des infomédiaires publics indique qu'en 2015, le chiffre d'affaires cumulé de ce secteur était compris entre 1,55 million et 1,75 million EUR (ministère espagnol de l'Énergie, du Tourisme et du Développement numérique, ONTSI et Red.es, 2016)[6] (voir également chapitre 8). Aux **États-Unis**, l'organisation non lucrative *Code for America* a elle aussi lancé un programme d'accélération qui investit des fonds d'amorçage et du temps dans quelques nouvelles entreprises.[7]

Certains pays ont mis en œuvre des initiatives de même nature dès les premières étapes du processus d'ouverture des données. En **Corée**, par exemple, une action a été conduite en 2012 pour associer des intermédiaires supplémentaires à l'utilisation des données ouvertes. L'initiative « Let's Shake ! Open Governement Data Camp » a consisté en un hackathon organisé par Codenamu, une communauté ouverte qui s'emploie à optimiser les effets de Gov 2.0 au profit de l'ensemble de l'écosystème.[8] Les initiatives de ce type font partie des pratiques de co-création les plus répandues dans les pays membres et partenaires de l'OCDE (voir chapitre 7).

Bâtir la prochaine génération de fonctionnaires autonomes

L'innovation dans les services publics grâce aux données ouvertes n'est pas seulement le fruit de la réutilisation des données par des acteurs du secteur privé ou par des organisations de la société civile. Elle résulte parfois de la réutilisation des données publiques par des fonctionnaires qui, dans plusieurs cas, ont pris l'initiative de mettre au point de nouveaux services et/ou applications mobiles. Le recours aux technologies et à l'analyse de données dans le secteur public et la prise en compte des analyses dans l'élaboration des politiques publiques et dans la conception des services publics favorisent la fourniture de services plus intégrés et plus innovants. Cependant, il faut pour ce faire que les fonctionnaires de tous les niveaux disposent de capacités spécifiques et qu'ils soient encouragés à tenter des expériences (voir chapitre 4).

Pour autonomiser les citoyens, au fond, il est tout aussi important de donner aux agents du secteur public les moyens de leur autonomie. L'ouverture des données publiques peut permettre aux fonctionnaires, dont beaucoup sont des professionnels de première ligne, de contribuer directement à faire en sorte que l'administration soutiennent l'innovation ouverte et qu'elle développe des services – ou des formes d'accès – plus adaptés aux besoins des utilisateurs. Nombreux sont les fonctionnaires qui constatent en temps réel les résultats et les effets qu'ont les services publics et les politiques publiques sur les citoyens, et qui seraient en mesure de susciter la production de données adéquates et d'autres éléments, ou d'utiliser celles qui existent, pour améliorer l'expérience des services s'ils bénéficiaient des outils et des incitations pour le faire, par exemple en ayant la possibilité de participer à titre professionnel à des réseaux sociaux en ligne pour fournir des conseils et des connaissances au public (Ubaldi, 2013).

En outre, de nombreux fonctionnaires ressentent une confusion croissante entre leur vie professionnelle et leur vie personnelle s'agissant des outils qu'ils utilisent, comme les téléphones intelligents. Cette situation pourrait améliorer leur performance grâce à l'échange mutuel d'expériences et de compétences. Pour donner aux fonctionnaires les moyens de leur autonomie tout en préservant leur impartialité et la confiance que placent en eux les administrations et les citoyens, il faut créer les structures pertinentes. Cela suppose également que les fonctionnaires aient accès aux compétences, aux outils, aux mécanismes et aux directives nécessaires (Tambouris et al., 2012).

Donner aux agents publics les moyens de leur autonomie en matière de DPO passe par l'adoption de stratégies et de programmes visant à bâtir la prochaine génération de fonctionnaires. De nouvelles compétences sont nécessaires (voir chapitre 4), pas uniquement dans le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC). Elles doivent englober la science des données, l'analyse prédictive afin de cerner les tendances et de créer des modèles, une meilleure maîtrise des technologies du web 2.0 en matière d'échanges sociaux, de négociation et de liens avec la population et, enfin, une meilleure compréhension des problèmes émergents et de l'utilisation des TI pour les

résoudre (enquêtes en matière de cybercriminalité, par exemple). À titre d'exemple, la police néerlandaise a coproduit un programme baptisé « Sensibilisation et numérisation » en collaboration avec Deloitte et un consultant légiste (ForensicPlaza). Ce programme vise à proposer une méthode flexible et innovante pour sensibiliser les forces de police aux risques et aux possibilités que recèle l'environnement cyber et pour développer leurs compétences afin qu'ils affrontent les problèmes nouveaux qui accompagnent la numérisation progressive de la société (OCDE, 2016).

L'innovation dans le secteur des marchés publics

L'ouverture des données publiques n'a pas seulement permis l'émergence de nouvelles formes de prestation des services. Les DPO ont aussi contribué à mettre en lumière certaines des lacunes, dans les processus actuels de passation des marchés publics, des solutions numériques dont les pouvoirs publics ont besoin pour fournir des services et des informations.

L'ouverture des données publiques et les changements qu'elle provoque en termes de prestation de services s'accompagnent d'une incidence potentielle considérable sur la manière dont le secteur public s'approvisionne en logiciels et en technologies. Plutôt que d'acheter des logiciels, les administrations publiques et le secteur public délaissent peu à peu les modes de passation traditionnels (pratiques compartimentées de passation de marché, de contractualisation et de gestion des fournisseurs) au profit d'une approche selon laquelle les administrations publiques agissent comme un client unique en simplifiant la passation de marchés dans le secteur des TIC grâce au partage de capacités que permet l'adoption d'un processus de passation unique, et en fournissant des données (données ouvertes sur l'attribution des marchés, par exemple, voir chapitre 6) afin de mobiliser des programmeurs extérieurs pour qu'ils mettent au point des applications, par exemple au moyen de hackathons et de concours d'applications. La commande de services numériques s'en trouve modernisée.

C'est extrêmement utile non seulement pour se doter des meilleures solutions technologiques mais aussi pour entretenir des pratiques innovantes de passation de marché, par exemple en faisant preuve d'une culture plus ouverte à l'égard de nouvelles méthodes de travail (OECD, 2017a) et en nouant des liens de collaboration efficaces avec des acteurs non institutionnels impliqués dans la prestation des services publics, tirant du même coup tout le parti possible des réflexions les plus récentes sur la manière dont les logiciels et les services sont développés et déployés pour répondre au mieux aux besoins des usagers. En conséquence, les services peuvent mieux répondre aux besoins des usagers et peuvent être fournis de manière plus efficace et plus efficiente, d'où des gains tant pour le secteur public que pour les utilisateurs finals.

Dans plusieurs pays, des efforts ont donc été consentis pour faciliter l'expérience des utilisateurs dans le domaine de l'analyse et de la réutilisation potentielle des données relatives aux marchés publics.

En **Slovénie**, le ministère de l'Administration publique a créé une application en ligne, Statist[9], qui fournit des informations directes, complètes et à jour (par exemple les dix plus grandes entités contractantes et les dix plus grands soumissionnaires par période et par valeur du marché) (MJU, 2018) sur les marchés publics passés dans le pays depuis le 1er janvier 2013. Les utilisateurs peuvent consulter les informations en appliquant différents paramètres, ce qui leur permet d'accéder à tous les renseignements les plus importants sur l'utilisation des fonds publics dans toutes les autorités de passation de marchés pendant une

période donnée. En outre, les utilisateurs ont la possibilité de télécharger, de stocker, d'extraire et d'ajuster facilement les données en fonction de leurs propres besoins.[10]

Au niveau multinational, des initiatives comme la Norme d'ouverture des données relatives aux marchés publics (voir chapitre 6) visent à harmoniser la publication des données relatives aux marchés publics afin de faciliter leur comparaison et leur réutilisation, et de contribuer à rendre les processus de passation des marchés publics plus efficients et responsables. Au niveau européen, la Directive européenne de 2014 sur la passation des marchés publics vise également à standardiser les pratiques de passation des marchés et à mieux les faire connaître, par exemple en valorisant l'utilité qu'il y a à publier les intentions d'approvisionnement de l'autorité contractante (avis d'information *a priori*), en informant les fournisseurs des perspectives de passation de marchés (avis de marché) et en publiant des avis d'attribution de marchés (Parlement européen, 2014).

En effet, le processus classique de passation des marchés publics est souvent jugé astreignant et complexe, ce qui incite à exploiter davantage le potentiel des technologies numériques – et de nouvelles solutions fondées sur les technologies – afin d'innover dans le domaine des activités publiques (voir chapitre 6). Certaines administrations publiques ont tâché de simplifier leurs processus de passation de marchés afin de tirer parti du recours aux services et technologies numériques. Les mesures destinées à améliorer et à rationaliser les processus de passation de marché, par exemple, peuvent profiter aux programmes d'administration ouverte en contribuant à créer des conditions propices à une innovation ouverte.

Au **Canada**, les administrations publiques s'emploient à simplifier les processus de passation des marchés publics afin de les attribuer à des entreprises en vue de mettre au point des services numériques spécifiques dans le cadre d'une expérimentation flexible de l'approvisionnement public et à l'appui du portail canadien du gouvernement ouvert.[11] Cela passe notamment par la mise en œuvre d'un processus de passation des marchés ouvert, innovant et axé sur les problèmes à résoudre, que coordonnent Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) et qui permet aux entreprises de défendre leur projet devant un panel de cinq évaluateurs. Ce modèle souple contribue à accélérer le processus de passation des marchés (l'attribution a lieu dans les deux mois qui en suivent le lancement) et allège la charge que des processus de passation astreignants font peser sur les petites entreprises (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2017).

En outre, les données ouvertes peuvent favoriser de nouveaux mécanismes de prestation de services de TI, par exemple de stockage des données à distance, qui ne dépendent pas exclusivement des systèmes du secteur public voire qui peuvent les remplacer intégralement. La prudence s'impose, toutefois. La publication de données ouvertes et l'association de programmeurs extérieurs afin de développer progressivement des solutions peuvent ne pas représenter l'approche adéquate de développement pour l'ensemble des systèmes publics de TI. Il se peut que cela contribue à favoriser la production de nouvelles applications au contact des clients, mais cette approche ne saurait remplacer la passation de marchés ordinaires lorsque les administrations ont des besoins particuliers ou imposent des règles détaillées concernant la conception et le fonctionnement d'une solution ou d'une application. Autres problèmes : il peut être nécessaire de trouver un juste équilibre entre l'ouverture des administrations et la protection de la vie privée, des données sensibles et de la confidentialité des entreprises (voir chapitre 3). Cela étant, le développement des capacités adéquates afin de choisir la modalité d'approvisionnement la plus adaptée en fonction des besoins demeure une priorité – et un défi – pour bien des administrations.

L'évolution de la dynamique interne au secteur public

Le document de travail de l'OCDE intitulé « Open Government Data : Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives » et de nombreux examens par pays de l'OCDE (voir par exemple OCDE, 2017b, 2016, 2015a) soulignent la capacité des DPO à renforcer l'efficience, l'efficacité et l'innovation des administrations publiques en ce qui concerne les services fournis et le fonctionnement interne du secteur public. Même si la publication de données publiques en ligne peut susciter un certain nombre d'interrogations de fond concernant les activités de l'administration, leur réutilisation peut, du point de vue des services publics, conduire à une baisse importante du nombre de questions habituellement reçues par les pouvoirs publics ou permettre de répondre aux questions plus rapidement. De surcroît, il sera plus aisé aux agents publics de répondre aux questions concernant les services publics en tant que tels, car ils sauront plus facilement où trouver les données pertinentes. Il en découlera d'autres avantages : réduction de la charge de travail, réduction des formalités administratives ou encore baisse des coûts de transaction. En outre, les services s'en trouvent améliorés dans la mesure où les usagers trouvent et font valoir plus aisément les avantages auxquels ils ont droit, tandis que les administrations publiques peuvent adapter leurs services au contact des usagers en fonction des besoins et des comportements individuels.

Aux Pays-Bas, par exemple, le Département néerlandais pour le patrimoine culturel ouvre activement l'accès à ses données et collabore avec des sociétés et groupes d'historiens amateurs comme la Fondation Wikimedia pour qu'ils puissent exercer leurs activités avec plus d'efficacité. Cela peut se traduire par une amélioration de la qualité des données et, en même temps, encourager les contributions externes et les nouvelles sources de connaissance, par exemple en les rendant plus innovantes et complètes. On peut en outre estimer que dans ce cas d'espèce, le codéveloppement de la connaissance améliore non seulement la qualité de l'action des pouvoirs publics néerlandais, mais aussi sa visibilité dans la population, ce qui accroît sa valeur et sa pertinence.

De même, à Bristol (**Royaume-Uni**), le projet « Bristol est ouvert »[12] (« Bristol Is Open») procède de la collaboration entre les autorités locales, les universités, les acteurs locaux du secteur des technologies et le secteur des technologies, des médias et des télécommunications, et vise à promouvoir les politiques et services axés sur les usagers dans la ville (Capgemini Consulting, 2013). Concrètement, le projet repose sur une co-entreprise entre le Conseil municipal de Bristol et l'Université de Bristol et tire parti de la valeur que revêt l'utilisation des technologies numériques pour faciliter la collaboration entre parties prenantes et affronter conjointement des difficultés rencontrées dans certains domaines de l'action publique. Une initiative intitulée « Bristol Approach » a été lancée dans le même esprit : elle vise à soutenir les citoyens qui travaillent ensemble pour identifier les connaissances, les technologies et les ressources nécessaires afin de résoudre les problèmes auxquels la ville de Bristol est confrontée.[13]

D'autre part, les DPO peuvent contribuer à encourager la collaboration entre agences et départements publics et en leur sein. À mesure que des séries et/ou registres de données sont créés, la collaboration et l'échange deviennent nécessaires pour déterminer qui « possède » ou détient quelles données et dans quel but, ce qui permet du même coup de mettre au point de solides modèles de gouvernance des données, de remodeler et de simplifier les procédures internes, de détecter et de rectifier les doublons en matière de production et/ou de collecte des données, et/ou d'automatiser les processus pour, ce faisant, éliminer les dépenses redondantes ou réduire les coûts internes de transaction. De surcroît,

les ressources publiques qui, de ce fait, ne sont plus consacrées à l'entretien de registre et de séries de données inutiles peuvent être réaffectées à des tâches plus productives.

Utiliser l'analyse prédictive des données pour détecter les nouveaux besoins des administrations publiques et de la société

La capacité croissante à combiner différentes séries de données peut contribuer à la mise au point de nouveaux produits et services plus innovants et de meilleure qualité. La conjugaison des données publiques avec des données commerciales ou des données qui proviennent de la société civile et des particuliers, et leur mutualisation et leur partage avec celles que produisent d'autres organismes publics et/ou niveaux d'administration – notamment le partage de données pour développer des contenus, des politiques et des services communs à plusieurs villes ou pays – recèlent un potentiel considérable en termes de production de valeur publique. Les autorités estiment qu'à l'avenir, il faudra ne pas se contenter de « données massives » qui puisent dans les données des particuliers et facilitent les analyses – afin d'élaborer et de simuler les politiques publiques ou encore de mieux cibler les services publics, par exemple –, mais aussi adopter une approche plus qualitative intégrant notamment des enquêtes ethnographiques. Il faut donc s'attendre à ce qu'il soit nécessaire de traiter des volumes importants de données pour fournir des éléments explicites et codifiés étayant les activités du secteur public d'une part, tout en fournissant d'autre part des données d'enquête plus qualitatives pour contextualiser les « données massives » afin de fournir les nécessaires éléments implicites et non codifiés. Les secteurs publics peinent encore à se doter des compétences dont ils ont besoin pour conduire des analyses de données et en tirer le meilleur parti, et pour recouper les données et les sources. C'est indispensable pour encourager l'utilisation des données ouvertes dans le secteur public afin d'éclairer les décisions et les politiques publiques, d'encourager le développement de processus et de services fondés sur les données et de fournir des services plus innovants (Ubaldi, 2013).

Depuis une dizaine d'années, le secteur privé mise de plus en plus sur l'analyse de données pour cibler ses produits et services et, par rapport au secteur public, il est plus apte, plus souple, plus habile à s'adapter à la révolution numérique. Pour cette raison, les administrations publiques, à mesure que les technologies évoluent et que la disponibilité des données explose, pourraient apprendre du secteur privé comment mieux s'adapter aux mutations numériques afin de tirer parti des nouvelles technologies numériques en combinant le recours aux données et les technologies les plus récentes en vue de fournir des services modernes, ponctuels et personnalisés en fonction des besoins des usagers. Le monde non commercial pourrait par exemple tirer l'enseignement suivant : il est important d'ouvrir des canaux qui favorisent l'information – contribuant ainsi à une approche plus proactive de la publication des données et des informations pour répondre à la demande, ou des mécanismes de réception des plaintes et des observations. Cela peut participer de l'amélioration de la performance des administrations publiques.

Ce qui manque néanmoins, c'est le dialogue – pas tant entre les personnes elles-mêmes car, en règle générale, il a lieu de toute façon, mais entre les particuliers et les administrations publiques (voir chapitre 4). Il faut structurer, détecter, tracer et personnaliser les réponses apportées aux informations recueillies au niveau de responsabilité adéquat (soit au niveau central, soit au niveau local) en fonction de la personne qui se trouve en contact direct avec les citoyens, afin de mieux cerner les besoins des usagers. Cela nécessite du temps et des efforts mais il en résulte des gains potentiels pour les citoyens comme pour les administrations publiques. Celles-ci peuvent remplacer leurs modèles uniques par des services segmentés et, *in fine*, personnalisés, tout en gardant néanmoins à l'esprit que les

données peuvent souvent produire des résultats contraires aux préférences indiquées par les citoyens.

En **France**, Pôle Emploi (un organisme du secteur public qui aide les chômeurs à la recherche d'un nouvel emploi, enregistre les particuliers sans emploi et les aide à en trouver un) utilise l'analyse de données pour détecter la fraude aux aides publiques qu'il accorde, fournit des données sur les personnes sans emploi et sur les employeurs qui sont analysées grâce à des outils de visualisation des données, et établit des liens entre les particuliers et les employeurs. Concrètement, la visualisation des données, qui repose sur leur analyse, consiste à attribuer des notes de couleurs différentes en fonction du niveau de discordance entre les renseignements fournis par les demandeurs d'emploi et par les employeurs. Cela permet d'identifier les fraudes éventuelles de la part des uns ou des autres (Tauzin, 2016).

Auparavant, la ville de New York (**États-Unis**) avait par exemple eu recours à l'analyse de données dans l'administration publique. Dès 2012, l'analyse approfondie des données était utilisée par la ville pour mieux cibler les inspections des bâtiments en matière d'incendie, de santé et de sécurité (« épargner l'argent du contribuable tout en sauvant des vies). Depuis, New York reçoit chaque année plus de 20 000 plaintes portant sur des « conversions illégales », autrement dit des logements qui abritent un nombre de personnes supérieur à ce qui est jugé sûr. Autrefois, les quelque 200 inspecteurs du Service des bâtiments (Department of Buildings) constataient des conditions présentant un niveau de risque élevé lors de 13 % des inspections. Plus récemment, en 2012, le Département a entrepris de coopérer avec quelque 19 autres agences municipales. Après avoir croisé d'énormes volumes de données supplémentaires sur les logements, il en a exploité les résultats pour orienter ses inspections. Conclusion : entre 70 % et 80 % des inspections ont débouché sur le constat que les logements présentaient des niveaux de risque élevés exigeant que des mesures soient prises.

D'autre part, le cabinet du maire de New York a utilisé des méthodes innovantes d'analyse et de combinaison de données provenant de plusieurs départements municipaux pour renforcer l'analyse prédictive des données. Cela contribue à sauver des vies et à épargner l'argent du contribuable à New York, améliorant du même coup les conditions de logement déplorables qui menacent la santé individuelle et publique.[14]

Les résultats sont les suivants :

- quintuplement de l'efficacité du temps que les inspecteurs consacrent à rechercher des logements illicites
- augmentation du taux de détection des bâtiments dangereux qui présentent un très fort risque de blessures voire de mort pour les pompiers
- le taux de découverte de boutiques vendant des cigarettes de contrefaçon a plus que doublé
- quintuplement du taux de détection des licences d'exploitation commerciale détournées
- lutte contre l'épidémie d'addiction aux médicaments sur ordonnance grâce à la découverte de 21 pharmacies (sur un total d'environ 2 150 dans la ville de New York) qui sont à l'origine de plus de 60 % des remboursements d'oxycodone par Medicaid dans la ville.

Promotion de l'apprentissage collectif, de l'intelligence collective et de la participation sociale à la prestation des services et de l'élaboration des politiques

L'incitation à l'adoption progressive d'éléments plus sophistiqués, au-delà de la seule fourniture de données, peut favoriser un processus d'apprentissage collectif. Pour ceux qui souhaitent bâtir des sites interactifs, les obstacles à l'entrée sont bien moins importants lorsque les données publiques sont aisément accessibles. L'hébergement en ligne est peu onéreux, les blocs de construction de sites sont souvent gratuits et en accès libre, et les nouveaux sites peuvent reproduire rapidement leurs modèles de conception. Les réussites déjà enregistrées (comme le site GovTrack.us, mis au point par Joshua Tauberer[15], voir Encadré 2.2) montrent qu'il n'est pas nécessaire de disposer de moyens considérables pour entrer dans cet espace. Voir l'Encadré 2.3 pour un autre exemple aux États-Unis.

Encadré 2.2. GovTrack.us

GovTrack.us est un projet qui permet aux citoyens américains de suivre les activités du Congrès des États-Unis et de participer à l'action de leur parlement national. L'outil propose d'alerter ses utilisateurs lorsque des modifications sont apportées aux différents projets de loi et permet, grâce à des analyses statistiques, une meilleure compréhension du contexte dans lequel la législation est élaborée. Ces analyses statistiques éclairent les facteurs qui favorisent ou sapent les perspectives de promulgation d'un projet de loi, les habitudes de parrainage ou de co-parrainage des membres du Congrès ou encore les textes figurant dans d'autres projets de loi auxquels renvoie le projet analysé.

L'objectif de GovTrack.us est de publier sous un format ouvert des données publiques concernant le Congrès afin de promouvoir la transparence totale et d'encourager la participation éclairée des citoyens à la vie politique des États-Unis. Les informations relatives au Congrès américain peuvent ainsi être recherchées, consultées, comprises et réutilisées par le public, ce qu'encourage le fait que les informations sont replacées dans leur contexte, qu'une veille est exercée sur les faits nouveaux relatifs aux questions qui touchent les citoyens et que les outils adaptés sont proposés aux utilisateurs afin qu'ils agissent en conséquence.

GovTrack.us est un bon exemple des efforts consentis pour utiliser les DPO afin d'autonomiser les citoyens de sorte qu'ils prennent des décisions éclairées et qu'ils participent à la vie politique de leur gouvernement, le tout de manière efficace et peu onéreuse.

Source : Civic Impulse, LLC (n.d.) "GovTrack.us", site internet, www.govtrack.us (consulté le 14 août 2018).

Encadré 2.3. San Francisco améliore les services fournis aux jeunes défavorisés

Dans la ville de San Francisco, les chefs des départements du placement en famille d'accueil, de la probation des mineurs et de la santé mentale ont conclu un accord avec le procureur général de la ville pour autoriser l'échange limité entre agences d'informations relatives aux dossiers individuels. Ce partage a permis d'élever le niveau des soins fournis aux enfants qui ont affaire à l'une de ces agences. La coordination des dossiers s'est améliorée, des populations invisibles sont apparues (clientèles se recoupant). Tout cela s'est produit grâce à la capacité du nouveau système intégré de données à identifier et à privilégier les familles les plus vulnérables, les plus en détresse, les plus nécessiteuses. Avant l'intégration des données et leur analyse, les agences n'avaient pas pris conscience qu'à eux seuls, 2 000 usagers des services consommaient la moitié des ressources du département et que la plupart de ces familles résidaient tout près. Ensuite, l'Agence des services humains a concentré ses services dans des quartiers spécifiques et les a co-installés dans des centres de services sociaux, d'où une amélioration de leur efficacité.

Il en est notamment résulté des économies et une amélioration des services fournis. L'analyse de données mises en relation a permis de mieux évaluer les besoins des jeunes à haut risque, de les détourner d'événements négatifs futurs, de comprendre dans quoi les jeunes tombaient, et d'identifier les services requis afin d'intervenir en amont et d'éviter toute issue malheureuse. D'abord soutenu par un dispositif technologique simple, le système a été transféré sur une plateforme plus sophistiquée pour permettre aux trois agences de mieux identifier les chevauchements entre leurs usagers. Les personnes utilisant simultanément plusieurs services avaient plus de chances de commettre un crime (51 % des habitants de San Francisco bénéficiant de plusieurs services ont été condamnés pour crime grave, 33 % avaient bénéficié des services des trois agences et 88 % de ces jeunes ont commis un crime dans les 90 jours suivant le début de leur cumul de services – un délai critique pour l'intervention des travailleurs sociaux). Un rapport a fait apparaître un besoin particulier : la nécessité d'établir un système en ligne de gestion intégrée des dossiers pour établir ces liens en temps réel.

Lorsque les services ont peu à peu été confiés à des prestataires de soins non institutionnels, il est apparu nécessaire d'équilibrer le droit à des soins d'excellence avec le droit à la protection de la vie privée. D'où la nécessité d'éviter avec soin le partage d'informations non indispensables. Ce sont des questions d'ordre juridique qui ont rendu cette tâche extrêmement difficile. Les bons résultats obtenus ont convaincu le cabinet du procureur général du district qu'une base de données intégrée pourrait se traduire par l'amélioration des services de prévention, et une nouvelle règle a été adoptée pour autoriser le partage des dossiers de jeunes dont le niveau de risque était particulièrement élevé. Le district scolaire a décidé de se joindre à cette action en ciblant les élèves les plus susceptibles d'abandonner l'école afin de structurer leur prise en charge en amont. La multiplication des points de vue sur le risque que présentent les clients et l'identification de facteurs de protection peuvent aider les agences à déterminer quels sont les programmes les plus efficaces, qui sont les personnes à cibler (les plus vulnérables, les plus en difficulté, les plus nécessiteuses) et comment coordonner les responsabilités.

Source : OCDE (2015b) "Rebooting Public Service Delivery: How Can Open Government Data Help to Drive Innovation?", OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/Rebooting-Public-Service-Delivery-How-can-Open-Government-Data-help-to-drive-Innovation.pdf.

De plus, le développement du recours aux nouvelles technologies et, parallèlement, l'émergence du mouvement des DPO constituent peu à peu des facteurs essentiels d'une participation croissante du public à la prestation des services. Les initiatives d'ouverture des données publiques, surtout lorsqu'elles s'appuient sur des applications de médias sociaux, créent une architecture de participation qui permet aux utilisateurs non seulement de contribuer activement au développement d'applications et de contenus innovants mais aussi de collaborer avec des entités publiques pour fournir des services grâce à des mécanismes innovants et pour assurer la collecte participative de connaissances collectives.

Encourager l'évolution de la culture administrative

Suite aux préoccupations initiales concernant l'importance d'accroître la disponibilité des données par la mise au point, par exemple, de répertoires uniques (sous la forme de portails de données ouvertes, entre autres), les administrations publiques ont pris conscience de la nécessité de se saisir des problèmes liés à la gouvernance, aux cadres d'action et aux aspects institutionnels afin de tirer parti des avantages des DPO et d'en assurer le suivi – comme le met en lumière ce rapport dans son ensemble.

Pourtant, à mesure que les DPO gagnent en maturité dans le monde entier, les administrations comprennent de leur côté que pour assurer la viabilité à long terme de ces données, il faut faire évoluer la culture administrative afin de renforcer la prise de conscience parmi les personnels d'encadrement, de doter les fonctionnaires et le secteur public dans son ensemble des compétences nécessaires et de les persuader que le format ouvert doit être la norme retenue par défaut. Cela permet de faciliter la généralisation des mesures performantes, l'échange de connaissances sur ce qui fonctionne et ce qui échoue, et la promotion de la réutilisation des DPO par les fonctionnaires, qui peuvent ainsi participer activement à la concrétisation des avantages.

Aux **États-Unis**, l'initiative relative aux données de santé (voir Encadré 2.1) a été reproduite dans d'autres secteurs – énergie, éducation et sécurité publique. Le site Safety.Data.Gov, par exemple, a été lancé avec 700 séries de données qui ont trait à la sécurité sous tous ses aspects : sécurité des transports, sécurité des produits, sécurité locale, sécurité des consommateurs, sécurité industrielle. Le premier « Jam » des données de sécurité a accueilli 40 acteurs de l'innovation. Comme on l'a précédemment mentionné dans ce chapitre, les concours de développement de logiciels, les séances d'information des entreprises et des citoyens, les stages de formation des utilisateurs, l'organisation de manifestations de co-création et la promotion des données auprès des journalistes sont autant d'activités auxquelles les pays de l'OCDE ont recours pour favoriser la réutilisation des données dans la société (voir chapitres 4 et 7).

L'affirmation des agents publics en tant que groupe majeur de réutilisateurs potentiels de données confirme la pertinence de l'argument présenté plus haut dans ce chapitre concernant l'effet positif que pourraient produire les DPO sur l'autonomisation des responsables du secteur public. Pour obtenir des résultats durables, il est désormais indispensable de favoriser une culture qui entretient l'utilisation des données pour créer des « processus de fonctionnement » innovants et d'établir des liens de collaboration au sein du secteur public. Cela passe par le renforcement des capacités de réutilisation des données

pour une meilleure prospective stratégique, l'innovation (renforcement des capacités d'analyse des données par exemple) et l'amélioration de la performance (notamment la publication de données et la mise en œuvre de politiques de DPO jugées essentielles au regard des mesures et cadres relatifs aux indicateurs de performance).

Entre 2012 et 2015, par exemple, le **Royaume-Uni** a créé le Groupe d'utilisateurs des données ouvertes en collaboration avec le Bureau du Conseil des ministres (Cabinet Office). Il fournit des avis formulés par des « conseillers » (le Groupe d'utilisateurs des données ouvertes) afin de mettre en lumière les séries de données publiques à publier en priorité sous format ouvert, et il collabore en permanence avec le Bureau du Conseil des ministres sur les questions liées à l'ouverture des données. Les **États-Unis** ont tenté de favoriser l'entrepreneuriat dans l'administration publique en prônant une philosophie dite de la « *start-up* légère ». Une petite équipe interdisciplinaire y a été constituée dans le but de développer et de commercialiser les applications les plus simples pouvant être concrètement utilisées par les consommateurs. L'idée de commencer à une échelle modeste visait à inciter les agents publics à apprendre à partir d'une expérience concrète avant de la reproduire rapidement. Les cycles de mise à jour du produit se comptent non pas en mois mais en semaines voire en jours.

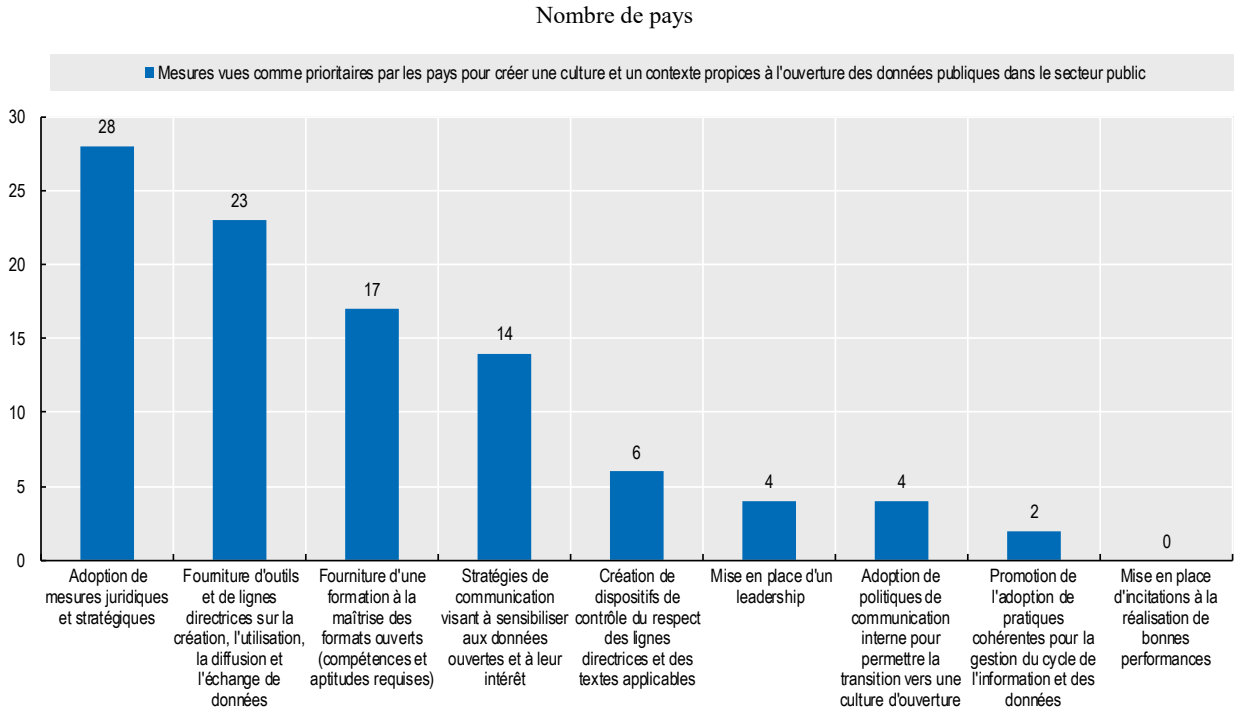
À l'évidence, cette approche tranche avec le modèle classique de gestion des projets dans les grandes organisations du secteur public – selon l'approche généralement dite de la « cascade » qui consiste à consacrer de nombreux mois à élaborer une stratégie, puis encore de nombreux mois à mettre au point un plan opérationnel, puis six mois supplémentaires à bâtir un plan de systèmes avant de lancer un objet dont le succès n'est même pas garanti. Dans ce cas, le mode de fonctionnement repose bien plus sur la disruption que sur la reproduction rapide et propice au prototypage. Le modèle de la « *start-up* légère », qui ne nécessite qu'un investissement modeste en temps et en ressources, permet au secteur public d'accepter l'échec. De fait, il est considéré comme la meilleure méthode possible de gestion des risques puisqu'il minimise le coût de l'échec tout en permettant des ajustements en temps réel pour tenir compte des résultats des évaluations et de l'évolution des paramètres.

Renforcer les capacités de maîtrise des formats ouverts

Le renforcement des capacités de maîtrise des formats ouverts est au cœur des mesures à prendre pour créer une culture propice à l'ouverture des données publiques. Concrètement, pour qu'une culture de l'ouverture des données publiques infuse dans les organisations du secteur public, celles-ci doivent acquérir une bonne connaissance de ce que sont les données ouvertes et se doter de compétences spécialisées pour ouvrir les données publiques et promouvoir leur réutilisation. Cela s'inscrit dans le cadre général de la maîtrise des formats ouverts, une notion dont la définition et l'interprétation varient d'un pays à l'autre mais qui dépasse la simple capacité à mieux publier les données sous format ouvert. La maîtrise des formats ouverts désigne généralement l'identification des besoins d'ouverture de nouvelles données et/ou la création de séries de données ouvertes, en complément des compétences nécessaires pour mieux comprendre et utiliser les données et pour les mettre en regard de la réalisation des objectifs stratégiques de l'action publique (OECD, à paraître, 2017c)]. Le renforcement de la maîtrise des formats ouverts passe également par l'identification des compétences à développer dans chaque catégorie de fonctionnaires (y compris les cadres et les décideurs). Cela peut contribuer à encourager l'innovation dans le secteur public dans la mesure où les équipes capables d'expérimenter et d'innover dans les administrations publiques puisent abondamment dans les données et dans les histoires qu'elles racontent (OECD, 2017d).

Toutefois, les données collectées grâce à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 montrent que 17 pays seulement sur 34 ont accordé la priorité aux mesures de formation à la maîtrise des formats ouverts. Seuls quatre pays ont décidé de prendre en priorité des mesures visant à se doter du personnel d'encadrement nécessaire en matière de données publiques ouvertes, ce qui souligne la nécessité de renforcer les capacités, la prise de conscience et les connaissances à tous les niveaux du secteur public afin de délaisser l'approche consistant à cantonner les données ouvertes aux seules questions techniques plutôt qu'à les étendre aux questions stratégiques d'action publique (Graphique 2.2). À mesure que croît la pression exercée afin que soient générés des avantages et des effets concrets, il faut privilégier la mise en œuvre pratique ; pour ce faire, il faut des compétences.

Graphique 2.2. Mesures vues comme prioritaires par les pays membres et partenaires de l'OCDE pour créer une culture et un contexte propices à l'ouverture des données publiques au sein du secteur public



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 20 : « Quelles sont les mesures vues comme prioritaires par les autorités centrales/fédérales pour créer une culture et un contexte propices à l'ouverture des données publiques au sein du secteur public ? ».

S'agissant de l'approche adoptée par la plupart des pays membres et partenaires de l'OCDE concernant les exercices de renforcement des capacités de maîtrise des formats ouverts et de promotion d'une culture des données ouvertes dans le secteur public, les résultats recueillis dans le cadre de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 font apparaître plusieurs exemples pertinents. Dans certains cas, ces exemples mettent en lumière le rôle de promotion qu'ont endossé les administrations publiques centrales, surtout aux premiers stades de l'élaboration des politiques. En ce qui concerne l'interprétation de la notion d'ouverture des données :

- Aux **États-Unis**, des réunions bihebdomadaires de soutien à la mise en œuvre sont organisées pour présenter les avantages et possibilités des séries de données publiques ouvertes aux fonctionnaires. En outre, afin de faire connaître les avantages et possibilités des données ouvertes pour les acteurs non publics, ces réunions bihebdomadaires sont également ouvertes au public une fois par trimestre.[16]
- En **Belgique**, le gouvernement fédéral a organisé plusieurs rencontres en personne avec des fonctionnaires dans l'ensemble du secteur public pour présenter la valeur potentielle des séries de données ouvertes. De plus, plusieurs sessions de sensibilisation ont été organisées avec des fonctionnaires pour étoffer leurs connaissances des données publiques ouvertes et de leurs avantages.[17]
- En **Espagne**, une liste de diffusion destinée aux fonctionnaires a été créée dans le cadre de l'initiative Aporta et des messages détaillés d'actualisation sont envoyés aux membres lorsque des modifications sont apportées aux politiques relatives aux données publiques ouvertes.[18]
- Au **Canada**, le Sommet canadien sur les données ouvertes est une conférence annuelle qui invite les différents utilisateurs potentiels de données ouvertes à favoriser une connaissance plus approfondie des DPO et de leurs nombreux avantages. Le sommet permet de réunir tous les niveaux d'administration pour qu'ils échangent mutuellement leurs expériences sur les avantages des DPO et pour fixer un calendrier d'harmonisation et d'amélioration de la fourniture des données ouvertes au Canada.[19]
- En **Slovénie**, l'Académie administrative du ministère de l'Administration publique a organisé plusieurs séminaires sur la gestion des données du secteur public, les données publiques ouvertes et le portail central des DPO.[20]

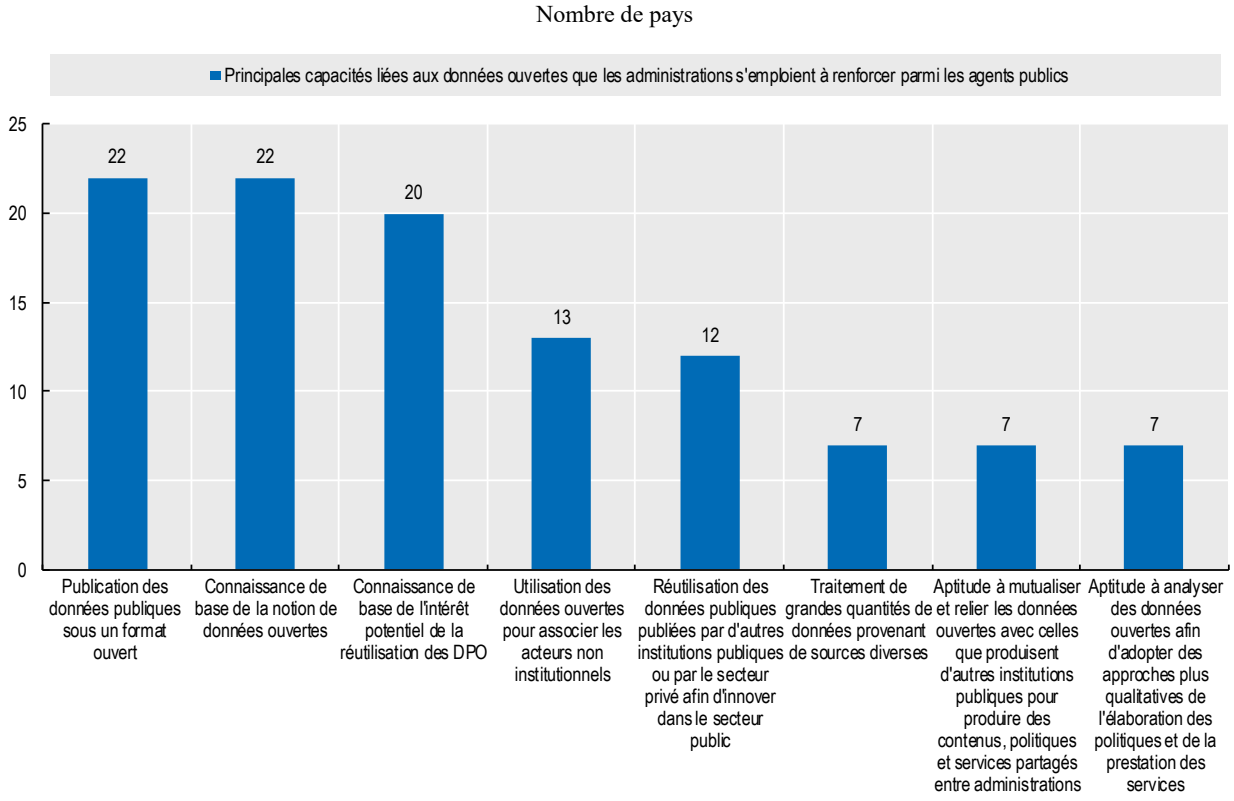
Citons en outre quelques-unes des mesures prises pour renforcer les capacités des fonctionnaires à publier les données publiques sous un format ouvert, y compris des stages de formation à la maîtrise des formats ouverts :

- En **Colombie,** le Programme pour l'excellence dans l'administration publique propose des formations spécifiques aux agents publics afin de renforcer leurs compétences numériques ; sont également visées les compétences de maîtrise des formats ouverts.[21]
- En **Finlande**, le ministère de l'Éducation et le ministère des Finances ont organisé et soutenu des sessions de formation destinées aux agents publics chargés d'ouvrir leurs données, y compris une formation à la maîtrise des formats ouverts.[22]
- En **République tchèque**, le ministère de l'Intérieur et le département de l'architecte principal de l'administration publique numérique organisent régulièrement des stages et ateliers de formation à l'ouverture des données à l'intention des agents publics. Ces stages de formation visent à doter les fonctionnaires des connaissances et compétences adéquates afin qu'ils publient les données publiques sous un format ouvert. De ce fait, ils englobent notamment le développement de compétences de maîtrise des formats ouverts.[23]
- En **France**, l'École nationale d'administration (ENA) propose une formation sur les données ouvertes. D'autres stages de formation sont également proposés au sein de la Direction des services administratifs et financiers, qui dépend du Premier ministre.[24]
- En **Israël**, différents types de stages de formation liés à l'administration numérique sont proposés dans le cadre du Programme des dirigeants numériques, l'un d'entre

eux ayant trait à la maîtrise des formats ouverts. En 2017, un forum s'est tenu sur ce sujet.[25]

En règle générale, cependant, la plupart des pays n'ont pas inscrit dans leurs priorités le renforcement des compétences avancées en matière de données afin de promouvoir la réutilisation des données ouvertes dans le secteur public (voir Graphique 2.3). Les faits montrent que les pays de l'OCDE ne se distinguent pas particulièrement par leur prise de conscience de l'importance qu'il y a à renforcer les capacités de publier les données sous un format ouvert afin d'encourager leur réutilisation dans le secteur public en vue d'améliorer l'élaboration des politiques publiques et la qualité des services fournis. Sept des 34 pays qui ont répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017) s'emploient à étoffer les compétences des fonctionnaires pour leur permettre de mieux analyser les données sous format ouvert afin d'améliorer la qualité des approches adoptées en matière d'élaboration des politiques et d'exécution des services (voir Graphique 2.3).

Graphique 2.3. Principales capacités liées aux données publiques que les administrations s'emploient à renforcer parmi les agents publics



Note : Pour les pays ayant répondu « non » à la question 18 – « Votre administration centrale/fédérale privilégie-t-elle le renforcement de la maîtrise des formats ouverts au sein des administrations publiques et/ou parmi la communauté des réutilisateurs de données (producteurs d'application, programmeurs, etc.) dans la société ? » – la réponse « non » a été retenue par défaut pour toutes les catégories disponibles de la question 18d. D'autre part, pour les pays ayant répondu « non » à l'option de réponse « Agents publics (gestionnaires de données, techniciens, administrateurs institutionnels principaux des données, analystes/scientifiques des données) » à la question 18a – « Si oui, qui est le principal groupe cible ? » –, l'option de réponse « non » a été retenue par défaut pour toutes les catégories disponibles de la question 18d.

Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 18d : « Veuillez préciser quelle(s) capacité(s) il cherche à renforcer parmi les agents publics. »

Des mesures ont été prises dans quelques pays mais elles restent l'exception plutôt que la norme :

- Au **Mexique**, par exemple, les Équipes des données sont un groupe de spécialistes des données ouvertes chargés de renforcer les capacités en matière de DPO au sein des administrations publiques, y compris la réutilisation des données publiques ouvertes, bien qu'au départ, leur priorité soit allée aux capacités de publication des données sous un format ouvert.[26]
- En **Corée**, l'administration publique a organisé plusieurs sortes différentes de sessions de formation liées aux données ouvertes, dont certaines portent sur la réutilisation des données publiques ouvertes.[27]
- Le projet de campus des sciences des données (Data Science Campus Project), piloté par l'Office national de statistique du **Royaume-Uni**, s'inscrit dans le cadre de l'ensemble des efforts déployés pour favoriser le nécessaire développement culturel dans les organisations du secteur public du pays et pour encourager la réutilisation des données (voir Graphique 2.4).

Encadré 2.4. La stratégie de transformation de l'administration publique au Royaume-Uni : personnes, compétences et culture

Au Royaume-Uni, la stratégie de transformation de l'administration publique vise principalement à créer les compétences adéquates et la culture nécessaire pour axer le secteur public sur les données. Elle souligne combien il est important de doter les agents publics de compétences numériques en créant des métiers numériques et en augmentant le nombre d'agents publics spécialisés dans ce domaine.

Conformément à cette stratégie, le Service numérique du gouvernement britannique (Government Digital Service, GDS) s'emploie en priorité à constituer un groupe d'agents publics disposant d'une connaissance approfondie en matière de numérique, de données et de technologies, autrement dit dans les métiers du numérique, des données et des technologies (NDT). Cela passe par la définition de parcours de carrière et de mécanismes de valorisation cohérents de ces métiers. De plus, un cadre particulier (le cadre des capacités des métiers du numérique, des données et des technologies) aide les organisations du secteur public à mieux comprendre et recruter les professionnels du NDT.

Le GDS s'emploie également à renforcer les compétences numériques dans le secteur public britannique grâce au campus des sciences des données et au programme de formation dit « Accélérateur des sciences des données », qui visent l'un et l'autre à renforcer les capacités scientifiques des administrations publiques en matière de données ainsi que la mise en œuvre des outils et techniques numériques au sein même des organisations du secteur public. Le projet vise à explorer la manière dont les nouvelles sources de données (y compris les données ouvertes et les données massives) et les techniques scientifiques en matière de données permettent d'améliorer la connaissance collective de l'économie, des populations et de la société du Royaume-Uni, et de bâtir une expertise de classe mondiale dans l'ensemble de cet écosystème. Créé pour relever ce défi, le campus des sciences des données de l'Office national de statistique (ONS) fait

office de plateforme permettant à l'ensemble du secteur public et du secteur privé du Royaume-Uni de bâtir une nouvelle génération de capacités, d'outils et de technologies afin de tirer parti de la croissance et de la disponibilité de nouvelles données innovantes et de fournir des mesures et analyses riches et informées concernant l'économie, le contexte général et la société dans son ensemble. Pour y parvenir, le Campus des sciences des données promeut activement la collaboration entre universitaires, administrations et entreprises pour répondre aux demandes et aux défis que présente l'évolution de l'économie et pour repousser les frontières de la recherche en sciences des données au sein de l'ONS et au-delà.[1]

Enfin, le GDS s'emploie à promouvoir une culture en lien avec la transformation axée sur les données du secteur public. Cela passe par des initiatives de sensibilisation sur l'actif que constitue la valeur des données au sein du secteur public. Des sessions de formation sont proposées pour permettre aux hauts fonctionnaires de gérer des projets numériques et des « organisations appartenant à l'ère numérique » (Bureau du Cabinet et Ben Gummer, 2017). Le GDS contribue également à créer un environnement permettant de former des agents publics non spécialistes du numérique à expérimenter et utiliser différents outils et techniques numériques.

1. Pour plus d'informations, voir : www.ons.gov.uk/aboutus/whatwedo/datasciencecampus et https://datasciencecampus.ons.gov.uk/.

Source : Bureau du Cabinet et Ben Gummer (2017), "Government Transformation Strategy", Londres, http://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/590199/Government_Transformation_Strategy.pdf.

- En **Italie**, une initiative a été récemment lancée pour favoriser l'interopérabilité et le partage des données et pour promouvoir la gestion et l'utilisation des DPO dans l'ensemble des organisations du secteur public. Le cadre relatif aux données et aux analyses (CDA), un projet lancé dans le cadre du Plan triennal pour les technologies de l'information et des communications (TIC) dans les administrations publiques en 2017, vise à proposer une grande plateforme de données (y compris des DPO) qui centralise, stocke, standardise et redistribue les données et les réflexions. Le CDA est également doté d'une équipe spécialement consacrée aux données qui utilise la plateforme pour analyser les données et pour mettre au point des applications et des outils de visualisation. Concrètement, le cadre et l'équipe peuvent notamment aider les organisations du secteur public qui ne disposent pas des compétences et des ressources nécessaires à investir dans la conception et la gestion de leurs propres infrastructures de données. De ce fait, cette initiative est à l'origine d'une plateforme qui facilite la recherche, la mise en relation, l'analyse et la réutilisation des données, au besoin avec l'aide de l'équipe créée au sein du CDA.[28]

Le scénario mentionné ci-dessus met en lumière la nécessité de multiplier les exercices de renforcement des capacités pour consolider le socle de compétences en vue de bâtir un secteur public axé sur les données. En outre, il faut définir en termes clairs *quelles* sont les données et les compétences numériques dont le secteur public doit se doter, au-delà des compétences liées au processus préparatoire antérieur à la publication des données publiques. De même, il est prioritaire de cerner les besoins de compétences en matière de données dans un sens plus général afin de faire le lien entre le renforcement de ces capacités et les efforts spécialement consacrés à la modernisation et à la transformation des capacités

numériques du secteur public (en application des politiques générales d'emploi dans le secteur public).

Les mesures législatives et autres qui peuvent contribuer à créer une culture et un contexte propices à l'ouverture des données publiques dans le secteur public doivent être complétées par d'autres actions visant à promouvoir une culture professionnelle qui favorise le développement des DPO. Nombreux sont les praticiens qui estiment qu'il est moins important de former les agents publics que de leur donner l'autorisation d'expérimenter, car le renforcement d'une culture de l'expérimentation permettra d'accroître la valeur des DPO. Il se trouve dans les organisations du secteur public de nombreux innovateurs et entrepreneurs parfois talentueux qui souhaitent ou pourraient souhaiter faire des expérimentations en utilisant des DPO, mais il est indispensable de s'assurer que ces personnes ne restent pas des exemples de pratiques isolées et qu'au contraire, ils s'intègrent dans l'ensemble de la communauté des acteurs de l'innovation fondée sur les données. Pour y parvenir, il faut leur faire savoir qu'ils peuvent travailler et fonctionner de différentes manières, et il faut leur proposer des mesures les y incitant. Afin d'encourager l'émergence d'un personnel innovant dans les secteurs publics, il faut affronter les questions liées à l'aptitude et à la motivation des agents en matière d'innovation tout en leur donnant la possibilité concrète de les mettre en pratique (OCDE, 2017d).

Le message principal doit moins porter sur l'utilisation des DPO pour revoir de fond en comble les processus et méthodes de fonctionnement que sur la transformation de l'existant. Plus que des modules de formations techniques, cet état d'esprit peut être encouragé en fournissant aux agents publics les directives, les principes, les outils et l'espace nécessaires dans un environnement où les comportements innovants sont encouragés. Les données ouvertes peuvent être mobilisées pour favoriser l'innovation dans le secteur public, à condition que celui-ci soit incité dans son ensemble à développer une culture de l'expérimentation. À cet égard, la fertilisation croisée est possible : les mesures visant à constituer des unités et des équipes chargées de l'innovation sont considérées comme le pendant structurel des initiatives transversales et interdisciplinaires qui rompent avec la routine habituelle tout en expérimentant et en introduisant de nouvelles approches reposant sur divers outils, méthodes et compétences (OCDE, 2017d).

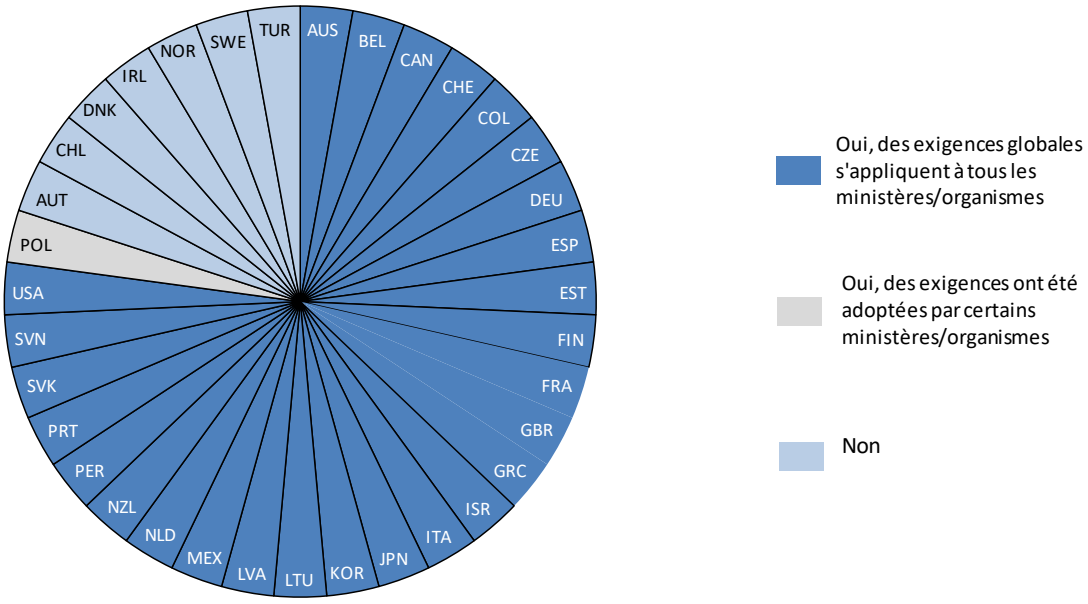
Les pays doivent prendre des mesures susceptibles de stimuler, d'encourager et de conduire à la mise en œuvre concrète des initiatives d'ouverture des données publiques (voir chapitre 4). En pratique, pour créer une culture et un contexte propices à l'ouverture des données publiques, les administrations publiques doivent accorder la priorité aux mesures qui favorisent et suscitent la mise en pratique d'initiatives d'ouverture des données publiques. Autrement dit, les administrations ne sauraient se contenter de créer un cadre juridique pour ouvrir les données publiques afin de promouvoir une culture et un contexte propices à l'ouverture des données publiques.

« L'ouverture par défaut » peut-elle promouvoir le changement de culture souhaité ?

Nombreuses sont les administrations qui considèrent encore que l'établissement de règles au niveau central/fédéral en vertu desquelles les données publiques devraient être « ouvertes par défaut » est la première mesure fondamentale à prendre pour promouvoir une culture propice à l'ouverture des données dans le secteur public (voir chapitre 4). Incontestablement, il s'agit en effet d'une mesure essentielle pour aider les ministères et agences du niveau central/fédéral à prendre conscience du fait que l'ouverture par défaut doit être la norme et non l'exception. Compte tenu de cet objectif final, les administrations

se sont employées à établir des cadres juridiques qui favorisent l'évolution culturelle vers « l'ouverture par défaut » (tout en veillant à informer les ministères et organismes publics des quelques exceptions qui limitent les règles d'ouverture des données publiques) (voir Graphique 2.4.

Graphique 2.4. Adhérents imposant une « ouverture par défaut » des données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 2 : « À l'échelon central/fédéral, existe-t-il des exigences formelles prévoyant l'ouverture par défaut des données publiques (sauf motif légitime contraire) ? ».

Comme le montre le chapitre 1, de nombreuses administrations publiques utilisent le cadre juridique en guise de mesures complémentaires pour promouvoir une culture et un contexte propices à l'ouverture des données dans le secteur public. En Corée, par exemple, l'article 17 de la loi sur les données ouvertes précise clairement la liste des motifs légitimes qui justifient la restriction des règles de publication des données publiques par défaut. En pratique, les pays doivent veiller à ce que cette liste de motifs légitimes soit aussi claire que possible et accessible par toutes les institutions du secteur public. Idéalement, il faudrait donc qu'elle soit disponible en ligne sous la forme d'un document officiel unique, comme c'est le cas en Corée.[29]

Toutefois, même si la création d'un cadre juridique favorisant le « numérique par défaut » a joué un rôle crucial pour encourager le changement de culture et pour veiller à ce que l'ouverture des données publiques devienne la norme tout en tenant dûment compte des exceptions légitimes à la publication des données, il reste indispensable de s'assurer que « l'ouverture par défaut » est considérée comme un moyen et non une fin en soi. C'est pour cette raison que de nombreuses administrations complètent de plus en plus souvent l'approche dite de « l'ouverture par défaut » par celle de la « publication avec un objectif » afin de s'assurer que la publication des données répond à la demande.

Format ouvert par défaut ou publication avec un objectif ?

Pendant de nombreuses années, les partisans les plus enthousiastes de la publication des données sous format ouvert ont plaidé en faveur de l'intégration du principe du format ouvert par défaut dans les cadres nationaux régissant l'ouverture des données. De nouvelles lois nationales ont été adoptées et/ou des lois et règlements en vigueur concernant l'accès à l'information ou la liberté d'information ont été modifiés pour préserver la publication des données publiques sous un format ouvert, à l'exception des données assujetties à des restrictions valables liées à la confidentialité, à la sécurité ou aux privilèges (Ubaldi, 2013). De plus, de nombreuses mesures législatives clarifient le fait que la publication ne doit tout au plus être soumise qu'à la seule règle selon laquelle les utilisateurs attribuent les données et font en sorte que leurs travaux puissent être partagés, les données peuvent être utilisées, réutilisées et distribuées librement par quiconque, et/ou aucune redevance n'est exigée pour leur téléchargement et leur réutilisation.

En l'absence de mesures règlementaires pour favoriser le choix du format ouvert par défaut, des mesures visant à promouvoir une culture propice à ce choix ont été prises, souvent avec les encouragements des communautés de réutilisateurs de données. Ces mesures ont sans aucun doute permis de sensibiliser les organisations du secteur public à la signification et à la valeur potentielle des données ouvertes, de même qu'elles ont incité, encouragé et contribué à améliorer la disponibilité des données. Pourtant, les principaux acteurs de l'écosystème des données ouvertes font remarquer que dans bien des cas, la mise en œuvre de ce principe s'est traduite par la tendance à fonder la publication des données sur l'offre. Concrètement, pour se conformer aux règles et répondre aux attentes connexes des communautés de réutilisateurs des données, ou pour réagir à la pression exercée par leurs pairs, les organisations du secteur public ont privilégié les « fruits les plus mûrs » et publié les données selon une approche descendante, et non en fonction de la demande. Cette situation a parfois suscité de vives critiques concernant le fait que les données ouvertes étaient considérées comme un objectif plutôt que comme un moyen de créer de la valeur. Les principales lacunes des administrations publiques critiquées tenaient au fait qu'elles ne faisaient rien ou presque pour mieux connaître et pour impliquer l'écosystème, pour comprendre les besoins réels en matière de données et pour soumettre leur publication à l'évolution de la demande.

Parallèlement à la maturation des données ouvertes dans tous les pays du monde, il a peu à peu été pris conscience de la nécessité de favoriser l'émergence d'une culture de la création de valeur et des approches axées sur la résolution des problèmes afin de cibler les efforts entrepris de manière plus efficace, de mieux utiliser des ressources limitées et de publier des données qui présentent une forte valeur pour leurs réutilisateurs. Le concept de « publication avec un objectif » est la meilleure illustration de ce nouveau débat (voir Encadré 2.5).

Pour favoriser une culture de l'ouverture proactive des données dans l'ensemble du secteur public, il faut établir des règles générales s'appliquant à tous les ministères et agences, en vertu desquelles les données publiques doivent être publiées sous format ouvert par défaut. Toutefois, ces règles doivent s'accompagner d'une description claire et accessible de la liste des exceptions (voir chapitre 3) aux règles d'ouverture par défaut, la publication sous format ouvert par défaut devant être considérée comme un moyen pour atteindre une fin et, de ce fait, assortie d'un objectif (réponse à la demande, approche axée sur la résolution de problèmes, etc.) (voir chapitre 4).

Encadré 2.5. Charte internationale sur les données ouvertes : Renforcer le cadre pour pérenniser la publication avec un objectif

Alors que le Secrétariat international des données ouvertes conduit un exercice destiné à évaluer la nécessité d'examiner les six principes de la Charte internationale sur les données ouvertes, l'issue des consultations publiques semble révéler un accord général sur la nécessaire évolution vers une approche stratégique axée sur la « publication avec un objectif », quoique la manière d'y parvenir ne fasse pas encore consensus. Même si le principal moteur de cette évolution semble être la prise de conscience que l'ouverture de données sans lien avec l'objectif de leur réutilisation est moins efficace que lorsque les données sont publiées en vue de résoudre un problème spécifique, de nombreux partisans de l'ouverture des données considèrent que ce débat est risqué en tant que tel, car ils craignent que le principe du « format ouvert par défaut », qui sous-tend l'ensemble du mouvement d'ouverture des données, ne s'en trouve mis en péril.

Globalement, certains estiment que l'ouverture par défaut, c'est-à-dire le premier principe de la Charte, demeure trop ambitieux pour être réalisé dans de nombreux pays du monde et, *in fine*, impose une pression excessive aux administrations publiques afin qu'elles publient tout sans souci de la qualité, de la sécurité ni de la confidentialité des données. D'autres pensent que la notion de « publication avec un objectif » est en contradiction avec le principe du format ouvert par défaut – qui est considéré comme la clef de voûte du mouvement d'ouverture des données dans son ensemble. Peu nombreux sont ceux qui estiment que le format ouvert par défaut » est un principe tandis que la « publication avec un objectif » est la stratégie permettant de l'appliquer (Carfi, 2018).

Le cœur du problème tient sans doute au fait que le débat est encore trop peu centré sur la demande de données. Pour que la publication des données sous format ouvert soit constructive, c'est la création de valeur qui doit être le premier facteur incitant les administrations publiques à agir.

Source : Auteur, à partir de différentes sources, y compris Ubaldi, B. (2013), « Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 22, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en et Carfi, N. (4 juillet 2018), « Is 'Open by Default' too high a bar? », Medium, https://medium.com/@opendatacharter/is-open-by-default-too-high-a-bar-1bc8c0578480.

Renforcer les capacités pour produire des résultats et les mesurer

Ce chapitre a permis d'analyser la manière dont les administrations publiques et les différents niveaux d'administration peuvent tirer parti de l'ouverture des données, afin de brosser le contexte général et de présenter des réflexions susceptibles d'éclairer les programmes d'amélioration de la performance (voir chapitre 8). Pour utiliser les données ouvertes avec efficacité afin de résoudre les problèmes et d'améliorer la performance, la première mesure essentielle à prendre consiste cependant à s'assurer que l'on connaît la question à laquelle on tente de répondre, le problème que l'on aimerait résoudre et/ou les améliorations ou effets que l'on vise et, par conséquent, que l'on souhaite mesurer. Voilà qui permet en effet de favoriser la hiérarchisation des séries de données à publier en priorité sous un format ouvert et la répartition des ressources qui en découle.

En clarifiant la question ou le problème central que les utilisateurs de données cherchent à résoudre, on aide les administrations publiques à cerner quelles données doivent être captées, examinées et analysées afin de mieux saisir le problème et d'identifier les données pertinentes pour mesurer la performance du service fourni. Nous avons examiné comment les technologies, conjuguées avec le nombre croissant de séries de données accessibles sous format ouvert, peuvent contribuer à identifier des tendances et des relations, à corréler les données entre départements et agences, et à présenter les informations les plus pertinentes. Cela peut grandement aider à détecter les mouvements à la baisse ou à la hausse de la performance, et à réagir rapidement. Les partenariats conclus avec des organisations non gouvernementales afin de présenter des données peuvent également contribuer à améliorer la connaissance et l'intérêt du public à l'égard des données et à améliorer les résultats et la performance.

Dans le contexte changeant des données ouvertes, cependant, de nouvelles séries de données (sources alternatives de données) s'avèrent utiles pour évaluer et mesurer la performance dans le domaine des services. Ces données sont souvent produites directement par les usagers des services, notamment *via* des appareils mobiles ou des plateformes de médias sociaux. Cette contribution et ce retour d'informations sont souvent fournis en temps réel, or les effets d'une amélioration des services sont attendus sans délai. Pour ce faire, cependant, les administrations publiques doivent disposer des capacités adéquates en termes de ressources humaines – effectifs et formations adaptées – afin de balayer les retours d'information, de retenir les plus pertinents et de les transformer rapidement en contributions concrètes à l'amélioration des services fournis.

Enfin et surtout, il faut pour obtenir des résultats que les organisations du secteur public soient en mesure d'évaluer les progrès de la mise en œuvre et des résultats des politiques de DPO ; le chapitre 8 du présent rapport présentera plus en détail les capacités et méthodes existantes dont disposent les administrations pour mesurer l'impact de leurs politiques en la matière. Il va de soi qu'outre le renforcement de l'attention et des capacités accordées à l'activité de mesure, l'adoption d'une approche axée sur la résolution de problèmes peut aider les administrations publiques à se doter des capacités nécessaires pour produire des résultats et pour les mesurer, surmontant du même coup le risque que la publication de DPO soit perçue comme un résultat final plutôt que comme un moyen de produire de la valeur publique.

Notes

1. Indications fournies à l'OCDE par la Slovénie le 12 août 2018.
2. Voir https://darksky.net/app.
3. Voir https://itunes.apple.com/us/app/swackett/id412558550?mt=12.
4. Voir www.yahoo.com/news/weather.
5. Indications fournies à l'OCDE par la délégation allemande le 9 août 2018 et indications figurant à l'adresse suivante : www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/mFund/Ueberblick/ueberblick.html.

6. Pour en savoir plus, voir www.ontsi.red.es/ontsi/es/content/estudio-de-caracterizaci%C3%B3n-del-sector-infomediario-2016.

7. Pour en savoir plus, voir www.codeforamerica.org/about/.

8. Pour en savoir plus, voir http://cckorea.org/xe/english/307119.

9. Pour en savoir plus, voir https://ejn.gov.si/statist#.

10. Indications fournies à l'OCDE par la Slovénie le 12 août 2018.

11. Indications fournies à l'OCDE par le Canada le 10 août 2018.

12. Pour en savoir plus, voir www.bristolisopen.com/.

13. Pour en savoir plus, voir www.bristolisopen.com/about/ and www.bristolisopen.com/.

14. Pour en savoir plus, voir https://www1.nyc.gov/site/analytics/index.page.

15. Voir www.govtrack.us/about.

16. Complément d'information fourni par les États-Unis en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 57.

17. Complément d'information fourni par la Belgique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 57.

18. Complément d'information fourni par l'Espagne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 57.

19. Indications fournies à l'OCDE par la délégation canadienne le 10 août 2018.

20. Indications fournies à l'OCDE par la Slovénie le 12 août 2018.

21. Complément d'information fourni par la Colombie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 58.

22. Complément d'information fourni par la Finlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 58.

23. Complément d'information fourni par la République tchèque en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 58. Pour en savoir plus, voir https://opendata.gov.cz/edu:%C5%A1kolen%C3%AD:archiv.

24. Complément d'information fourni par la France en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 58.

25. Complément d'information fourni par Israël en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 58. Pour en savoir plus, voir https://digileaders.com/region/il/.

26. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 58.

27. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 59.

28. Pour en savoir plus, voir https://pianotriennale-ict.italia.it/en/daf/.

29. Indications fournies par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 3.

Références

AcademyHealth (2017), « Health Datapalooza Agenda », www.academyhealth.org/sites/default/files/hdpagnedabook.pdf (consulté le 13 juillet 2018).

Bureau du Cabinet et Ben Gummer (2017), « Government Transformation Strategy », Londres, http://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/590199/Government_Transformation_Strategy.pdf.

Capgemini Consulting (2013), « Bristol Open Data Innovation », www.connectingbristol.org/b-open/ in *The Open Data Economy: Unlocking the Economic Value by Opening Government and Public Data*, www.capgemini.com/resources/the-open-data-economy-unlocking-economic-value-by-opening-government-and-public-data/#.

Carfi, N. (4 juillet 2018), « Is 'Open by Default' too high a bar? », *Medium*, https://medium.com/@opendatacharter/is-open-by-default-too-high-a-bar-1bc8c0578480.

Civic Impulse, LLC (sans date), « GovTrack.us », site web, www.govtrack.us (consulté le 14 août 2018).

Harrell, C. (2013), « The Beginning of a Beautiful Friendship: Data and Design in Innovative Citizen Experiences », in B. Goldstein et L. Dyson (dir. pub.), *Beyond Transparency*, Code for America, http://beyondtransparency.org/chapters/part-3/the-beginning-of-a-beautiful-friendship-data-and-design-in-innovative-citizen-experiences/.

Helbig, N., A.M. Cresswell, G.B. Burke et L. Luna-Reyes (2012), « The Dynamics of Opening Government Data: A White Paper », Centre for Technology in Government, State University of New York, Albany.

MBRCGI (Mohammed Bin Rashid Centre for Government Innovation) et OCDE (2017), *Embracing Innovation in Government - Global Trends*, OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government.pdf.

MJU (2018), « Transparency and open data », page web, Ministry of Public Administration, Slovénie, www.mju.gov.si/en/areas_of_work/transparency_and_open_data/ (consulté le 7 septembre 2018).

OCDE (à paraître), « A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2017a), « *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies* », *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264265820-en.

OCDE (2017b), *Digital Government Review of Norway: Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279742-en.

OCDE (2017c), « Core skills for public sector innovation », in *Skills for a High Performing Civil Service*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264280724-6-en.

OCDE (2017d), *Fostering Innovation in the Public Sector*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264270879-en.

OCDE (2016), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264259270-en.

OCDE (2015a), *Open Government Data Review of Poland: Unlocking the Value of Government Data*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264241787-en.

OCDE (2015b) « Rebooting Public Service Delivery: How Can Open Government Data Help to Drive Innovation? », OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/Rebooting-Public-Service-Delivery-How-can-Open-Government-Data-help-to-drive-Innovation.pdf.

O'Reilly, T. (2013), « Government as a platform », *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Inc.

O'Reilly, T. (2010), *Open Government*, O'Reilly Media, Inc.

Parlement européen (2014), « Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics », https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014L0024-20180101&from=FR.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2017), « Le gouvernement du Canada octroie un contrat de services numériques à l'aide d'une méthode simplifiée d'approvisionnement », Communiqué de presse, https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/nouvelles/2017/09/le_gouvernement_ducanadaoctroieuncontratdeservicesnumeriquesalai.html.

Ministère espagnol de l'Énergie, du Tourisme et du Développement numérique, Observatoire des télécommunications et de la société de l'information (ONTSI) et Red.es (2016), « Estudio de caracterizacion del sector infomediario », www.ontsi.red.es/ontsi/es/content/estudio-de-caracterizaci%C3%B3n-del-sector-infomediario-2016.

Tambouris, E. et al. (2012), « Understanding eParticipation State of Play in Europe », *Information Systems Management,* vol. 29, n° 4, pp. 321–330, https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716994.

Tauzin, J.L. (2016), « Pôle emploi : Deux cas d'utilisation de data mining et de text mining », exposé présenté à la Conférence internationale des bonnes pratiques de lutte contre la fraude à l'ère du numérique, 6 décembre 2016.

Ubaldi, B. (2013), « Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 22, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en

Chapitre 3. Agir sur l'accessibilité grâce à des données ouvertes de haute qualité

Ce chapitre donne une vue d'ensemble des actions entreprises par les membres de l'OCDE, les pays partenaires et les autres économies pour encourager la publication de données ouvertes de haute qualité. Il s'attache à montrer l'importance de l'élaboration d'instruments comme des lignes directrices et des normes pour aider les organisations du secteur public à préparer leurs données avant publication, ainsi que des actions contribuant à une interopérabilité et à un partage accrus de ces données au sein du secteur.

La Lituanie n'était pas membre de l'OCDE à l'époque de la préparation de la présente publication. Par conséquent, elle n'apparaît pas sur la liste des membres de l'OCDE, et n'est pas comptabilisée dans les agrégats relatifs à la zone OCDE.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Le développement, dans le monde entier, des actions concernant les données publiques ouvertes a eu lieu en même temps que la transformation numérique des activités commerciales et que l'augmentation du nombre de citoyens connectés et interconnectés, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Dans le contexte de la Quatrième révolution industrielle (c'est-à-dire la fusion entre les sphères physique, numérique et biologique ;[1] Schwab, 2015), les données se trouvent au cœur de l'intelligence artificielle et sont de plus en plus considérées comme l'élément central pour accroître l'intelligence du secteur public. Au vu de ces tendances, l'accessibilité accrue à des données de haute qualité représente un avantage concurrentiel.

La qualité des données – y compris des données ouvertes – est déterminée par un ensemble de caractéristiques qui ont en outre une incidence sur l'utilité potentielle globale de ces données pour leurs réutilisateurs. Un exemple des actions menées par le passé pour clarifier le concept de qualité des données et ses implications est celui des « huit principes relatifs à l'ouverture des données publiques », qui ont été définis et présentés pour examen aux administrations en décembre 2007, lors d'une réunion d'un groupe de travail sur le gouvernement ouvert à Sebastopol (Californie, États-Unis). Cette réunion, à laquelle avaient participé 30 partisans des données publiques ouvertes, avait été organisée par l'organisation Public.Resource.Org – avec le soutien de Sunlight Foundation, Google et Yahoo –, et avait abouti à la définition de principes qui, s'ils sont respectés, permettent d'établir que des données publiques sont ouvertes (par exemple : rapidité de diffusion et lisibilité par machine) (Ubaldi, 2013).

Tandis que les administrations du monde entier reconnaissent de plus en plus la réutilisation des données comme une condition essentielle de la création de valeur, il fait de moins en moins de doute que la qualité des données publiques requiert des efforts de plus grande ampleur en matière d'amélioration de la gouvernance des données et de la gestion de leur chaîne de valeur. Par voie de conséquence, la disponibilité – ainsi que l'accessibilité – de données de haute qualité doit s'appuyer sur des modèles d'infrastructure de données et d'informatique intégrés pouvant encourager la transformation numérique et axée sur les données de l'administration ainsi que les réformes du secteur public (par exemple l'amélioration du partage automatique et de l'intégration des données). L'existence d'une infrastructure de données est indispensable pour assurer une adoption réussie des technologies émergentes, qui dépend dans une large mesure de la disponibilité de données de haute qualité.

Renforcer l'intelligence du secteur public ainsi que les capacités des organisations de ce secteur à gérer la chaîne de valeur globale des données nécessite l'existence d'un ensemble de facteurs propices à la mise en place de modèles de gestion des données publiques efficaces. Ces facteurs sont notamment la conception d'instruments d'action comme des lignes directrices et des normes pouvant favoriser une mise en œuvre efficace et efficiente de la politique publique (en permettant d'améliorer la qualité des données publiques ouvertes avant qu'elles ne soient publiées).

Ce chapitre présente les actions entreprises par les pays pour concevoir des outils de gouvernance efficients favorisant l'accessibilité, la qualité et l'utilité des données publiques ouvertes, afin de permettre une plus grande réutilisation de ces données. Il décrit, entre autres, les instruments d'action et les exigences mis en place par les pays pour assurer la protection de la vie privée, accroître la disponibilité des catalogues de données et

encourager la publication des métadonnées, l'interopérabilité des données, ainsi que l'adoption de régimes de licence et de modèles de tarification ouverts par défaut.

La mise en œuvre et l'utilisation de certains de ces instruments sont décrites plus en détail dans le chapitre 5.

Encadré 3.1. Qualité/Qualités des données

Les utilisateurs de données n'ont souvent aucun doute quant à l'importance d'un accès à des données de haute qualité, mais ils ne sont pas toujours d'accord sur ce que sont concrètement des données de « haute qualité ».

S'agissant de données, le concept de qualité peut être compris comme un ensemble de caractéristiques distinctes – les *qualités* fondamentales – qui, ensemble, peuvent contribuer à la valeur et l'utilité globales des données pour l'utilisateur final. Si le degré d'importance de ces qualités fondamentales peut varier selon les groupes d'utilisateurs, la présence de ces qualités transforme les données en un atout de base qui peut être efficacement internalisé dans le cadre de modèles économiques fondés sur les données, afin d'en extraire la valeur et de contribuer à la réalisation d'objectifs bien précis.

La haute qualité des données peut être déterminée par la somme des qualités fondamentales suivantes :

- **Exhaustivité :** Tous les éléments ou points de données sont disponibles. Rien ne manque et n'empêche l'analyse ou l'utilisation des données.
- **Précision :** Tous les éléments ou points de données correspondant à l'objet, l'événement ou la situation du monde réel sont inclus dans l'ensemble de données et permettent d'utiliser les données comme prévu.
- **Rapidité** (y compris la fréquence des mises à jour) : La version la plus récente de l'ensemble de données est mise à disposition sans délai excessif. Les données représentent donc l'état actuel de l'objet, l'événement ou la situation du monde réel.
- **Intelligibilité** (y compris des métadonnées) : Toutes les informations pertinentes relatives aux données sont fournies pour s'assurer que les utilisateurs les comprennent facilement. Cela inclut toutes les métadonnées permettant aux utilisateurs de comprendre les données.
- **Exactitude :** Les valeurs des données sont fiables et représentent de façon claire les caractéristiques de l'objet, l'événement ou la situation du monde réel.
- **Cohérence :** Les données ne contiennent pas de contradictions pouvant nuire à la précision de leur analyse et donc rendre leur utilisation impossible.
- **Validité :** Les données sont actualisées afin de s'assurer que les données les plus récentes sont présentées.
- **Unicité :** Les éléments ou points de données ne sont présents qu'une seule fois dans l'ensemble de données.

En revanche, il n'est pas possible de disposer de données de bonne qualité lorsque celles-ci sont cloisonnées, c'est-à-dire non partagées et accessibles principalement par un groupe d'utilisateurs unique ou limité. Par conséquent, dans le contexte de la transformation numérique des modèles économiques, les données de bonne qualité doivent également présenter les caractéristiques suivantes pour faciliter l'utilisation de

modèles de gestion et de gouvernance des données plus élaborés établissant les conditions de leur partage, leur intégration et leur consolidation :

- **Accessibilité** (données de base, catalogues de données) : Degré de facilité avec lequel les données ou autres types d'informations sont accessibles sur le portail des données publiques ouvertes ou auprès des organismes publics. Les catalogues de données sont utilisés par l'administration ainsi que pour accroître l'accessibilité des données des différents ministères et organismes officiels.
- **Lisibilité par machine :** Possibilité pour les informations ou les données présentées dans un format structuré d'être traitées par un ordinateur sans intervention humaine (ou le minimum) et sans perte de sens. Les formats numériques ne sont pas lisibles automatiquement par une machine (par exemple les documents de texte au format PDF ou Word).
- **Interopérabilité** (normes, sémantique, identifiants communs) : Caractéristique d'un produit ou d'un système dont les interfaces sont conçues pour travailler avec d'autres produits ou systèmes. L'interopérabilité d'un système correspond à l'utilisation des mêmes formats et normes logicielles par les différents ministères/organismes publics. L'interopérabilité sémantique correspond au regroupement de différentes informations dans la même rubrique.
- **Protection** (par exemple de la vie privée et des registres de données) : Mesures prises pour garantir la confidentialité des données et la préservation des normes de sécurité.

Lorsque des données sont divulguées en tant que données ouvertes, de nouvelles qualités sont ajoutées à la liste pour que ces données puissent répondre au critère de qualité. En fait, ces qualités conditionnent l'accessibilité et la réutilisation sans restriction des données ouvertes :

- **Octroi d'une licence :** Document administratif officiel autorisant l'accès aux données publiques ainsi que leur téléchargement, copie, distribution et utilisation.
- **Gratuité :** Aucune redevance n'est prélevée pour la consultation, le téléchargement, la copie, la distribution et l'utilisation des données publiques.
- **Format non propriétaire :** Format pris en charge par plusieurs développeurs et accessible par différents systèmes logiciels. Le format non propriétaire XML (eXtensible Markup Language) est très courant pour les archives publiques. Par opposition, un format propriétaire n'est géré et reconnu que par un seul développeur (par exemple le format DOC de Microsoft Word).
- **État brut :** Se dit des données qui n'ont pas été traitées, organisées, nettoyées, analysées ou préparées. Des données brutes sont généralement des données non structurées, non classées et non formatées.
- **Granularité :** Niveau de détail des données. La granularité des données fait référence au degré de déconstruction des données, qui fournit un niveau de détail supplémentaire (par exemple : une heure décomposée en minutes, puis en secondes, etc.). Le niveau maximum de granularité correspond au niveau maximum de déconstruction qui peut être atteint par un ensemble de données.
- **Ventilation :** Possibilité de séparer les éléments constitutifs des données. Celles-ci peuvent par exemple être ventilées en fonction du sexe, de l'âge, du groupe socio-économique, de l'appartenance ethnique, de la localisation géographique ainsi que d'autres caractéristiques socio-économiques.

- **Inclusivité** (visualisations des données) : Mise à disposition des données de telle sorte que tous les utilisateurs (ayant ou non des compétences techniques) puissent les comprendre, les analyser et les réutiliser. Les outils de visualisation permettent la démocratisation des données : celles-ci sont présentées de telle façon que l'utilisateur moyen (sans compétence particulière) puisse les comprendre.

Sources : Création de l'auteur à partir de différentes sources dont Commission européenne (2014), « La qualité des données et métadonnées ouvertes », Module de formation 2.2, Open Data Support, https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/d2.1.2_training_module_2.2_open_data_quality_fr_edp.pdf (consulté le 2 juillet 2018) et Melissa (s.d.), « 6 Key Data Quality Dimensions », page web, www.melissadata.com/enews/articles/1007/2.htm (consulté le 2 juillet 2018).

Les efforts accomplis par les pays sont mesurés à l'aide du pilier 2 de l'indice OURdata sur les données publiques ouvertes, utiles et réutilisables (voir la section « Rappels : l'indice Ourdata de l'OCDE : des données ouvertes, utiles et réutilisables »), à l'exception de la protection des données et de la vie privée, qui sont mesurées dans le cadre du pilier 1. Le pilier 2 de l'indice compare les actions stratégiques entreprises par les membres de l'OCDE et les pays partenaires pour garantir l'accessibilité et l'utilité des données publiques ouvertes avant leur publication. Cela inclut notamment l'élaboration d'exigences formelles afin de s'assurer que les données publiques sont publiées avec une licence ouverte, qu'elles sont accompagnées des métadonnées pertinentes et qu'elles possèdent le format – ouvert et non propriétaire – qui convient. Parmi ces exigences figure également l'obligation de fournir les données gratuitement, rapidement et sous forme ventilée (voir l'Encadré 3.2).

Encadré 3.2. Comment l'indice OURdata 2017 mesure l'existence d'exigences formelles relatives à la qualité des données

La protection des données et de la vie privée est mesurée dans le cadre du pilier 1 de l'indice, baptisé Disponibilité des données.

- Le sous-pilier 1.1, *Contenu de la politique d'« ouverture par défaut »*, évalue l'existence d'exigences formelles visant à rendre les données anonymes avant de les publier.

Les métadonnées sont mesurées dans le cadre du pilier 2 de l'indice, baptisé Accessibilité des données.

- Le sous-pilier 2.1, *Contenu de la politique d'accès sans restriction aux données*, évalue l'existence d'exigences formelles et de conseils concernant les métadonnées.
- Le sous-pilier 2.3, *Mise en œuvre*, évalue la fourniture effective de métadonnées ainsi que leur contenu.

La rapidité est mesurée dans le cadre du pilier 2 de l'indice, baptisé Accessibilité des données.

- Le sous-pilier 2.1, *Contenu de la politique d'accès sans restriction aux données*, évalue l'existence d'exigences formelles concernant la mise à disposition rapide et sans délai excessif des données.

L'octroi d'une licence est mesuré dans le cadre du pilier 2 de l'indice, baptisé Accessibilité des données.

- Le sous-pilier 2.1, *Contenu de la politique d'accès sans restriction aux données*, évalue l'existence d'exigences formelles imposant aux ministères et organismes compétents de mettre à disposition les données publiques avec une licence ouverte, ainsi que les opérations pouvant être effectuées par les utilisateurs de ces données.

Les modèles de tarification sont mesurés dans le cadre du pilier 2 de l'indice, baptisé Accessibilité des données.

- Le sous-pilier 2.1, *Contenu de la politique d'accès sans restriction aux données*, évalue l'existence d'exigences formelles imposant aux ministères et organismes compétents de mettre à disposition des données publiques gratuitement, ainsi que les opérations pouvant être effectuées par les utilisateurs de ces données.

La ventilation des données est mesurée dans le cadre du pilier 2 de l'indice, baptisé Accessibilité des données.

- Le sous-pilier 2.1, *Contenu de la politique d'accès sans restriction aux données*, évalue l'existence d'exigences formelles imposant, le cas échéant, de publier les données de façon ventilée.

Principales lignes directrices et normes applicables à la publication des données

La capacité des organisations du secteur public à internaliser et incorporer par défaut des données ouvertes dans leurs stratégies sectorielles et institutionnelles est un indicateur de la maturité des politiques d'ouverture des données publiques. Cela dit, un tel niveau de sophistication est souvent empêché par l'absence de capacités suffisantes ainsi que par le manque de compréhension et de connaissance de la valeur des données ouvertes dans le secteur public au sens large (voir les chapitres 1 et 2).

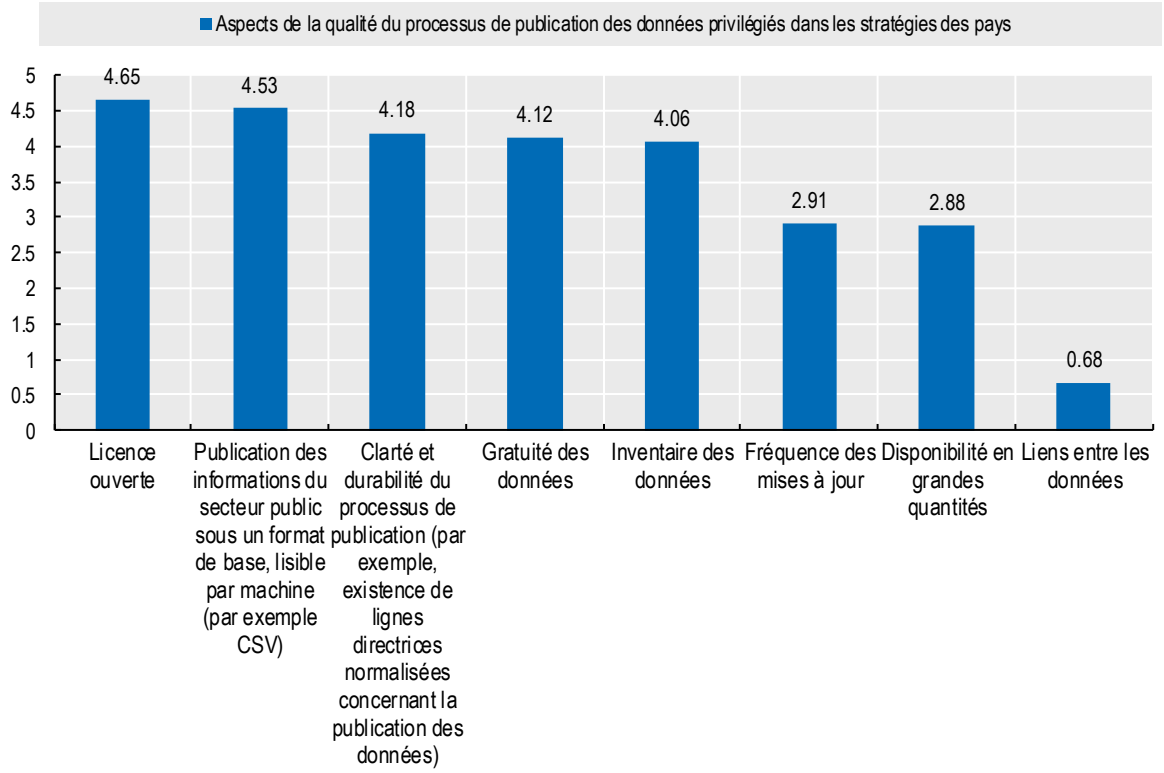
Les récents travaux de l'OCDE sur l'administration numérique et les données ouvertes ont montré que, malgré la transformation numérique du secteur public qui a lieu dans certains pays (voir, par exemple, OCDE, 2017a et 2016a), il arrive que le projet d'ouverture des données publiques de l'organisme de coordination de la politique (par exemple le bureau de l'administrateur général des données) n'ait rien à voir avec celui des organisations du secteur public. Par conséquent, les conseils et le soutien fournis par l'organisme central de coordination de la politique – en particulier lors des premières phases de maturité de la politique – sont d'une importance capitale pour sensibiliser l'ensemble du secteur public à l'utilité de l'ouverture des données publiques, ainsi que pour accroître les capacités institutionnelles de mise en œuvre d'initiatives d'ouverture de ces données.

Les pays membres et partenaires de l'OCDE reconnaissent la nécessité de mettre au point, dans le cadre de leur stratégie d'ouverture des données publiques, des instruments d'aide et de conseil afin de faciliter la mise en œuvre de leurs politiques de données ouvertes. La fourniture d'un soutien et de conseils stratégiques est essentielle dans les pays où l'expérimentation et l'innovation dans le domaine des technologies numériques ont lieu de façon isolée et en marge du secteur public. Par conséquent, l'objectif central des instruments d'orientation est non seulement de créer des capacités, mais aussi de développer des connaissances sur les tendances technologiques et sur leur utilité pour atteindre les objectifs de politique générale et accompagner la transformation numérique globale du secteur public. L'adoption de la Charte internationale sur les données ouvertes est également considérée comme un engagement en faveur des données, leur publication exhaustive et leur interopérabilité.

Les efforts visant à améliorer le processus de publication des données doivent compléter les actions ayant été entreprises pour aborder les données en tant qu'infrastructure (voir le chapitre 4). Les pays doivent s'assurer que les données publiques qui sont fournies en tant que données ouvertes répondent à certaines exigences s'ils veulent qu'elles servent d'infrastructure et de plateforme pour la création de valeur publique.

La qualité des données repose surtout sur des éléments comme la rapidité de publication et la fréquence des mises à jour, la création automatique de liens entre les données, ainsi que la clarté et la durabilité de leur publication. Selon les résultats de la troisième version de l'Enquête sur l'ouverture des données publiques (réalisée en 2016/17 auprès des membres de l'OCDE, des pays partenaires et d'autres économies), les critères de qualité des données privilégiés par la plupart des pays sont l'octroi de licences de réutilisation, la publication des données publiques sous un format lisible par la machine et sans contrepartie financière, ainsi que l'élaboration de lignes directrices sur la publication des données (voir le Graphique 3.1).

Graphique 3.1. Aspects de la qualité du processus de publication des données privilégiés dans les stratégies d'ouverture des données publiques des administrations



Note : Les résultats correspondent à la moyenne des notes attribuées par les pays à chaque aspect de la qualité du processus de publication des données qui est privilégié dans les stratégies de leur administration centrale/fédérale, en fonction des options de réponse proposées dans la question (sur une échelle de 1 [priorité élevée] à 8 [priorité faible]). Pour faciliter la visualisation, les résultats sont affichés de 8 [priorité élevée] à 1 [priorité faible]).

Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 41 : « Veuillez indiquer quels aspects de la qualité du processus de publication des données sont considérés comme des priorités dans la stratégie de votre administration centrale/fédérale : - Clarté et durabilité du processus de publication (par exemple, existence de lignes directrices normalisées concernant la publication des données) - Inventaire des données - Fréquence des mises à jour - Disponibilité en grandes quantités - Licence ouverte - Publication des informations du secteur public sous un format de base, lisible par machine (par exemple CSV) - Gratuité des données - Liens entre les données ».

De la protection de la confidentialité des données personnelles à l'anonymisation des données

Dans le contexte de la transformation numérique rapide des sociétés, des économies et des secteurs publics, il est primordial de trouver le bon équilibre entre l'ouverture par défaut et la protection des données sensibles (y compris, par exemple, des données personnelles ou de celles relatives à la confidentialité commerciale). Il est donc très important de s'assurer que les individus ont connaissance de la manière dont leurs données sont partagées et avec qui et qu'ils y donnent leur consentement, ainsi que de prendre des mesures pour protéger l'accès aux données sensibles, que ce soit au sein du secteur public ou avant la publication

des données (par exemple en rendant ces dernières anonymes). Cela est vrai non seulement dans le contexte des politiques d'ouverture des données publiques, mais aussi dans le cadre d'un élargissement de l'accès aux données (par exemple aux données du secteur privé).

La collecte, le partage et l'utilisation des données personnelles par les administrations suscitent souvent des inquiétudes en termes de confiance de l'opinion publique. Il est par conséquent recommandé, pour aborder les questions de confiance de la population et pour exposer clairement les responsabilités des pouvoirs publics au regard de la protection de la vie privée, de souligner que les pouvoirs publics sont les dépositaires – et non les propriétaires – des données personnelles (voir l'Encadré 3.3). Les pouvoirs publics sont donc dans l'obligation de prendre des mesures et d'adopter des pratiques de traitement des données conçues à partir de modèles de gestion des données fondée sur les risques, régies par des instruments de gouvernance des données et de protection de la vie privée, et soutenues par des cadres de gouvernance institutionnelle bien conçus.

Encadré 3.3. Les pouvoirs publics, propriétaires ou dépositaires des données personnelles des citoyens

Il est primordial de faire la différence entre la propriété des données et le rôle de dépositaires joué par les pouvoirs publics à l'égard des données des citoyens si l'on veut s'assurer de la confiance de la population dans la capacité de l'administration à gérer et utiliser correctement les données personnelles et sensibles, mais aussi responsabiliser les citoyens et obliger les pouvoirs publics à rendre des comptes.

En tant que dépositaires des données, les pouvoirs publics ont le droit de collecter, stocker, gérer, partager et utiliser les données des citoyens ; toutefois, la propriété de ces données reste entre les mains des citoyens, ce qui autorise ces derniers à placer des restrictions ou à donner leur consentement à l'utilisation de leurs données par l'administration.

Le Règlement général sur la protection des données de l'UE (RGPD) suit le même principe, à savoir que les pouvoirs publics sont les dépositaires des données des citoyens. Les articles 18 à 22 de ce règlement décrivent une série de droits – de propriété et de contrôle – qu'ont les personnes concernées (c'est-à-dire les citoyens) sur les données à caractère personnel détenues par les pouvoirs publics.

L'article 18 établit que, dans des circonstances particulières, une personne concernée a le droit de limiter le traitement de ses données. Si, par exemple, cette personne conteste l'exactitude de ses données à caractère personnel, le traitement de ces données sera limité jusqu'à ce que leur exactitude soit vérifiée.

De la même manière, l'article 17 prévoit que, dans des conditions particulières, une personne concernée a le droit de demander l'effacement, dans les meilleurs délais, de données à caractère personnel. Le responsable du traitement a alors l'obligation d'effacer ces données dans les meilleurs délais.

La distinction entre les dépositaires et les propriétaires des données est donc capitale pour garantir la réutilisation des données tout en préservant – voire en renforçant – la confiance des citoyens dans les pouvoirs publics.

Les pouvoirs publics doivent, globalement, mettre en place un environnement qui leur permette de gérer et d'utiliser les données des citoyens sans menacer la sécurité, la sûreté et la confidentialité de ces données. Cela signifie qu'ils doivent créer un cadre leur permettant de faire le meilleur usage possible des données des citoyens tout en autorisant

ces derniers, en tant que propriétaires de plein droit de leurs données personnelles, à en limiter l'utilisation.

Source : L'auteur, sur la base des informations du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne (2016), « Règlement général sur la protection des données », Règlement (UE) 2016/679, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32016R0679.

À la lumière des récents scandales internationaux causés par la mauvaise gestion des données personnelles par le secteur privé, et suite à l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données de l'UE (RGPD) le 25 mai 2018, les pouvoirs publics conçoivent de plus en plus des instruments d'action favorisant et garantissant une gestion éthique des données par les entités publiques et privées.

Globalement, ces instruments contribuent à l'établissement d'un cadre de gouvernance solide (pour en savoir plus, voir le chapitre 1) et aident à la mise en place d'une base institutionnelle, politique, juridique et réglementaire pour gagner durablement la confiance des citoyens. Ils peuvent, par exemple, rassurer les citoyens sur la façon dont leurs données personnelles sont gérées et partagées au sein du secteur public – par exemple en les anonymisant (dans le cadre du processus de traitement) avant de les publier – et souligner le rôle des pouvoirs publics en tant que dépositaires des données des citoyens.

Dans le cadre des politiques d'ouverture des données, les administrations centrales ont mis au point un ensemble d'instruments formels favorisant la protection de la confidentialité des données. Le but était d'orienter et/ou d'aider les organisations du secteur public dans le processus d'anonymisation des données avant leur publication ou dans celui de restriction de l'accès public aux données sur la base de contrôles d'accès sélectifs.

Dans les résultats de la troisième version de l'Enquête sur l'ouverture des données publiques, seuls deux pays (le Pérou et la Turquie) font état de l'absence d'exigences formelles imposant aux organisations du secteur public d'anonymiser les données avant leur publication. Dans la plupart des pays, des lois sur la liberté de l'information, la protection de la confidentialité des données et/ou la transparence régulent, régissent et/ou limitent l'accès aux données personnelles. Cette situation résulte soit de l'évolution des données publiques ouvertes – née d'une volonté d'accroître l'accès aux informations du secteur public (Ubaldi, 2013) –, soit du fait que dans de nombreux pays, la politique d'ouverture des données publiques est l'une des composantes des politiques de transparence du secteur public. Cela dit, à mesure que l'ouverture de l'administration (ainsi que celle des données publiques) s'accroît, il existe un sentiment de plus en plus vif que les pouvoirs publics sont tenus de publier les données, à condition de développer et de mettre en œuvre des modèles de protection des données personnelles.

La protection des données personnelles, privées et sensibles passe par la conception d'instruments d'action (lignes directrices, normes techniques, par exemple), afin de s'assurer que dans la pratique, seules des données anonymisées sont mises en accès public. On passe donc de textes d'orientation (par exemple des lois sur la protection des données et de la vie privée) à l'action (l'anonymisation des données).

En **France** et en **Norvège**, par exemple, les autorités de protection des données ont mis au point des lignes directrices sur l'anonymisation des données par les organismes publics avant leur publication. Au **Royaume-Uni**, le document « Anonymisation Code of Practice » de l'*Information Commissioners Office* (ICO) donne des conseils pour anonymiser les données, dans le respect de la loi britannique sur la protection des données. Le pays a également élaboré un cadre d'utilisation éthique des données, afin d'aider les

fonctionnaires publics à traiter les données de façon éthique, ouverte et responsable (voir l'Encadré 3.4). Enfin, l'ICO a conçu une évaluation d'impact de la protection des données pour aider les organisations à appliquer les dispositions du RGPD.

Au **Mexique**, un guide de mise en œuvre de la politique d'ouverture des données présente les exigences de base ainsi que les méthodes utilisables pour anonymiser les données avant leur publication en tant que données ouvertes. En **Colombie**, le Département national des statistiques a mis au point des lignes directrices sur l'anonymisation des données incluant des protocoles d'anonymisation des microdonnées et décrivant des exercices de collecte et de publication de données dans le cadre du système éducatif et sanitaire national.

Encadré 3.4. Le cadre d'utilisation éthique des données du Royaume-Uni

Le cadre d'utilisation éthique des données (ou « Data Ethics Framework ») conçu par le Royaume-Uni a pour but d'aider les fonctionnaires publics en leur fournissant des outils pour utiliser les données. Ce cadre énonce toute une série de principes relatifs à la gestion et l'utilisation des données dans le secteur public. Son objectif est de faire en sorte que la création de valeur résultant de l'utilisation des données aille de pair avec le respect des normes les plus strictes en matière de transparence et de responsabilité.

Ce cadre contient les sept principes suivants :

1. **Commencer par cerner clairement les besoins des utilisateurs et les bienfaits pour la population :** Ce principe souligne qu'il est important de définir clairement les besoins des utilisateurs et les bienfaits attendus pour la population d'une solution répondant à un besoin précis.
2. **Connaître la législation et les codes de bonne pratique applicables :** Ce principe souligne l'importance de la connaissance, par les fonctionnaires publics, des lois et codes de bonne pratique existants qui ont trait à l'utilisation et au partage des données (par exemple le « Code of Practice for Statistics » ou le Règlement général sur la protection des données de l'UE).
3. **Utiliser des données correspondant au besoin des utilisateurs :** Ce principe indique que l'utilisation des données doit rester proportionnée, et donc qu'une quantité minimale de données (personnelles ou non) doit être utilisée pour atteindre l'objectif souhaité.
4. **Comprendre les limitations applicables aux données :** Ce principe souligne que l'utilisation des données peut faire l'objet de limitations (autres que les obstacles juridiques) qui doivent être prises en compte par les fonctionnaires publics. Il peut s'agir – mais pas uniquement – d'erreurs dans les données, de distorsions, de métadonnées incomplètes ou de la source des données.
5. **Adopter des méthodes de travail robustes et se limiter à son domaine de compétence :** Ce principe insiste sur l'importance de choisir des méthodes de travail appropriées et de travailler sur des données relevant du domaine de compétence du fonctionnaire. Les méthodes recommandées sont notamment le travail en équipes pluridisciplinaires, la vérification de la fiabilité des algorithmes, la définition de performances types acceptables ou l'expérimentation du modèle dans des conditions variées.
6. **Faire preuve de transparence et de responsabilité :** Ce principe insiste sur la nécessité pour les fonctionnaires publics d'être transparents et clairs (par exemple en employant des termes simples) au sujet des outils, des données et des

algorithmes qu'ils utilisent (ainsi que sur leur processus de développement) dans le cadre de leurs activités. L'objectif de ce principe est de responsabiliser les fonctionnaires lorsqu'ils utilisent des données.

7. **Utiliser les données de façon responsable :** Ce principe fait référence à l'utilisation responsable des informations ou des résultats provenant de l'analyse des données. Cela suppose l'élaboration d'un plan de mise en œuvre ainsi que de méthodes d'évaluation éprouvées pour assurer le suivi des politiques s'appuyant sur l'analyse des données.

Outre ces principes, le cadre fournit des conseils d'application pour chacun d'eux, ainsi qu'un manuel pour aider les organisations du secteur public à les intégrer dans leurs projets.

Source : UK Department for Digital, Culture, Media and Sport (2018), « Data Ethics Framework », Londres, www.gov.uk/government/publications/data-ethics-framework.

Si la plupart des pays ont pris des mesures pour assurer la protection des données personnelles, les flux transnationaux de données et la transformation numérique de l'économie accroissent la nécessité de concerter les actions aux niveaux régional et mondial (voir l'Encadré 3.5). Au niveau européen, les directives et les instruments de l'UE tels que le Règlement général sur la protection des données (RGPD) (UE 2016/679) montrent que la mondialisation des réseaux de partage de données a conduit à la nécessité de redonner le contrôle aux citoyens de l'UE.

Encadré 3.5. Le partage transnational de données dans la région de la Scandinavie/Baltique

Les travaux de l'OCDE sur l'administration numérique ont montré la nécessité de mener des actions multinationales concertées au sujet du partage transnational de données. L'un des aspects qui ressort de ces travaux est le manque d'homogénéité entre les politiques et les objectifs des différents pays en matière d'administration numérique ; or, en dépit d'une volonté politique, ce manque d'homogénéité empêche de progresser plus rapidement sur le plan de la collaboration transnationale.

Les examens de l'OCDE de 2015 sur la gouvernance publique de l'Estonie et de la Finlande mettent en évidence, au vu de la transformation numérique des sociétés et des économies, la nécessité d'un partage transnational des données. Ces examens se sont conclus par un ensemble de recommandations concernant les actions qu'il convient d'envisager pour encourager les partages de données et les prestations de services transnationaux :

- Repérer les domaines prioritaires dans lesquels une coopération transnationale peut être nécessaire.
- Faire participer les utilisateurs et les parties prenantes à la sélection des priorités en ce qui concerne les services transnationaux.
- Élaborer des prototypes de services transnationaux et les expérimenter sur les utilisateurs potentiels.
- Établir un lien entre la prestation de services et le partage de données transnationaux et les priorités locales, nationales et supranationales.
- Adapter la réglementation nationale afin de permettre la libre circulation des données au-delà des frontières.

- Mettre au point des mécanismes de gouvernance appropriés pour faciliter le partage de données et les prestations de services transnationaux (par exemple des types de projets communs pour le suivi, le compte rendu et la mise en œuvre de services transnationaux ; la mise en relation entre les propriétaires et les gestionnaires de services situés dans des pays partenaires ; une gestion des infrastructures et un développement de mécanismes de gouvernance en partenariat ; la conception et la gestion conjointes des infrastructures telles que les couches d'interopérabilité.
- Examiner et exploiter les synergies entre les intérêts locaux, nationaux et bilatéraux dans différents domaines d'action.

Le fait que le dispositif estonien X-Road se mette aujourd'hui en place en Finlande permet d'accroître la compatibilité entre les systèmes estoniens et finlandais, et donc d'améliorer l'interopérabilité et le partage des données entre les deux pays grâce à l'adoption du principe de la transmission unique d'informations – cher à la Commission européenne – comme vecteur de convergence.

Le partage transnational de données peut cependant être entravé par des problèmes de compatibilité entre les réglementations. L'examen de 2017 sur la gouvernance publique de la Norvège a mis en évidence que la législation norvégienne – telle que la loi sur les archives et celle sur la gestion comptable – limite la gestion et le partage de données transnationaux, ce qui a pour effet de restreindre le stockage transfrontière des données ainsi que de freiner le développement de services basés sur le nuage pouvant nécessiter le stockage des données sur des serveurs situés à l'étranger. Au niveau supranational, ces conditions ont limité la coopération scandinave dans le domaine.

Source : OCDE (2017a), *Digital Government Review of Norway: Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279742-en ; OCDE (2015), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264229334-en.

Les catalogues de données

Le concept de « catalogue de données » est l'un des plus mal compris par les pays membres et partenaires de l'OCDE. De manière générale, les réponses à la troisième version de l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques montrent qu'un catalogue de données est considéré comme l'équivalent du portail centralisé de données ouvertes, c'est-à-dire comme le principal registre de données du secteur public. Il n'est pas étonnant que CKAN soit l'un des outils les plus communément utilisés pour gérer les données publiques ouvertes. En revanche, le catalogue de données est rarement considéré comme un instrument de gestion et de gouvernance des données qui, tout en étant lié à la publication de données publiques ouvertes, peut être utilisé pour mettre en place un secteur public fondé sur les données (voir l'Encadré 3.6).

Encadré 3.6. Qu'est-ce qu'un catalogue de données ?

Un catalogue de données est un emplacement où des informations (données et métadonnées) sont enregistrées de façon centralisée afin d'être plus faciles à rechercher et à partager, tout en étant compréhensibles. Avec ces catalogues, les données sont placées au cœur de la transformation numérique et élevées au rang d'atouts pour une organisation.

Pour citer un exemple, le catalogue de données d'une administration centrale/fédérale contient, lorsqu'il est complet, l'ensemble des données publiques dont dispose cette administration ou ayant trait au domaine d'action des pouvoirs publics. Bien que ces données puissent demeurer à leurs emplacements respectifs, les catalogues peuvent permettre de savoir qui en sont les détenteurs et fournir un lien pour y accéder.

Les catalogues de données permettent aux utilisateurs de rechercher, de comprendre et d'utiliser facilement les données dont disposent toutes les organisations du secteur public car ils offrent une plateforme facilitant la recherche et la compréhension des données en fournissant des informations pertinentes à leur égard.

Lorsqu'ils sont exhaustifs, les catalogues de données représentent aussi des bases de connaissances sur les données dont dispose le secteur public. Ils peuvent aider les fonctionnaires publics à mieux savoir quelles sont les données disponibles au sein de leur organisation et, plus généralement, dans l'ensemble du secteur public. Cette visibilité accrue peut à la fois encourager la publication des données publiques en tant que données ouvertes – car elles sont sollicitées par des réutilisateurs mieux informés –, mais aussi promouvoir la réutilisation des données publiques au sein des administrations.

Les catalogues de données peuvent alors jouer un rôle primordial dans l'incitation aux réformes et à l'innovation axées sur les données au sein du secteur public. Ils peuvent réduire les éventuels cloisonnements existant dans le secteur, accélérer le processus de réutilisation en permettant aux organisations de rechercher et de trouver les données dont elles ont besoin, et servir de plateformes dans l'optique de la publication des données publiques.

Pour être efficients, les catalogues de données nécessitent l'accord des organisations du secteur public concernant les métadonnées. En fait, l'interopérabilité entre les données et les métadonnées qui les accompagnent est indispensable si l'on veut qu'un catalogue de données central/fédéral permette une gestion efficiente des données au sein des organisations du secteur public et entre elles.

Idéalement, les catalogues de données doivent aussi, pour être efficients, permettre aux organisations du secteur public de réviser les métadonnées et de les enrichir si besoin est. Ils deviennent alors une plateforme de collaboration entre lesdites organisations dans le but d'améliorer la compréhension générale des données. Pour encourager les approches fondées sur les données, les pouvoirs publics ont besoin de créer les infrastructures adéquates, dont un élément central est l'existence d'un catalogue de données exhaustif au niveau central/fédéral.

Source : L'auteur, à partir de différentes sources dont Underwood, J. (2017), « Why you need a data catalog and how to select one », www.jenunderwood.com/2017/08/30/need-data-catalog-select-one/ (consulté le 10 juillet 2018) ; Le Big Data (2018), « Data Catalog définition : tout savoir sur les catalogues de données », www.lebigdata.fr/data-catalog (consulté le 10 juillet 2018) ; Microsoft Azure (2018), « Data Catalog Documentation », https://docs.microsoft.com/en-us/azure/data-catalog/ (consulté le 10 juillet 2018).

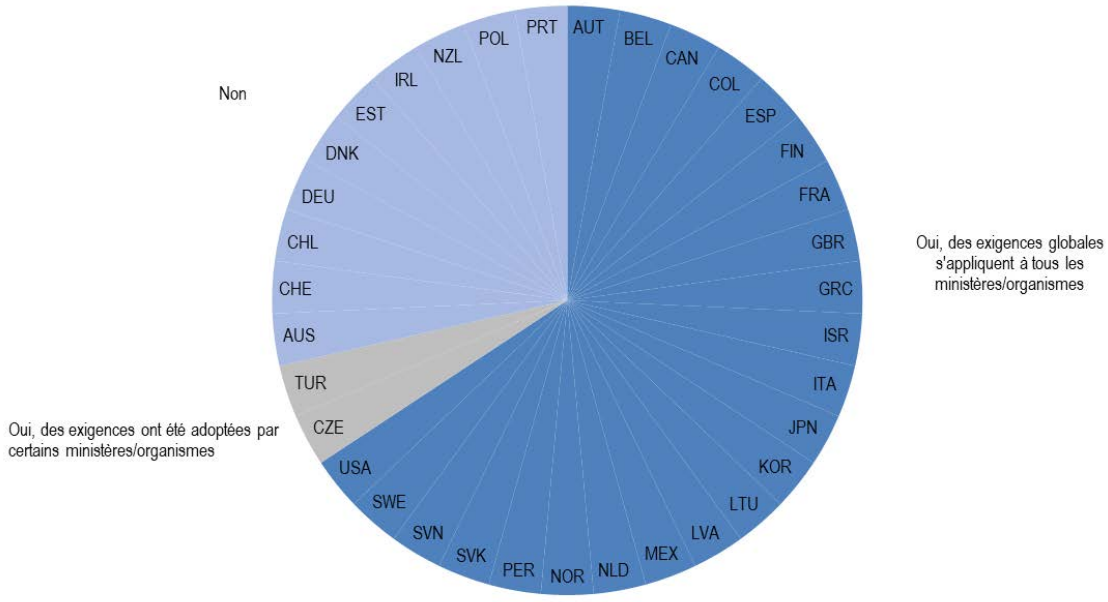
Les résultats de la troisième version de l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques de 2016/17 mettent en évidence d'importants écarts entre les pays membres en ce qui concerne l'existence d'un catalogue de données au niveau de l'administration centrale/fédérale. Seuls 7 pays sur 34 font état de l'existence d'un tel catalogue, alors que la plupart des pays (18 sur 34) ne disposent d'aucun catalogue au niveau central/fédéral.

Par conséquent, malgré l'impulsion claire des pays en faveur de la publication des données publiques, la plupart d'entre eux n'ont toujours pas créé de catalogue de données, un outil essentiel pour la gestion et la gouvernance de la chaîne de valeur des données. Cela peut avoir des conséquences non négligeables en ce qui concerne l'efficacité de la gestion de cette chaîne de valeur dans le secteur public, dont les données ouvertes ne sont pas les seules composantes.

Les pays devraient déployer davantage d'efforts pour comprendre les différents éléments qui entrent en ligne de compte dans la gouvernance de la chaîne de valeur des données, et repérer les plus importants afin de permettre une gestion efficace des données. Cela pourrait avoir une incidence majeure sur la disponibilité, l'accessibilité et la réutilisation des données publiques, à la fois au sein et en dehors du secteur public.

Au niveau institutionnel, 23 membres de l'OCDE sur 32 ainsi que 3 pays partenaires ou autres signalent l'existence d'exigences formelles en ce qui concerne l'élaboration de catalogues de données par les organisations du secteur public, exigences nécessaires pour harmoniser et guider la publication des données publiques (voir le Graphique 3.2). Cela dit, les pouvoirs publics devraient produire et présenter ces efforts comme des étapes stratégiques clés précédant la mise en place d'un secteur public fondé sur les données. L'interopérabilité des catalogues de données institutionnels (par exemple grâce à l'utilisation d'une même sémantique et de normes communes en matière de métadonnées) contribuerait alors à un meilleur partage des données au sein du secteur public.

Graphique 3.2. Existence d'exigences formelles pour l'élaboration de catalogues de données institutionnels dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 12 : « Existe-t-il, au niveau central/fédéral, des exigences formelles imposant aux ministères/organismes publics de gérer une base de données (par exemple un catalogue de données) ? ».

Les métadonnées et l'interopérabilité

Les métadonnées fournissent des informations sur les données ayant été collectées, et leur harmonisation facilite les opérations de recherche et d'accès à ces données. Les métadonnées aident à normaliser les définitions de données ; elles permettent aussi d'améliorer la comparabilité et l'interopérabilité des données, ainsi que leur compréhension (Ubaldi, 2013).

Les métadonnées servent à définir d'autres données, en fournissant des informations contextuelles sur leur contenu et leur nature. Elles indiquent par exemple l'origine des données et la façon dont elles ont été recueillies, ou fournissent des documents pouvant être utiles pour trouver et comprendre les données elles-mêmes. En rendant les données claires et utiles, et en facilitant leur partage et leur interopérabilité, les métadonnées contribuent à leur clarté et leur accessibilité.

Pour garantir le partage et l'interopérabilité des données, l'une des priorités majeures pour les pays membres et partenaires de l'OCDE est de veiller à ce que les ensembles de données ouvertes s'accompagnent de métadonnées homogènes et fondamentales et soient fournis sous un format lisible par l'homme et par la machine. Dans la pratique, les efforts en matière d'interopérabilité incluent également l'adoption de normes ouvertes et homogènes concernant les formats et la structure des données, ainsi que la possibilité d'utiliser, par exemple, une sémantique et des identifiants communs lors de la collecte, du partage et de la publication des données.

Les réponses à la troisième version de l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques montrent que les pays membres et partenaires de l'OCDE prennent de plus en plus conscience de l'importance de l'interopérabilité des données et des métadonnées. La plupart des pays ont élaboré des normes concernant les données ainsi que des lignes directrices sur la publication et la réutilisation des données, dont des normes relatives aux métadonnées afin de faciliter l'interopérabilité et l'accessibilité. En tout, 30 membres de l'OCDE, pays partenaires et autres économies (Colombie, Lituanie et Pérou) font état de l'existence d'exigences formelles globales imposant la publication des données ouvertes avec les métadonnées correspondantes. Deux membres de l'OCDE – la Belgique et la France – indiquent que seuls quelques ministères ont adopté de telles exigences. Le Danemark, la Suède et la Turquie sont les seuls pays de l'OCDE où ces exigences n'existent pas. Parmi les 30 pays signalant l'existence d'exigences formelles globales, la plupart (hormis la Lituanie, la Norvège et le Portugal) précisent quelles informations doivent être fournies par les métadonnées.[2]

Pour citer des exemples, aux **États-Unis**, le Bureau de la gestion et du budget (OMB) de la Maison-Blanche a conçu et publié en 2013 un guide – incluant un schéma de métadonnées – sur la publication des données par les organismes publics. Le **Royaume-Uni** a lui aussi élaboré une série de lignes directrices et de normes concernant les données ouvertes, qui sont disponibles publiquement sur le portail centralisé des données publiques ouvertes.[3] On peut également citer les exemples suivants :

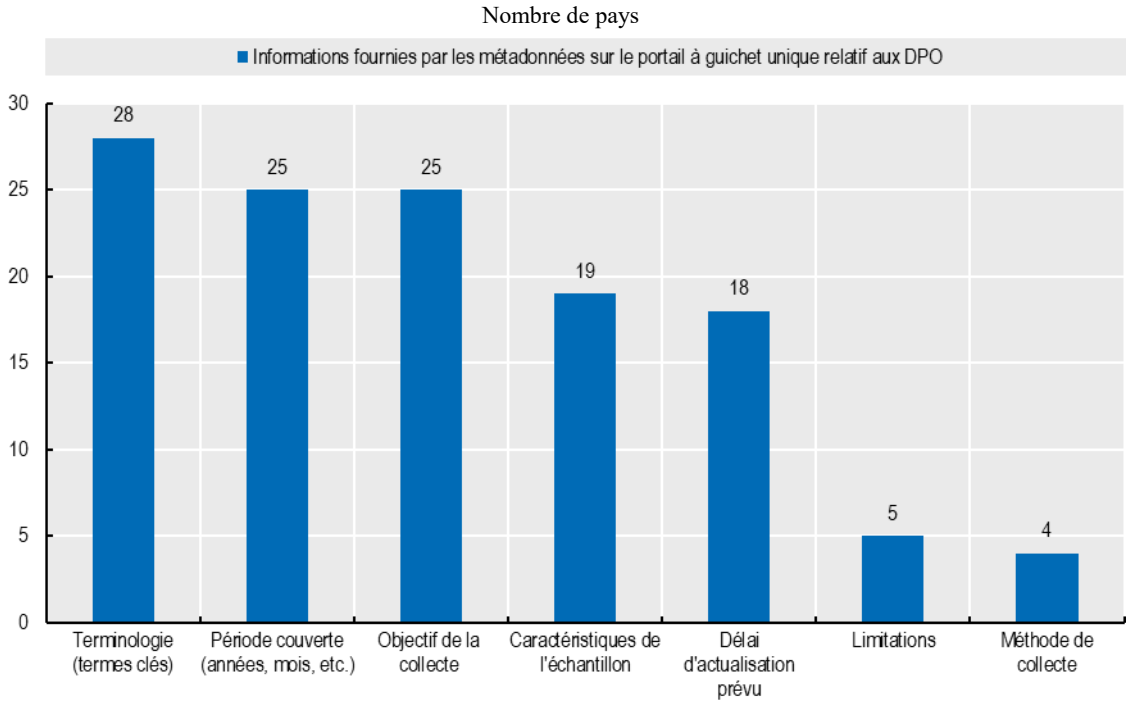
- Au **Mexique,** l'organe de coordination de la stratégie numérique nationale – qui fait partie du Cabinet présidentiel – a élaboré en 2015 (avec une mise à jour en 2017) un guide de mise en œuvre de la politique d'ouverture des données[4] (*Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos*) pour aider les organismes publics à concevoir leurs propres plans d'ouverture des données et à ouvrir l'accès à leurs données. Ce guide promeut l'interopérabilité des données en exigeant l'utilisation de la gamme de caractères ASCII 6 pour les noms de fichiers et les URL, ainsi que le langage DCAT pour les métadonnées.[5] Le Bureau national mexicain de la statistique (INEGI) a joué un rôle essentiel à cet égard en mettant au point la norme technique d'ouverture des données applicable aux informations d'intérêt national et son guide de mise en œuvre, qui traite également des normes relatives aux métadonnées et des formats des données ouvertes (OCDE, 2016a).
- Au **Canada**, le Secrétariat du Conseil du Trésor a émis à l'intention des ministères et des organismes publics fédéraux des lignes directrices sur la mise en œuvre des métadonnées, avec des schémas de métadonnées normalisés à l'échelon fédéral et un vocabulaire commun pour faciliter l'interopérabilité. Le Profil d'application de métadonnées du gouvernement ouvert, qui présente les exigences et les bonnes pratiques en matière de métadonnées, est mis à la disposition des ministères concernés.
- En **Italie,** les lignes directrices nationales pour l'amélioration des informations du secteur public[6] établies par l'Agence numérique italienne indiquent aux organismes publics comment s'y prendre pour assurer l'interopérabilité et la normalisation des données et des métadonnées. La même agence a également publié d'autres lignes directrices fournissant des conseils sur l'interopérabilité sémantique et les liens entre les données ouvertes.[7]
- En **Norvège,** l'Agence de la gestion publique et de l'administration électronique (Difi) a élaboré, dans le cadre du modèle de gouvernance des informations de l'administration norvégienne, des normes sur les métadonnées et des lignes directrices sur la publication des données publiques ouvertes (OCDE, 2017a).

- En **Espagne,** une norme technique d'interopérabilité a été mise au point pour la réutilisation des ressources en matière d'information. L'objectif est de définir des lignes directrices concernant la réutilisation des documents et des informations publics. Cette norme établit notamment un ensemble de critères communs à utiliser pour repérer, sélectionner et décrire les informations réutilisables.[8]
- En **Slovénie**, le portail national sur le cadre d'interopérabilité permet aux différentes parties prenantes du secteur public de publier en ligne des normes et des lignes directrices sur l'interopérabilité à tous les niveaux (juridique, organisationnel, sémantique ou technique), afin d'encourager l'utilisation des mêmes dispositifs et méthodologies sémantiques. Il existe également dans le pays un réseau de responsables de l'interopérabilité provenant de différentes organisations du secteur public, qui se réunissent régulièrement pour discuter de l'interopérabilité des données dans l'administration publique.[9]

Cela étant, l'approche adoptée par chaque pays dépend de facteurs organisationnels ayant une incidence sur la culture du secteur public. En **Estonie,** par exemple, il n'existe pas d'exigences formelles à proprement parler, mais des recommandations en faveur de l'interopérabilité des données et de l'utilisation d'un langage simple pour les métadonnées. En revanche, dans d'autres pays de l'OCDE comme la Finlande, la France, la Corée, la Pologne, le Portugal et la Lituanie, des approches plus strictes ont été adoptées pour assurer l'interopérabilité des données et des métadonnées dans l'ensemble du secteur public, à savoir des obligations légales et/ou réglementaires.

Les résultats de la troisième version de l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques montrent que dans la pratique, les pays ont privilégié la publication de métadonnées sur la terminologie (les termes clés), la période couverte et l'objectif de la collecte des données (voir le Graphique 3.3). De nombreux pays ont mis en œuvre des normes pour garantir la publication de métadonnées lisibles par machine (par exemple aux formats DCAT et JSON), ce qui contribue à la qualité, l'accessibilité et l'interopérabilité des données publiques ouvertes, ainsi qu'à l'utilité des portails centralisés où ces données sont publiées (voir le chapitre 5). En revanche, peu de pays fournissent des informations complémentaires ou des métadonnées concernant les limitations applicables aux données ou les méthodes de collecte des données.

Graphique 3.3. Informations fournies par les métadonnées accompagnant les données ouvertes publiées sur les portails centralisés dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 75b : « Sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale, quelles sont les informations généralement fournies par les métadonnées ? ».

La publication rapide des données

L'une des caractéristiques déterminant la qualité des données ouvertes est la rapidité avec laquelle elles sont publiées. Cela dit, cet aspect est souvent géré par une approche réglementaire (par exemple l'élaboration d'exigences formelles) dont la mise en application et le suivi peuvent s'avérer difficiles.

Sur les 34 pays membres et partenaires de l'OCDE interrogés, 19 font état de l'existence d'exigences particulières concernant la publication rapide des données ouvertes, et 13 indiquent qu'ils imposent formellement aux organisations du secteur public de préciser systématiquement les dates d'actualisation des ensembles de données dans les métadonnées qui les accompagnent.

En **Corée**, le décret d'application de la loi sur l'ouverture des données stipule que les organismes publics doivent pourvoir à la publication rapide des données dont elles sont dépositaires, et les lignes directrices en matière de gestion des données ouvertes fixent à un an le délai de mise à jour de toutes les données publiées sur le portail centralisé. En **Norvège** et en **Nouvelle-Zélande**, la rapidité de publication et l'actualisation des données publiques ouvertes sont considérées comme des principes de base de la gestion et la publication des données. Dans d'autres pays comme l'**Allemagne**, la **République slovaque** et les **États-Unis**, le délai de publication des données est régi par les lois sur la liberté de l'information.

Garantir la publication rapide des données ouvertes est un aspect particulièrement important dans le contexte de l'automatisation de la publication et du partage des données en temps réel (par exemple en utilisant des interfaces de programmation API), ainsi que de la nécessité d'assurer un flux continu de données une fois que celles-ci sont internalisées et réutilisées dans le cadre des modèles économiques des acteurs des secteurs public, privé et associatif.

En **Australie**, par exemple, la déclaration d'intention du gouvernement australien au sujet des données publiques enjoint les organismes publics à mettre en place un système d'automatisation pour la publication et l'actualisation des données publiques ouvertes. En **France**, la loi pour une République numérique demande aux organisations du secteur public de publier leurs données qui revêtent un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental. Bien que cette loi ne fournisse pas plus de détails sur les catégories de données devant être publiées, les ensembles de données sont supposés être automatiquement actualisés en fonction de leur importance relative. Par ailleurs, en France également, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) publie au titre de données ouvertes le répertoire SIRENE, qui est le registre des entreprises immatriculées en France. Ce répertoire doit également être actualisé quotidiennement et sans délai excessif.

L'octroi de licences

La consultation, la réutilisation et l'ouverture par défaut des données publiques requièrent la définition de conditions d'octroi des licences permettant d'assurer un accès, un partage et une réutilisation sans restriction de ces données. En fixant et en respectant ces conditions d'octroi des licences, les organisations du secteur public et les utilisateurs garantissent la traçabilité des données jusqu'à leur origine (en reconnaissant la source des données) et contribuent à l'avènement d'une société (ouverte) fondée sur le savoir.

Dans la zone OCDE, les régimes d'octroi de licences sont bien avancés. À l'exception de la Pologne, du Portugal, de la Suède et de la Turquie, 31 pays sur 35 membres de l'OCDE et pays partenaires fixent des exigences particulières imposant de publier les données publiques ouvertes conformément à des régimes de licences favorisant l'accessibilité et la réutilisation (voir l'Annexe 3.A) – par exemple en concevant des licences nationales ouvertes telles que la licence du gouvernement ouvert au **Canada**,[10] la licence ouverte d'Étalab (la mission chargée de l'ouverture des données) en **France**,[11] les conditions d'utilisation normalisées au **Japon**, les conditions de libre réutilisation au **Mexique**,[12] et la licence du gouvernement ouvert (« Open Government License ») au **Royaume-Uni**.[13] D'autres pays (comme l'Australie, la Finlande, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, la Slovénie et les États-Unis) ont choisi de promouvoir l'utilisation de régimes de licences très connus et connaissant un grand succès tels que les Creative Commons et les licences réservées au domaine public (comme CC0, CC BY, PDDL et ODbL).

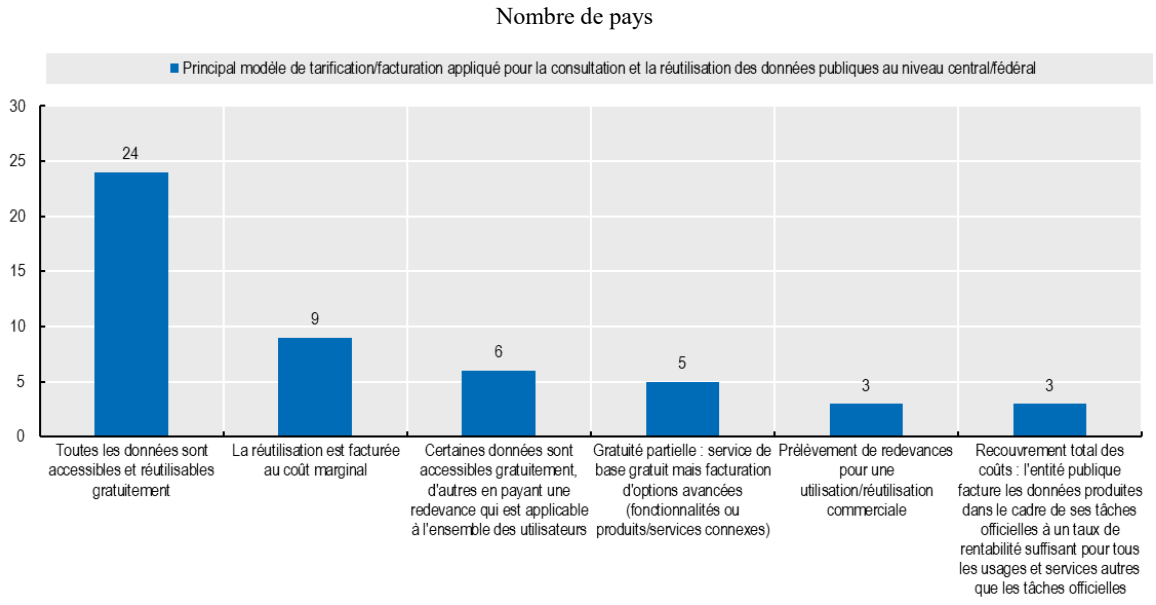
Les modèles de tarification

Les exigences formelles imposant la mise à disposition gratuite des données publiques permettent aux utilisateurs de demander, de consulter et d'utiliser les données publiques sans verser de contrepartie financière. Cette gratuité des données publiques est conforme à la définition même de l'ouverture ; elle réduit les obstacles conçus volontairement pour limiter l'accès aux données et accroît l'inclusivité de la politique d'ouverture des données dans son ensemble.

Le modèle de tarification choisi pour les données publiques doit en outre promouvoir le partage et la réutilisation des données dans l'ensemble des administrations, afin d'encourager la mise en place de secteurs publics fondés sur les données. Si les modèles de tarification internes peuvent conduire à la réutilisation des données publiques, ils peuvent aussi l'intensifier. Par conséquent, la libre consultation et la libre réutilisation des données publiques constituent le modèle de tarification idéal pour mettre en place des secteurs publics fondés sur les données.

La plupart des membres et partenaires de l'OCDE ont adopté une approche d'ouverture par défaut qui couvre les aspects financiers de l'ouverture ainsi que leur rapport avec la libre mise à disposition des données publiques ouvertes (Graphique 3.4) (voir le chapitre 4).

Graphique 3.4. Modèles de tarification appliqués pour la consultation et la réutilisation des données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 59. « Quel est le principal modèle de tarification appliqué pour la consultation et la réutilisation des données publiques au niveau central/fédéral ? »

En **France**, par exemple, l'ouverture des données publiques est gratuite par défaut, mais la *loi pour une République numérique* a étendu le concept de gratuité en l'appliquant également au partage des données au sein de l'administration. Dans des pays comme le Chili, le Japon, le Mexique, la Norvège et la Suisse, le principe de « gratuité » est intégré aux normes techniques et/ou lignes directrices et manuels consacrés à la publication des données ouvertes. En Norvège, des exceptions existent à la règle de la gratuité, mais les institutions publiques doivent communiquer à l'avance les coûts du partage des données. Il ressort de l'enquête que ce modèle de tarification a été adopté par une majorité de pays. En fait, 24 pays sur 34 ont mis en œuvre un système permettant de consulter et de réutiliser gratuitement l'ensemble des données publiques ouvertes.

Il existe néanmoins quelques exceptions. Dans certains pays, les organisations du secteur public utilisent un modèle économique fondé en grande partie sur un système de redevances, qui est également appliqué dans le contexte de la réutilisation en interne des

données partagées avec d'autres organismes publics et avec les citoyens. Dans ces pays, l'obligation de mettre à disposition toutes les données gratuitement représente une menace pour le modèle de financement des organisations publiques, et a donc rencontré une vive résistance.

Pour citer un exemple, dans une grande majorité de pays, les données cadastrales et géographiques continuent d'être facturées car les organisations du secteur public qui les fournissent se sont opposées à leur gratuité. C'est le cas en **Autriche** et en **Suède**, où les organisations facturent toujours la fourniture des données géographiques.[14] En Suède, les informations du secteur public – dont les données publiques – sont par défaut gratuites et accessibles par tous. Néanmoins, s'agissant des données dont la diffusion est payante, les conditions de tarification sont réglementées. En Suède, par exemple, la vente de données constitue une part importante du budget des autorités chargées de la cartographie ainsi que de l'enregistrement foncier et cadastral, ce qui est l'une des raisons de l'opposition de ces autorités à la diffusion gratuite des données.[15]

Par conséquent, bien que les pouvoirs publics aient la possibilité d'instaurer des exigences formelles pour que les données publiques soient mises à disposition gratuitement, il sera essentiel pour eux de proposer aux organisations du secteur public des modèles économiques alternatifs qui compensent cette gratuité (voir l'Encadré 3.7).

De fait, pour encourager l'adoption d'un modèle de tarification permettant la diffusion gratuite des données publiques, des incitations adéquates devront être mises en place à l'intention des organisations du secteur public (voir le chapitre 4). Cela sera d'autant plus important dans le domaine des données géographiques, où les incitations à fournir ces données gratuitement sont rares. La directive européenne INSPIRE vise en vérité à encourager le partage des données géographiques détenues par des autorités publiques, mais la question de la gratuité du partage n'y est pas abordée (voir le chapitre 4).

Outre les obstacles que les modèles économiques des organisations du secteur public peuvent représenter, dans certains pays, des dispositions légales continuent d'empêcher la libre diffusion des données publiques. Dans certains pays européens, par exemple, la directive européenne ISP prévoit que les organisations peuvent prélever des redevances correspondant aux coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion des données publiques.

En **Espagne**, l'article 7 de la loi sur la réutilisation des informations du secteur public énonce, conformément à la directive européenne ISP, les conditions dans lesquelles la fourniture de données publiques peut être payante.[16] En **Autriche**, les données publiques diffusées au titre de données ouvertes sont gratuites, mais celles diffusées conformément à la directive européenne ISP peuvent être soumises à des redevances correspondant aux coûts marginaux d'extraction des données.[17]

Outre la création d'un environnement dans lequel les organisations du secteur public recevraient des incitations financières pour fournir gratuitement les données dont elles disposent, il serait judicieux que les pouvoirs publics établissent un cadre – juridique et d'action – favorisant la diffusion, la consultation et la réutilisation des données publiques sans contrepartie financière.

Encadré 3.7. Réalisation d'une étude de rentabilité sur l'accès gratuit aux données publiques au Danemark

Cherchant à promouvoir le partage et la réutilisation des données au sein des organisations publiques et entre elles, le gouvernement danois a présenté au secteur public les nombreux avantages de l'ouverture des données. Son objectif était, ce faisant, de susciter un engouement collectif dans l'ensemble du secteur public, afin d'inciter toutes les organisations à publier, partager et réutiliser les données publiques.

La réalisation d'une étude de rentabilité sur l'instauration d'un accès gratuit aux données publiques a été préférée à la seule mise en place d'obligations légales imposant l'ouverture gratuite de ces données. Cette étude s'appuyait sur la valeur des données en tant qu'atout stratégique pour encourager la modernisation du secteur public et accroître son efficience.

En faisant cette proposition sur la valeur des données ouvertes, le gouvernement cherchait à susciter l'intérêt des organisations du secteur public à fournir leurs données en tant que données ouvertes (autrement dit, il souhaitait créer une motivation intrinsèque à diffuser des données publiques ouvertes ; voir l'encadré 4.3 dans le chapitre 4).

En s'appuyant sur l'intérêt des organisations du secteur public et sur leur compréhension des avantages de l'ouverture des données, le gouvernement danois a encouragé lesdites organisations à adhérer au « Basic Data Programme », un programme axé sur la diffusion d'ensembles de données de grande valeur, afin d'accroître les bienfaits à la fois financiers et sociaux des données.

Le cas du Danemark est un exemple clair de la création d'une motivation intrinsèque à fournir des données publiques en tant que données ouvertes, plutôt que de mettre en place des exigences légales pour obliger les organisations du secteur public à le faire.

En suscitant une prise de conscience dans l'ensemble du secteur public et en mettant en œuvre une approche stratégique commune à l'égard des données publiques, le gouvernement danois a réussi à proposer un modèle économique alternatif qui compense la diffusion gratuite des données. Les organisations du secteur public ont été amenées à constater les avantages à long terme de l'ouverture des données publiques, par opposition aux avantages directs du partage payant de ces données.

Source : OCDE (2018a), *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264291867-en ; OCDE (2016a), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en.

La conservation des données

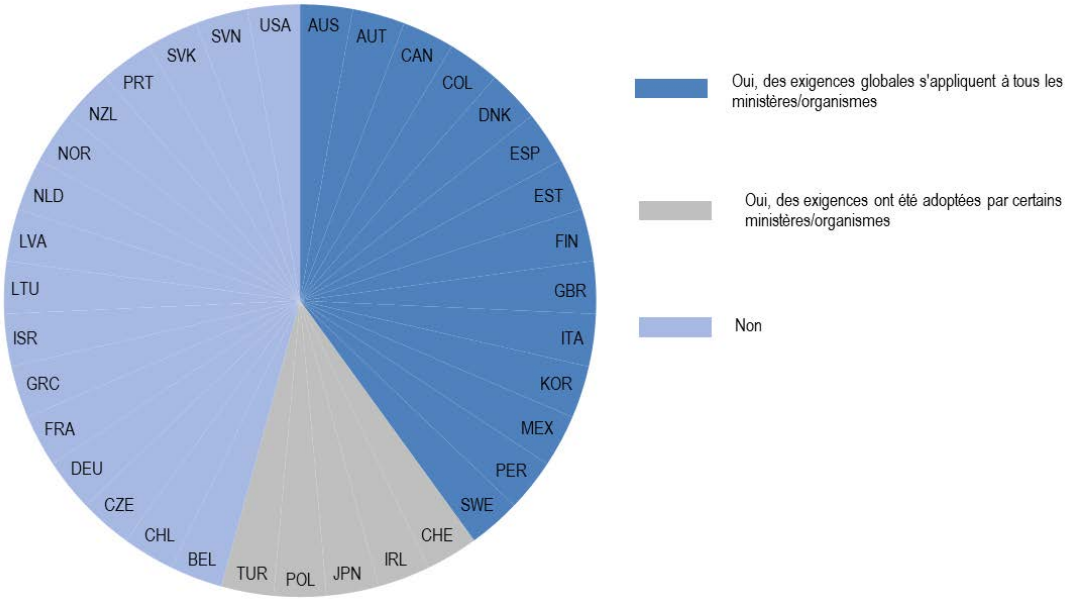
Le maintien dans le temps de l'accès aux anciennes versions des ensembles de données est un élément important pour permettre l'analyse des séries chronologiques et/ou des tendances. En fait, la conservation d'anciennes données aussi longtemps qu'elles sont utiles est très avantageuse pour les utilisateurs de données ouvertes. Le fait d'analyser et de réutiliser les mêmes données au fil du temps peut, par exemple, permettre de prévoir les capacités.

Il est important pour les pays de préserver l'accès à d'anciennes versions des ensembles de données aussi longtemps qu'elles présentent de l'intérêt pour les utilisateurs, car cela

montre les avantages de l'ouverture des données publiques et favorise la réutilisation de ces données au fil du temps.

Les résultats de la troisième version de l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques indiquent que 40 % des pays ont mis en place des exigences formelles pour obliger l'ensemble des ministères/organismes publics centraux/fédéraux à maintenir systématiquement l'accès aux anciennes versions des ensembles de données aussi longtemps qu'elles présentent de l'intérêt pour les utilisateurs (voir le Graphique 3.5).

Graphique 3.5. Obligation de maintenir l'accès aux anciennes versions des ensembles de données dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 15 : « Existe-t-il des exigences imposant aux ministères/organismes publics centraux/fédéraux de maintenir systématiquement l'accès aux anciennes versions des ensembles de données aussi longtemps qu'elles présentent de l'intérêt pour les utilisateurs ? ».

En **Corée**, par exemple, les données sont enregistrées par séries chronologiques et sont donc systématiquement conservées, hormis dans des circonstances particulières. Cela signifie que les utilisateurs ont accès à toutes les anciennes versions d'un ensemble de données, qui sont généralement conservées sur le portail des données publiques ouvertes. Dans le cas particulier où un ancien ensemble de données doit être retiré, l'organisation du secteur public qui est concernée doit obtenir préalablement l'autorisation officielle du Conseil en stratégie sur les données ouvertes. Tant que cet organe n'a pas pris sa décision, les données doivent être conservées sur le portail. S'il décide que les données doivent être retirées, l'organisation dépositaire doit les laisser accessibles pendant encore trois mois avant de les enlever.[18]

La situation est la même en **Autriche**, où – conformément au principe de durabilité (inscrit dans le cadre régissant les plateformes des données publiques ouvertes) –, lors de la mise à jour des données, la précédente version reste disponible en ligne pendant au moins trois mois. Les organisations publiques dépositaires signalent les changements apportés aux

ensembles de données dans les métadonnées et les annoncent par les circuits de communication officiels.[19]

Au **Royaume-Uni**, seules les anciennes versions des données publiques considérées comme présentant une valeur historique doivent être conservées, autrement dit les versions susceptibles de promouvoir l'ouverture et la responsabilisation ainsi que de faciliter les travaux de recherche futurs.[20] La loi sur les archives publiques établit que tous les ministères et organismes du gouvernement central doivent sélectionner les ensembles de données dont les anciennes versions devront rester accessibles jusqu'à ce que les données de base soient transférées aux Archives nationales ou dans tout autre lieu de conservation prédéterminé.[21]

Dans certains pays où les ministères et organismes publics ne sont pas tenus par des exigences formelles de maintenir l'accès aux anciennes versions des ensembles de données, les pratiques varient selon les organisations concernées. En **Pologne**, par exemple, la disponibilité de certaines anciennes versions sur le portail des données publiques ouvertes est laissée à la discrétion du dépositaire des données.[22]

En **Irlande**, seules quelques organisations du secteur public (comme le Bureau central des statistiques – *Central Statistics Office* – ou des organismes locaux) conservent actuellement d'anciennes versions de leurs ensembles de données. Toutefois, la stratégie relative à l'ouverture des données pour 2017-2022 (*Open Data Strategy 2017-2022*) prévoit qu'à l'issue de cette période, toutes les organisations du secteur public devront avoir adopté une approche durable de la gestion des données qui tienne également compte des questions d'archivage.[23] Dans le cadre de cette approche, la participation d'acteurs comme les professionnels de l'information et les bibliothécaires devra être envisagée afin de tirer profit de leur expertise en matière de gestion des données et d'archivage, dans le but de mettre en place des administrateurs de données à toutes les étapes du cycle de gestion des données de recherche (Irish Department of Public Expenditure and Reform, 2017).

La ventilation et la granularité des données

La ventilation permet d'affiner le niveau de détail des ensembles de données et, par là-même, d'en tirer un plus large éventail d'informations, d'où la possibilité d'avoir une meilleure vue d'ensemble, de proposer des actions publiques ciblées et d'élargir le champ des réutilisations possibles.

En **Belgique,** des obligations légales imposent à l'ensemble des organismes fédéraux de fournir, dans la mesure du possible, des données ventilées par sexe. Les organisations du secteur public fédérales sont tenues d'assurer cette ventilation par sexe dans les activités de collecte et de traitement des données chaque fois qu'elles l'estiment pertinente. Cette obligation légale est, selon la Belgique, la première étape de la mise en évidence d'éventuelles disparités entre les hommes et les femmes.[24]

En **Israël** également, le Bureau des statistiques est soumis à l'obligation de fournir, chaque fois que c'est possible, des données ventilées par sexe. L'arrêté concerné impose en outre à ce Bureau de nommer une personne chargée de s'assurer que les données collectées et traitées par l'ensemble des organisations du secteur public sont ventilées par sexe.[25]

Ces dispositions sont le résultat et la traduction de la reconnaissance croissante, dans les milieux technologiques, du manque d'intégration des femmes dans ces secteurs. La ventilation par sexe est indispensable pour promouvoir, par exemple, la création d'applications mobiles visant à analyser les lacunes en matière d'intégration des questions

de genre dans les différents domaines d'action des pouvoirs publics, et à encourager la réalisation d'analyses sur la problématique hommes-femmes. À cet égard, la ventilation par sexe des données publiques ouvertes est un point extrêmement positif pour aborder les questions d'égalité hommes-femmes, en collaboration avec l'écosystème des données ouvertes (voir l'Encadré 3.8).

Encadré 3.8. Les données publiques ouvertes et la problématique hommes-femmes

Un consensus croissant se dégage concernant le rôle important qui peut être joué par la technologie et les données au regard de la promotion de l'égalité et de la parité hommes-femmes, ainsi que de l'affectation des responsabilités en ce qui concerne la réalisation de ces objectifs. L'ouverture des données permet de mieux évaluer et traiter les impacts différenciés des politiques relatives à la santé, l'éducation, la sécurité ou l'économie sur les individus provenant de milieux différents.

Dans l'optique du renforcement des liens entre les initiatives d'ouverture des données et les objectifs en matière d'égalité hommes-femmes, la Recommandation de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique (OCDE, 2016b) exhorte l'administration à recueillir, publier et diffuser largement les données publiques pertinentes – à tous les niveaux de l'administration – en les ventilant par sexe. Il est de plus en plus reconnu que ces données doivent prendre en compte, outre le sexe, d'autres facteurs identitaires comme l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle et l'appartenance ethnique. La recommandation de l'OCDE ainsi que la panoplie d'instruments pour l'intégration systématique et la concrétisation de l'égalité hommes-femmes qui l'accompagne (OCDE, 2018b) encouragent en outre les consultations avec des acteurs non gouvernementaux dans le but de repérer d'éventuels problèmes ou disparités entre les hommes et les femmes et de recueillir des données complémentaires à ce sujet.

S'agissant de l'utilisation des données ouvertes pour mettre en évidence les problèmes touchant spécifiquement les femmes ainsi que les minorités, des exemples récents montrent que dans certains pays, les choses progressent :

- Au **Royaume-Uni**, le gouvernement a demandé à un certain nombre d'organisations publiques et privées de publier les écarts de rémunérations entre hommes et femmes afin de permettre aux employeurs d'évaluer les inégalités qui ont cours dans leurs organisations respectives et de prendre les mesures qui s'imposent. Le gouvernement compte également, grâce à la diffusion de ces données, prendre des mesures pour améliorer l'égalité hommes-femmes via la fourniture des services publics. En avril 2018, plus de 9 000 employeurs (représentant plus de la moitié de la main-d'œuvre du Royaume-Uni) avaient publié des données sur les écarts de rémunérations entre hommes et femmes. Cela incluait les salaires et les primes versés au cours d'une année donnée.
- En **Sierra Leone**, selon les informations du Partenariat pour un gouvernement ouvert, le gouvernement prévoit de publier des données publiques ouvertes sur les violences sexuelles et sexistes afin de rendre compte de ses efforts pour lutter contre ces violences. Des initiatives similaires ont été lancées au **Brésil**, où le gouvernement s'est engagé à publier en tant que données ouvertes des données publiques sur les homicides dont sont victimes les femmes.

Parallèlement à l'OCDE, d'autres organisations internationales mettent l'accent sur le rôle des femmes dans la technologie et les retombées bénéfiques que cela peut avoir :

- Le Partenariat pour un gouvernement ouvert s'emploie à inclure les questions d'égalité entre les sexes dans les engagements au titre de l'ouverture de l'administration. En fait, la diffusion de données publiques ayant trait à ces questions est l'une des recommandations de cette organisation visant à accroître la responsabilité des administrations en matière d'égalité hommes-femmes.
- La *World Wide Web Foundation* a fait savoir que les questions d'égalité entre les sexes devront être incluses dans la méthodologie future du Baromètre des données ouvertes, compte tenu du rôle important que jouent les données ouvertes à l'égard de la problématique hommes-femmes.

L'initiative *Open Heroines* est une communauté internet regroupant plus de 350 femmes du monde entier qui travaillent dans les domaines de l'administration ouverte, des données ouvertes et de la « civic tech ». Cette communauté, créée en 2015 lors du sommet du Partenariat pour un gouvernement ouvert au Mexique, était à l'origine un espace informel permettant aux femmes de se soutenir les unes les autres. Aujourd'hui, il s'agit d'un espace virtuel sécurisé (grâce au logiciel Slack) où les femmes peuvent faire connaissance avec d'autres femmes possédant les mêmes valeurs, partager leurs expériences et organiser des événements pour faire entendre leurs voix et faire connaître leur travail. *Open Heroines* est aussi un blog en ligne (https://openheroines.org/) permettant aux femmes de poster des articles.

Source : L'auteur, d'après des informations de l'OCDE (2018b), « OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality », OCDE, Paris, www.oecd.org/gender/governance/toolkit/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf ; OCDE (2016b), Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252875-fr ; OCDE (2017b), « OECD Open Government Data Survey 3.0 », non publié ; Partenariat pour un gouvernement ouvert (2018), « Gender », page web, www.opengovpartnership.org/theme/gender (consulté le 10 juillet 2018) ; World Wide Web Foundation (2017), « The case for gender and the Open Data Barometer », https://webfoundation.org/2017/09/the-case-for-gender-and-the-open-data-barometer/ (consulté le 10 juillet 2018). D'autres contributions proviennent d'*Open Heroines* et de l'Unité Politique des Genres et Justice de la Division des examens de la gouvernance et des partenariats (Direction de la gouvernance publique de l'OCDE).

Les pouvoirs publics pourraient également envisager des niveaux de ventilation plus poussés (par exemple le sexe et l'appartenance ethnique) afin de permettre une analyse plus fine et une meilleure compréhension des questions de fond en collaboration avec les acteurs non gouvernementaux, par exemple au moyen du portail des données publiques ouvertes.

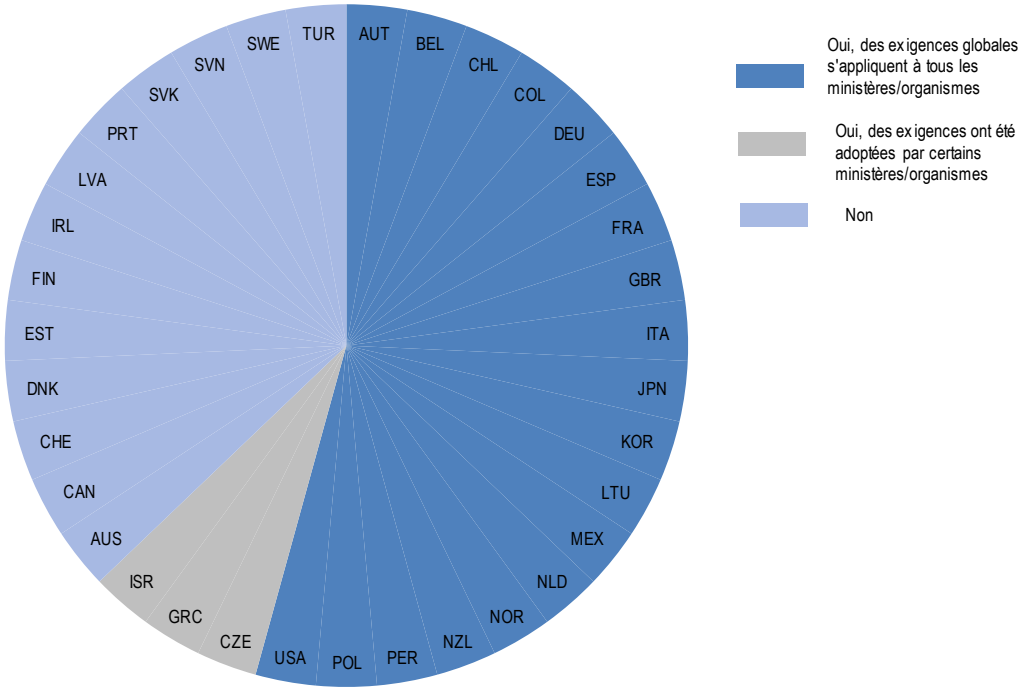
Il existe généralement une grande disparité entre les pays membres de l'OCDE et ses pays partenaires en ce qui concerne l'existence d'exigences formelles concernant la publication des données ouvertes sous forme ventilée. En fait, 18 pays membres et partenaires sur 32 (soit 56 %) indiquent appliquer de telles exigences à l'ensemble des organisations du secteur public ; les 14 autres n'ont mis en œuvre aucune exigence de ce type (voir le Graphique 3.6).

Pourtant, la ventilation des données sera primordiale si les pouvoirs publics veulent mettre à profit les données publiques ouvertes pour détecter les problèmes spécifiques touchant des groupes particuliers, et ainsi élaborer des politiques plus adaptées – autrement dit s'ils veulent utiliser ces données pour repérer et cibler de manière plus appropriée et plus efficiente les problèmes touchant plus particulièrement certains groupes de population. Dans cette optique, toutes les organisations du secteur public devraient être soumises à l'obligation, le cas échéant, de publier systématiquement leurs données sous forme ventilée. Les pouvoirs publics pourraient également, si nécessaire, imposer une ventilation selon

certains critères (par exemple par sexe, race ou âge) afin d'encourager un niveau accru d'analyse des données publiques diffusées en tant que données ouvertes et de permettre une compréhension plus fine des problèmes de fond et des tendances sociétales.

Ces mesures peuvent être très utiles en aidant les pouvoirs publics à mieux comprendre à quel point il est important de mettre en place des exigences techniques pour la collecte et le traitement des données publiques afin de favoriser des niveaux accrus d'analyse, de compréhension et de réutilisation ultérieure de ces données, dans le but de repérer et résoudre les problèmes de fond et sociétaux.

Graphique 3.6. Obligation de publier les données sous forme ventilée dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 5 : « Existe-t-il au niveau central/fédéral des exigences formelles imposant, le cas échéant, de publier les données sous forme ventilée ? ».

Notes

1. Voir, par exemple : https://fr.weforum.org/agenda/2017/10/la-quatrieme-revolution-industrielle-ce-qu-elle-implique-et-comment-y-faire-face/.
2. Indications fournies par les pays membres et partenaires de l'OCDE en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 36 et 36a.
3. Pour en savoir plus, voir http://guidance.data.gov.uk/.
4. Pour en savoir plus, voir www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015.

[5]. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 37. Pour en savoir plus, voir www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015.

[6]. Pour en savoir plus, voir www.dati.gov.it/content/linee-guida-nazionali-valorizzazione-patrimonio-informativo-pubblico.

[7]. Pour en savoir plus, voir www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione_trasparenza/cdc-spc-gdl6-interoperabilitasemopendata_v2.0_0.pdf.

[8]. Complément d'information fourni par l'Espagne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 37. www.boe.es/boe/dias/2013/03/04/pdfs/BOE-A-2013-2380.pdf.

[9]. Indications par la Slovénie à l'OCDE le 12 août 2018.

[10]. Pour en savoir plus, voir https://ouvert.canada.ca/fr/licence-du-gouvernement-ouvert-canada.

[11]. Pour en savoir plus, voir www.data.gouv.fr/fr/licences.

[12]. Pour en savoir plus, voir https://datos.gob.mx/libreusomx.

[13]. Pour en savoir plus, voir www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3/.

[14]. Indications fournies par les pays membres et partenaires de l'OCDE en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 59a.

[15]. Informations recueillies lors des missions de l'OCDE à Stockholm en novembre 2017 et mars 2018 dans le cadre de l'examen sur l'administration numérique de la Suède.

[16]. Indications fournies par l'Espagne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 59a.

[17]. Indications fournies par l'Autriche en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 59a.

[18]. Indications fournies par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 15.

[19]. Complément d'information fourni par l'Autriche en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 15. Pour en savoir plus, voir www.data.gv.at/wp-content/uploads/2013/08/Framework__for_Open_Government_Data_Platforms_1.1.pdf.

[20]. Pour en savoir plus, voir www.nationalarchives.gov.uk/documents/records-collection-policy-2012.pdf.

[21]. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 15. Pour en savoir plus, voir www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/selection-and-transfer/selecting-records/.

[22]. Complément d'information fourni par la Pologne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 15.

[23]. Complément d'information fourni par l'Irlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 15. Pour en savoir plus, voir www.per.gov.ie/wp-content/uploads/Draft-Open-Data-Strategy-2017-2022.pdf.

[24]. Complément d'information fourni par la Belgique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 5. Pour en savoir plus, voir http://igvm-iefh.belgium.be/fr/activites/gender_mainstreaming/application/statistiques_et_indicateurs.

[25]. Complément d'information fourni par Israël en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 5. Pour en savoir plus, voir www.cbs.gov.il/www/statistics_ordinance_e.pdf.

Références

Commission européenne (2016), Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données), https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:32016R0679.

Commission européenne (2014), « La qualité des données et métadonnées ouvertes », Module de formation 2.2, Open Data Support, https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/d2.1.2_training_module_2.2_open_data_quality_fr_edp.pdf (consulté le 2 juillet 2018).

Irish Department of Public Expenditure and Reform (2017), « Open Data Strategy », www.per.gov.ie/wp-content/uploads/Draft-Open-Data-Strategy-2017-2022.pdf.

Le Big Data (2018), « Data Catalog définition : tout savoir sur les catalogues de données », www.lebigdata.fr/data-catalog (consulté le 10 juillet 2018).

Melissa (sans date), « 6 Key Data Quality Dimensions », page web, www.melissadata.com/enews/articles/1007/2.htm (consulté le 2 juillet 2018).

Microsoft Azure (2018), « Data Catalog Documentation », https://docs.microsoft.com/en-us/azure/data-catalog/ (consulté le 10 juillet 2018).

OCDE (2018a), *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector, OECD Digital Government Studies*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264291867-en.

OCDE (2018b), « OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality », OECD, Paris, www.oecd.org/gender/governance/toolkit/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf.

OCDE (2017a), *Digital Government Review of Norway: Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279742-en.

OCDE (2017b), « OECD Open Government Data Survey 3.0 », non publié.

OCDE (2016a), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en.

OCDE (2016b), *Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique,*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264252875-fr.

OCDE (2015), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264229334-en.

Partenariat pour un gouvernement ouvert (2018), « Gender », page web, www.opengovpartnership.org/theme/gender (consulté le 10 juillet 2018).

Schwab, K. (2015), « The Fourth Industrial Revolution. What it Means and How to Respond », *Foreign Affairs*, 12 décembre, www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-12/fourth-industrial-revolution.

Ubaldi, B. (2013), « Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 22, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en.

UK Department for Digital, Culture, Media and Sport (2018), « Data Ethics Framework », Londres, www.gov.uk/government/publications/data-ethics-framework.

Underwood, J. (2017), « Why you need a data catalog and how to select one », www.jenunderwood.com/2017/08/30/need-data-catalog-select-one/ (consulté le 10 juillet 2018).

World Wide Web Foundation (2017), « The case for gender and the Open Data Barometer », https://webfoundation.org/2017/09/the-case-for-gender-and-the-open-data-barometer/ (consulté le 10 juillet 2018).

Annexe 3.A. Tableaux

Tableau d'annexe 3.A.1. Obligation de mettre à disposition les données publiques avec une licence ouverte dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

	Exigences formelles imposant aux ministères/ organismes compétents de mettre à disposition les données publiques avec une licence ouverte	Opérations autorisées sur les données publiques accompagnées d'une licence ouverte			
		Téléchargement	Copie	Utilisation	Distribution
Allemagne	●	▲	▲	▲	▲
Australie	●	▲	▲	▲	▲
Autriche	●	▲	▲	▲	▲
Belgique	■	▲	▲	▲	▲
Canada	●	▲	▲	▲	▲
Chili	●	▲	▲	▲	▲
Corée	●	▲	▲	▲	▲
Danemark	■	□	□	□	□
Espagne	●	▲	▲	▲	▲
Estonie	●	▲	▲	▲	▲
États-Unis	●	▲	▲	▲	▲
Finlande	●	▲	▲	▲	▲
France	●	▲	▲	▲	▲
Grèce	●	▲	▲	▲	▲
Irlande	●	◊	◊	◊	◊
Israël	●	▲	▲	▲	▲
Italie	●	▲	▲	▲	▲
Japon	●	▲	▲	▲	▲
Lettonie	■	◊	◊	◊	◊
Mexique	●	▲	▲	▲	▲
Norvège	●	▲	▲	▲	▲
Nouvelle-Zélande	●	▲	▲	▲	▲
Pays-Bas	■	▲	▲	▲	▲
Pologne	○	-	-	-	-
Portugal	○	-	-	-	-
République slovaque	●	◊	◊	◊	◊
République tchèque	■	◊	◊	◊	◊
Royaume-Uni	●	◊	◊	◊	◊
Slovénie	■	◊	◊	◊	◊
Suède	○	-	-	-	-
Suisse	●	▲	▲	◊	◊
Turquie	○	-	-	-	-

	Exigences formelles imposant aux ministères/ organismes compétents de mettre à disposition les données publiques avec une licence ouverte	Opérations autorisées sur les données publiques accompagnées d'une licence ouverte			
		Téléchargement	Copie	Utilisation	Distribution
Total OCDE					
Oui, des exigences globales s'appliquent à tous les ministères/organismes ●	22				
Oui, des exigences ont été adoptées par certains ministères/organismes ■	6				
Oui ♦					
Non ○	4				
Toutes les données (100 %) ▲		21	21	20	20
La plupart des données (50-99 %) ◊		6	6	7	7
Une partie des données (1-49 %) □		1	1	1	1
Aucune donnée (0 %) X		0	0	0	0
Colombie	●	▲	▲	▲	▲
Lituanie	●	□	□	□	X
Pérou	●	▲	▲	▲	▲

Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 31 et 33. Ces questions étaient les suivantes : « Existe-t-il au niveau de l'administration centrale/fédérale des exigences formelles imposant aux ministères/organismes compétents de mettre à disposition les données publiques : - Gratuitement - Accompagnées d'une licence ouverte ? » et « Les exigences imposant de mettre à disposition les données publiques avec une licence ouverte permettent-elles aux utilisateurs d'effectuer les opérations suivantes avec les données : - Téléchargement - Copie - Utilisation - Distribution ? ».

Tableau d'annexe 3.A.2. Obligation de fournir les données publiques gratuitement dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

	Exigences formelles imposant aux ministères/ organismes compétents de fournir les données publiques gratuitement	Opérations autorisées sur les données publiques fournies gratuitement			
		Téléchargement	Copie	Utilisation	Distribution
Allemagne	●	□	□	□	□
Australie	●	▲	▲	▲	▲
Autriche	●	▲	▲	▲	▲

Belgique	●	◊	◊	◊	◊
Canada	●	▲	▲	▲	▲
Chili	●	▲	▲	▲	▲
Corée	●	▲	▲	▲	▲
Danemark	○	-	-	-	-
Espagne	●	◊	◊	◊	◊
Estonie	●	▲	▲	▲	▲
États-Unis	●	▲	▲	▲	▲
Finlande	●	▲	▲	▲	▲
France	●	▲	▲	▲	▲
Grèce	●	▲	▲	▲	▲
Irlande	●	◊	◊	◊	◊
Israël	●	▲	▲	▲	▲
Italie	●	▲	▲	▲	▲
Japon	●	▲	▲	▲	▲
Lettonie	■	◊	◊	◊	◊
Mexique	●	▲	▲	▲	▲
Norvège	●	▲	▲	▲	▲
Nouvelle-Zélande	●	▲	▲	▲	▲
Pays-Bas	■	▲	▲	▲	▲
Pologne	●	◊	◊	◊	◊
République slovaque	●	◊	◊	◊	◊
République tchèque	■	◊	◊	◊	◊
Royaume-Uni	●	◊	◊	◊	◊
Slovénie	■	◊	◊	◊	◊
Suède	■	□	□	□	□
Suisse	●	▲	▲	◊	◊
Turquie	■	◊	◊	◊	◊
Total OCDE					
Oui, des exigences globales s'appliquent à tous les ministères/organismes ●	25				
Oui, des exigences ont été adoptées par certains ministères/organismes ■	6				
Oui ♦					
Non ○	1				
Toutes les données (100 %) ▲		19	19	17	17
La plupart des données (50-99 %) ◊		10	10	11	11
Une partie des données (1-49 %) □		2	2	3	3
Aucune donnée (0 %) X		0	0	0	0
	Exigences formelles imposant aux ministères/ organismes compétents de fournir les données publiques gratuitement	Opérations autorisées sur les données publiques fournies gratuitement			
		Téléchargement	Copie	Utilisation	Distribution

Colombie	●	▲	▲	▲	▲
Lituanie	●	□	□	□	X
Pérou	●	▲	▲	▲	▲

Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 31 et 32. Ces questions étaient les suivantes : « Existe-t-il au niveau de l'administration centrale/fédérale des exigences formelles imposant aux ministères/organismes compétents de mettre à disposition les données publiques : - Gratuitement - Accompagnées d'une licence ouverte ? » et « Les exigences imposant de fournir les données publiques gratuitement permettent-elles aux utilisateurs d'effectuer les opérations suivantes avec les données : - Téléchargement - Copie - Utilisation - Distribution ? ».

Chapitre 4. Vers la mise en œuvre effective des politiques d'ouverture des données publiques

Le présent chapitre examine la manière dont un ensemble différent d'actions et de mesures peut contribuer à une mise en œuvre durable, effective et efficiente des politiques d'ouverture des données publiques. Le soutien à la transition vers une culture du format « ouvert par défaut » pour les données publiques, le développement des capacités organisationnelles du secteur public et la promotion, dans l'ensemble de l'écosystème des réutilisateurs, des compétences d'utilisation des données sont autant d'étapes qui, si elles sont bien planifiées et exécutées, peuvent devenir d'importantes conditions préalables à la publication et à l'utilisation stratégiques des données ouvertes. Ce chapitre aborde les méthodes que les pays appliquent à ces aspects et montre combien l'association des utilisateurs, la diffusion des politiques, les actions de communication et les initiatives de développement des capacités des utilisateurs sont pertinentes pour la mise en œuvre.

La Lituanie n'était pas membre de l'OCDE à l'époque de la préparation de la présente publication. Par conséquent, elle n'apparaît pas sur la liste des membres de l'OCDE, et n'est pas comptabilisée dans les agrégats relatifs à la zone OCDE.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par les autorités israéliennes compétentes et sous leur responsabilité. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Si le fait que les données soient complètes et lisibles par l'ordinateur rendent les données publiques ouvertes (DPO) plus accessibles et réutilisables (chapitre 3), le format ouvert par défaut est un concept plus large qui dépasse les aspects techniques. Comme le souligne le chapitre 2 du présent rapport, construire une culture du format « ouvert par défaut » au sein du secteur public va au-delà de la définition des exigences juridiques qui sous-tendent l'ouverture de l'administration. De ce point de vue, l'*ouverture par défaut* est un concept d'ensemble qui englobe des aspects juridiques, réglementaires, culturels et organisationnels et qui, au-delà de ses dimensions techniques, confère au débat relatif aux DPO une dimension stratégique.

- Sur le plan des **politiques publiques**, il s'agit pour l'administration de dialoguer avec les utilisateurs de données tout au long du cycle de l'élaboration des politiques, par exemple pour cerner la demande de données, recueillir des savoirs collectifs via des contributions participatives et obtenir un retour d'information des citoyens afin d'améliorer la conception des politiques de manière itérative.
- D'un point de vue **technique et technologique**, cela suppose de choisir les bons outils de gouvernance des données afin de mettre à disposition des données de bonne qualité (chapitre 3), d'encourager une culture de l'ouverture par défaut en équilibrant cette tendance avec la nécessité de rassurer le public quant aux conditions existantes de confidentialité des données personnelles et de sécurité (chapitre 3), et de mettre en place le contexte approprié pour l'adoption future de technologies émergentes comme l'intelligence artificielle et des tendances associées telles que l'analytique des données.
- Sous l'angle **organisationnel**, ce concept implique la mise en place d'un contexte propice – processus, modèles opérationnels internes, gammes de capacités et de compétences au sein du secteur public –, afin que l'administration soit prête à lancer des initiatives efficientes en matière de données ouvertes et à les transposer à plus grande échelle (chapitres 1 et 2). Cela suppose aussi, par conséquent, de restructurer les processus organisationnels et de réinitialiser les systèmes hérités du passé qui freinent ou empêchent le partage des données et la modernisation des politiques fondée sur l'utilisation des données, par exemple en repartant de zéro au lieu de transformer des processus existants.
- Sur le plan **culturel**, ce concept repose sur des actions visant à inciter l'administration et le secteur public à entreprendre, de façon volontaire et dynamique, de communiquer, coordonner, collaborer et s'impliquer dans l'écosystème des données ouvertes afin de créer conjointement de la valeur publique et de s'attaquer ensemble aux défis à relever par les pouvoirs publics. Dans le cadre de cette approche, il serait pertinent de renforcer la sensibilisation des fonctionnaires et des acteurs externes à l'intérêt que présentent les données ouvertes.
- D'un point de vue **juridique et réglementaire**, ce concept suppose l'existence d'un cadre propice qui appuie et, si nécessaire, fait respecter, de manière volontaire et dans les limites de la protection des données personnelles, la publication de données publiques ouvertes.
- Sur le plan **financier**, le concept implique une réévaluation des modèles opérationnels des organisations publiques, afin que : 1) la politique d'ouverture des données soit suffisamment financée dans l'ensemble du secteur public ; et 2) les organisations publiques soient incitées à fournir gratuitement des données ouvertes

de façon à rendre la politique d'ouverture des données plus inclusive (chapitres 1 et 3).

D'une part, les éléments susmentionnés, pris ensemble, contribuent à la promotion d'une culture de format ouvert par défaut dans l'ensemble du secteur public lorsque les fonctionnaires comprennent le concept de données ouvertes non seulement en tant que sujet technique mais aussi comme un moyen de renforcer l'ouverture de l'administration et la collaboration entre citoyens et gouvernement. D'autre part, ces efforts soutiennent la construction d'une administration numérique, contribuent à la transformation numérique du secteur public et soulignent la nécessité de définir de solides modèles de gouvernance des politiques d'ouverture des données, à l'appui d'une mise en œuvre cohérente de ces politiques (chapitre 1). Des actions devraient aussi être menées en parallèle pour dialoguer avec l'écosystème au sujet de la pertinence et du potentiel des données ouvertes, en vue de préparer le terrain pour une réutilisation accrue des données.

Le présent chapitre expose les efforts déployés par les pays de l'OCDE et les pays partenaires de l'OCDE ou non pour définir et mettre en œuvre des mesures destinées à construire une culture de format ouvert par défaut dans le secteur public. Ces efforts sont conformes au pilier 1 (disponibilité des données) et au pilier 3 (soutien public à la réutilisation des données) de l'indice OURdata : des données ouvertes, utiles et réutilisables (voir la section « Rappels – l'indice OURdata de l'OCDE : des données ouvertes, utiles et réutilisables »). Ces sous-piliers mesurent à quel point il est pertinent de solliciter les utilisateurs pour déterminer les données publiques ouvertes à publier en priorité en suivant une méthode centrée sur l'utilisateur (par exemple, en cernant la demande de données), et de les mobiliser pour accroître la sensibilisation à l'importance des données ouvertes afin de co-concevoir des solutions fondées sur l'utilisation des données pour répondre aux défis que doivent relever les pouvoirs publics(Encadré 4.1).

Encadré 4.1. Comment l'indice OURdata 2017 mesure la construction d'une culture de format ouvert par défaut pour les données du secteur public

La **fréquence de la consultation du public** au sujet des plans en matière de données publiques ouvertes est mesurée dans le cadre du pilier 1 de l'indice OURdata 2017, Disponibilité des données.

- Le sous-pilier 1.2, Association des parties prenantes à la divulgation des données, évalue le nombre de consultations, par l'administration centrale ou fédérale, de l'un des groupes suivants entre janvier 2015 et décembre 2016 : organismes du secteur privé, citoyens, journalistes, organisations de la société civile, fonctionnaires et universitaires.

L'obligation de consulter les utilisateurs de données ouvertes au sujet des plans en matière de données publiques ouvertes est mesurée dans le cadre du pilier 1 de l'indice OURdata 2017, Disponibilité des données.

- Le sous-pilier 1.2, Association des parties prenantes à la divulgation des données, évalue l'existence d'une obligation officielle faite aux ministères et organismes publics, à l'échelle centrale ou fédérale, de consulter régulièrement les utilisateurs de données ouvertes afin de renseigner les plans en matière de données ouvertes.

Les éléments à l'appui d'une consultation effective au sujet des plans en matière de données publiques ouvertes sont mesurés dans le cadre du pilier 1 de l'indice OURdata 2017, Disponibilité des données.

- Le sous-pilier 1.2, Association des parties prenantes à la divulgation des données, évalue l'existence d'orientations écrites sur la manière de mener des consultations auprès des utilisateurs de données ouvertes. Il détermine aussi s'il est officiellement exigé : 1) d'informer systématiquement le public à l'avance d'une consultation publique au sujet des données publiques ouvertes ; 2) de fixer un délai minimum pour répondre à une consultation du public au sujet des données publiques ouvertes ; et 3) de publier systématiquement en ligne les résultats des consultations menées auprès des utilisateurs de données publiques ouvertes.

Les efforts déployés pour associer les entreprises sont mesurés dans le cadre du pilier 3 de l'indice OURdata 2017, Soutien public à la réutilisation des données.

- Le sous-pilier 3.1, Initiatives et partenariats visant à promouvoir les données, évalue le nombre de fois où les ministères et organismes publics, à l'échelle centrale ou fédérale, ont mené des séances d'information ou ateliers de travail avec des entreprises pour comprendre leurs besoins en matière de données.

Les efforts déployés pour associer la société civile sont mesurés dans le cadre du pilier 3 de l'indice OURdata 2017, Soutien public à la réutilisation des données.

- Le sous-pilier 3.1, Initiatives et partenariats visant à promouvoir les données, évalue le nombre de fois où les ministères et organismes publics, à l'échelle centrale ou fédérale, ont mené des séances d'information ou ateliers de travail avec des représentants de la société civile pour comprendre leurs besoins en matière de données.

Principaux problèmes posés par la mise en œuvre des politiques et initiatives d'ouverture des données publiques

Pour que les pays puissent encourager l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'ouverture des données publiques, il est capital qu'ils en reconnaissent la nature transversale. Suivant cette idée, les données issues de l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 montrent que les pays de l'OCDE doivent examiner les différents aspects des problèmes qui freinent les avancées vers une mise en œuvre rapide et efficiente des politiques et stratégies d'ouverture des données publiques (Graphique 4.1).

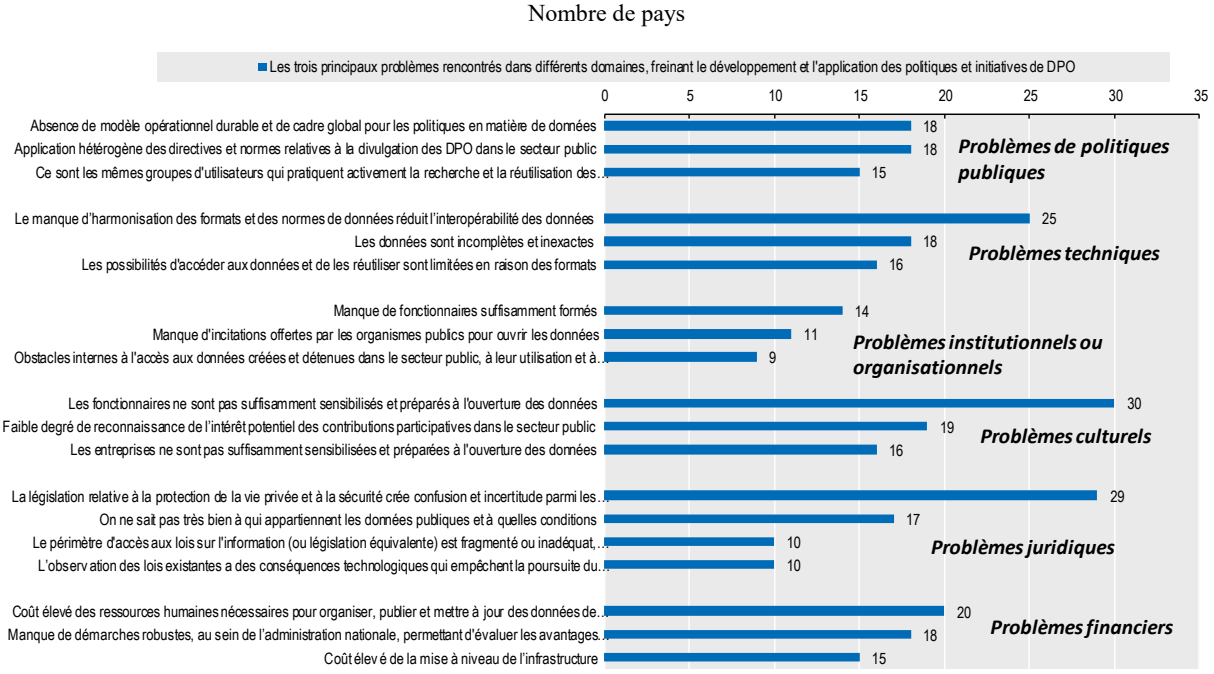
- Pour ce qui est des **politiques publiques**, les résultats indiquent que, pour la plupart des pays (18 sur 34), les principaux problèmes qui se posent sont l'absence de modèle opérationnel durable et de cadre général pour les politiques en matière de données, ainsi que l'application hétérogène des directives et normes relatives à la divulgation des DPO dans le secteur public. En termes plus généraux, l'absence de vision et d'approche stratégique communes globales vis-à-vis des DPO constitue

un obstacle à la mise en œuvre de cette politique à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Pour optimiser la mise en œuvre de politiques de DPO, les administrations doivent offrir une vision stratégique claire et encourager une approche pratique de la politique d'ouverture des données publiques, tout en aidant les institutions durant le processus de mise en œuvre (par exemple en fournissant des directives sur la publication en format ouvert) (chapitres 1 et 3).

- Au niveau **technique et technologique**, 25 pays sur 34 ont répondu que le manque d'harmonisation des formats et normes de présentation des données - entravant l'interopérabilité des données – est le principal problème technique freinant la poursuite de la mise en œuvre des politiques de DPO. C'est là, essentiellement, le résultat de la culture du travail en silo qui prévaut au sein du secteur public et influe sur la gestion des données publiques en faisant obstacle à l'interopérabilité des données. Ainsi, il en va de même que pour les problèmes liés aux politiques publiques : l'administration doit fournir des directives et des normes d'ensemble relatives aux données publiques (formats, métadonnées, licences, etc.) pour encourager l'interopérabilité des données au sein du secteur public (chapitre 3).
- D'un point de vue **organisationnel**, le principal problème qui freine la poursuite de l'application des politiques et initiatives en matière de données publiques ouvertes est le manque de fonctionnaires suffisamment formés. Pour certains pays (14 sur 34), l'absence de plan de développement des capacités dans le secteur public sape la mise en œuvre pratique des politiques d'ouverture des données publiques. Les pays doivent donc définir des politiques générales en matière de données publiques ouvertes et envisager les aspects pratiques de leur application, ce qui suppose des initiatives de sensibilisation et de formation (voir, plus bas, S'adresser à l'ensemble de l'écosystème).
- Sous l'angle **culturel**, 30 pays sur les 34 qui ont répondu à l'enquête indiquent que le principal défi à relever dans l'application des politiques et initiatives en matière de données publiques ouvertes est le fait que les fonctionnaires ne sont pas suffisamment sensibilisés et préparés à l'ouverture des données. Les pays doivent donc faire en sorte que les personnes qui mettent effectivement en œuvre les politiques et initiatives relatives aux données publiques ouvertes (c'est-à-dire les fonctionnaires) possèdent les moyens adéquats et soient conscients du fait qu'ils doivent être les gardiens et les gestionnaires des données publiques plutôt que les propriétaires et les éditeurs de ces données. L'accent doit donc être mis sur la construction d'une solide prise de conscience relative aux données publiques ouvertes. Durant ce processus, il est important que les fonctionnaires fassent preuve de dynamisme pour aller au devant de l'écosystème et l'amener à participer afin que l'impulsion en matière de données ouvertes vienne des usagers.
- D'un point de vue **juridique**, la législation relative à la protection de la vie privée et à la sécurité, qui crée confusion et incertitude parmi les fournisseurs et les utilisateurs de données, constitue, pour 29 des 34 pays, le principal obstacle juridique à la poursuite de la mise en œuvre des politiques et initiatives en matière de données publiques ouvertes. Le cadre juridique existant, fortement axé sur la protection des données, ne semble pas propice au format ouvert par défaut pour les données de l'ensemble du secteur public. Il est en outre souvent perçu comme une source de confusion. Pour mettre fin à cette confusion, les pays doivent créer un environnement juridique qui concilie les deux aspects, c'est-à-dire un cadre qui encourage l'ouverture des données tout en assurant leur protection (chapitre 1).
- Sur le plan **financier**, la principale difficulté que pose l'application plus approfondie des politiques et initiatives d'ouverture des données publiques réside

dans le coût élevé des ressources humaines nécessaires pour organiser, publier et mettre à jour des données publiques de bonne qualité. Ainsi, dans la majorité des pays (20), les investissements financiers qui sont constamment requis pour préserver l'accessibilité des données constituent un obstacle à la poursuite de la mise en œuvre des politiques de données publiques ouvertes. Les pays pourraient par conséquent envisager d'autres moyens, en décidant par exemple d'avancer vers une publication et des mises à jour automatisées, afin de réduire les coûts. En outre, les obstacles financiers semblent être en rapport avec les dispositions existantes en matière de ressources – qui ne prévoient, dans la plupart des cas, aucun budget global spécifique pour la mise en œuvre de la politique d'ouverture des données, et qui la rendent donc tributaire de la bonne volonté ou des capacités financières et humaines de différents organismes publics - et aux modèles de recettes fondés sur des services payants. Les pays devront inciter à la réalisation d'investissements financiers continus et fiables dans les données publiques ouvertes en apprenant à construire un argumentaire en faveur des données publiques ouvertes reposant sur leurs avantages transversaux. Pour appuyer la poursuite de la mise en œuvre des politiques de données ouvertes et produire les avantages attendus, il est donc essentiel de trouver le modèle de financement approprié et de réinitialiser le modèle financier au sein de l'organisation afin d'en assurer la continuité et la fiabilité (chapitres 1 et 3).

Graphique 4.1. Principaux problèmes posés par la mise en œuvre des politiques et initiatives de DPO dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, questions 77-82.

Créer des capacités au sein du secteur public pour une mise en œuvre efficiente et efficace

Organismes de développement des capacités

Comme l'expliquait le chapitre 2, il est essentiel de faire en sorte que le secteur public soit capable, sensibilisé et compétent. Les pratiques et les tendances observées de par le monde montrent que les efforts visant à développer la culture et les capacités permettant au secteur public d'appliquer les politiques d'ouverture des données de manière soutenue, efficiente et efficace s'appuient notamment sur la création de groupes de travail dont la vocation est d'apporter un soutien aux institutions du secteur public pour qu'elles publient des données en format ouvert. Ce type d'initiative peut contribuer à renforcer la sensibilisation et les capacités du secteur public en matière de préparation, de publication et de réutilisation potentielle des données ouvertes. La création de structures spécifiquement chargées de fournir orientations et appui aux institutions publiques permettrait par exemple d'aboutir à une mise en œuvre cohérente des politiques d'ouverture des données, en conformité avec les directives et normes de publication des données.

Ces structures peuvent jouer un rôle extrêmement utile en phase d'exécution des politiques, en particulier dans les pays où les compétences numériques et de traitement des données ne sont pas généralisées dans le secteur public. À l'heure actuelle, 71 % des pays membres et partenaires de l'OCDE ont mis en place une structure de ce type. Ainsi :

- En **Belgique**, le SPF Stratégie et appui (BOSA), qui est membre du groupe de travail sur les données ouvertes, offre une assistance aux organisations du secteur public sur tous les aspects techniques des données publiques ouvertes[1].
- Au **Mexique**, le gouvernement a créé une *Open Data Squad* en tant que structure distincte au sein de la direction générale des données ouvertes afin de fournir des orientations et d'aider les institutions du secteur public à publier des données ouvertes. Cette unité rassemble des spécialistes des politiques publiques, des aspects juridiques, des dimensions techniques et des données[2], et joue un rôle dans le processus de nettoyage des données (en certifiant les données) avant la publication de celles-ci sur le portail central des données ouvertes.
- Au Canada, l'équipe du gouvernement ouvert, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), fournit des orientations techniques et de fond aux organisations du secteur public, de manière à encourager la collecte, le classement et la publication des données publiques en format ouvert. Ces orientations ont pour but d'atteindre des niveaux élevés de cohérence, de qualité, d'accessibilité et de facilité de recherche pour les données publiées sur le portail fédéral des données ouvertes du Canada[3].
- En **République tchèque**, la Direction de l'architecte en chef du gouvernement numérique abrite une unité qui apporte un soutien technique et méthodologique aux organismes publics et dispense une formation aux données publiques ouvertes. Elle les aide ainsi, tant en termes théoriques que pratiques, à publier les données publiques en format ouvert[4].
- En **Colombie**, le Bureau de l'administration numérique, le Groupe pour les données ouvertes et les Coordinateurs stratégiques (organismes publics qui font partie du ministère des Technologies de l'information et de la communication) sont chargés de fournir aux organismes publics une assistance à la publication de données publiques ouvertes. En particulier, un guide a été publié pour informer les

organismes publics sur les données ouvertes et leur donner des outils pratiques pour publier les données publiques au format ouvert[5].

- Au **Royaume-Uni,** l'équipe chargée du portail des données ouvertes de l'administration centrale apporte elle aussi son appui à tous les ministères afin qu'ils publient leurs données en format ouvert. L'équipe recueille les retours d'information auprès des équipes spécialisées au sein des organismes publics qui publient des données publiques en format ouvert et utilisent ces informations pour actualiser le portail. C'est ainsi, par itération, que le portail est amélioré pour faciliter la publication de données publiques ouvertes de bonne qualité. La collecte d'informations en retour et la mise à jour du portail (c'est-à-dire la voie itérative) sont au cœur de l'approche britannique du soutien à la publication de données publiques ouvertes[6].
- En **Israël**, c'est l'Autorité des TIC qui aide les organismes publics à publier et actualiser les données publiques ouvertes. Elle vise aussi à appuyer et guider les organismes publics à collecter, nettoyer et gérer les données publiques ouvertes, ce qui permettra, à terme, l'interopérabilité des données dans l'ensemble du secteur public israélien[7].

Compte tenu des multiples facettes que présentent les données publiques ouvertes, les administrations doivent être en mesure de mobiliser des spécialistes et des responsables issus de différents domaines – spécialistes des politiques publiques, gestionnaires, hauts fonctionnaires, experts techniques et juristes. Si un aspect (technique, par exemple) est privilégié aux dépens des autres, la mise en œuvre des politiques et stratégies d'ouverture des données publiques en sera moins efficace et stratégique. C'est pourquoi la composition des organes de développement des capacités devrait refléter ces multiples facettes afin que les unités en question soient dotées d'un personnel approprié, possédant un large éventail de compétences (juridiques, techniques, de gestion et d'innovation) (Encadré 4.2), ou décident ponctuellement d'appeler des acteurs externes pour travailler sur des projets spécifiques.

Encadré 4.2. Prototypes d'organismes publics: le GovLab du Chili

Au Chili, le GovLab (Laboratorio de Gobierno, une unité de l'Agence de développement économique du Chili, rattachée au ministère de l'Économie) a été créé à l'issue d'un processus de réflexion conceptuelle, visant à décider quelles compétences seraient nécessaires au sein du GovLab, compte tenu d'objectifs publics précis et du mandat de cette unité.

Un groupe ad hoc de consultants et d'experts de différents domaines a été constitué pour travailler spécifiquement sur un projet (le premier) de ce laboratoire, et pour déterminer, à partir de ce projet, quelles compétences fondamentales seraient nécessaires par défaut au sein du laboratoire. Les résultats de cette expérience ont été utiles pour établir l'ensemble de compétences approprié et nécessaire au lancement officiel des activités du laboratoire.

Source : OCDE (2017a), Fostering Innovation in the Public Sector, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264270879-en; OCDE (2017b), Innovation Skills in the Public Sector: Building Capabilities in Chile, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264273283-en.

Incitations à publier des données ouvertes

On constate que, de manière générale, la plupart des pays n'incitent pas l'administration à publier des données publiques. Lorsqu'ils le font (c'est le cas de 10 des 31 pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0), les incitations consistent surtout à fournir des ressources financières et des récompenses. Celles-ci servent à stimuler les efforts en matière de données ouvertes, et sont surtout destinées aux initiatives qui en sont aux premiers stades de mise en œuvre et visent à mettre les données à la disposition du public.

En **France**, par exemple, le Programme d'investissements d'avenir a accordé aux collectivités territoriales de gros volumes de ressources pour qu'elles publient leurs données en format ouvert. En **Grèce**, il existe une obligation légale de récompenser les établissements publics qui mettent en place des processus efficaces et innovants dans le cadre de l'ouverture de leurs données et de l'encouragement à la réutilisation de celles-ci. L'attribution de prix aux organismes publics est une méthode appliquée également en **Slovénie**. De fait, le Commissaire slovène à l'information accorde aux établissements publics et non publics des prix récompensant les meilleures initiatives relatives à la transparence et à l'ouverture des données.

La **Colombie**, elle aussi, offre des incitations de ce type en organisant des concours en matière de publication et d'utilisation de données ouvertes. Ces concours encouragent les organismes publics à améliorer leur performance sur le plan numérique, et notamment à divulguer leurs données publiques. En 2016, par exemple, ces concours ont abouti à la publication de plus de 300 jeux de données critiques en Colombie.

Cependant, les observations ci-dessus montrent qu'il reste une marge d'amélioration dans l'offre d'incitations extrinsèques visant à favoriser l'ouverture des données et leur réutilisation dans le secteur public. La mise en place d'incitations pour stimuler les initiatives d'ouverture des données dans le secteur public et les aligner sur les directives et normes de l'administration centrale pose aussi la question de savoir si ces efforts sont efficaces à long terme et si leur existence peut influer sur la pérennité des initiatives relatives aux données ouvertes (Encadré 4.3).

Encadré 4.3. Trouver le juste équilibre entre motivations intrinsèques et extrinsèques pour faire progresser les efforts déployés en matière de données publiques ouvertes : atteindre le but, mais rater l'essentiel

Une activité qui répond à une motivation intrinsèque est accomplie pour sa satisfaction inhérente plutôt que pour produire une conséquence séparée (Ryan et Deci, 2000). Une motivation intrinsèque pour publier des données publiques en format ouvert désigne une situation dans laquelle les fonctionnaires y ont un intérêt volontaire et inhérent, et voient une valeur ajoutée dans la publication de données publiques ouvertes et dans la participation à cet écosystème, sans bénéficier, pour ce faire, d'une incitation extérieure (réactivité).

Ainsi, c'est parce que les fonctionnaires comprennent l'utilité potentielle d'ouvrir l'accès aux données publiques en tant qu'outil de résolution des problèmes de la société qu'ils acquièrent une disposition, une volonté et un intérêt à l'égard de la divulgation délibérée de données publiques ouvertes. Les données publiques sont alors partagées pour elles-mêmes, et non pour la récompense financière, ou la punition, qui pourraient résulter de leur publication (Ryan et Deci, 2000).

À l'inverse, une activité inspirée par une motivation extrinsèque est réalisée dans le but d'obtenir un résultat séparé du sujet (Ryan et Deci, 2000). L'action est accomplie en raison de la récompense potentielle qui est proposée ou de la punition qui peut être évitée. Dans le domaine des données publiques ouvertes, une motivation extrinsèque prend aussi la forme d'instruments légaux et réglementaires qui obligent les fonctionnaires à rendre des données disponibles, en l'absence de toute approche stratégique ou intention de trouver des solutions.

Une motivation extrinsèque pour divulguer des données publiques ouvertes renvoie à une situation dans laquelle ce sont des incitations externes qui déclenchent cette publication. Des primes financières, des subventions et des pénalités peuvent par exemple être offertes ou appliquées aux organismes publics ou aux fonctionnaires si des données publiques sont publiées en format ouvert.

Cela signifie que les fonctionnaires ne publient pas les données en format ouvert pour la satisfaction de le faire, compte tenu des nombreux avantages qui en découlent dans différents domaines, mais en raison de la récompense résultant de cette publication (c'est-à-dire que la publication de DPO présente une utilité instrumentale) (Ryan et Deci, 2000).

En réalité, à court terme, pour avancer dans leur stratégie d'ouverture des données publiques, les autorités pourraient offrir des incitations financières aux organismes publics pour les encourager à publier de gros volumes de données publiques en format ouvert.

Cependant, à long terme, comme le font remarquer Bénabou et Tirole (2003), fournir des incitations financières en faveur de l'ouverture des données publiques peut entamer la motivation pour ce faire. En effet, lorsque des incitations à publier des données en format ouvert sont proposées, la motivation peut diminuer à long terme en l'absence de récompenses supplémentaires et croissantes.

Les incitations financières à la publication de données ouvertes peuvent encourager, à court terme, la participation des organismes publics mais, à long terme, elles nuiront au renouvellement de cette participation parce qu'il faudrait fournir de nouvelles incitations

financières pour pérenniser la publication de données publiques ouvertes (Bénabou et Tirole, 2003).

Pour perpétuer la divulgation de données publiques en format ouvert à long terme, il sera essentiel que les organismes publics aient des motivations intrinsèques pour ce faire. Il est donc nécessaire de travailler avec les organismes publics pour les sensibiliser aux nombreux avantages que peuvent apporter des données publiques ouvertes et mettre en place des raisons inhérentes pour en publier.

Pour que les données publiques ouvertes demeurent pertinentes à long terme, les autorités devront instaurer une culture du format ouvert et une bonne gestion des données, reposant sur des motivations intrinsèques pour publier des données publiques en format ouvert et centrées sur les problèmes que les données sont censées résoudre au départ.

Source : l'auteur, d'après Bénabou, R. et J. Tirole (2003), « Intrinsic and Extrinsic Motivation », *The Review of Economic Studies*, Vol. 70, n° 3, pp. 489-520 ; Ryan, R.M et E.L. Deci (2000), « Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions », *Contemporary Educational Psychology* 25, pp. 54–67.

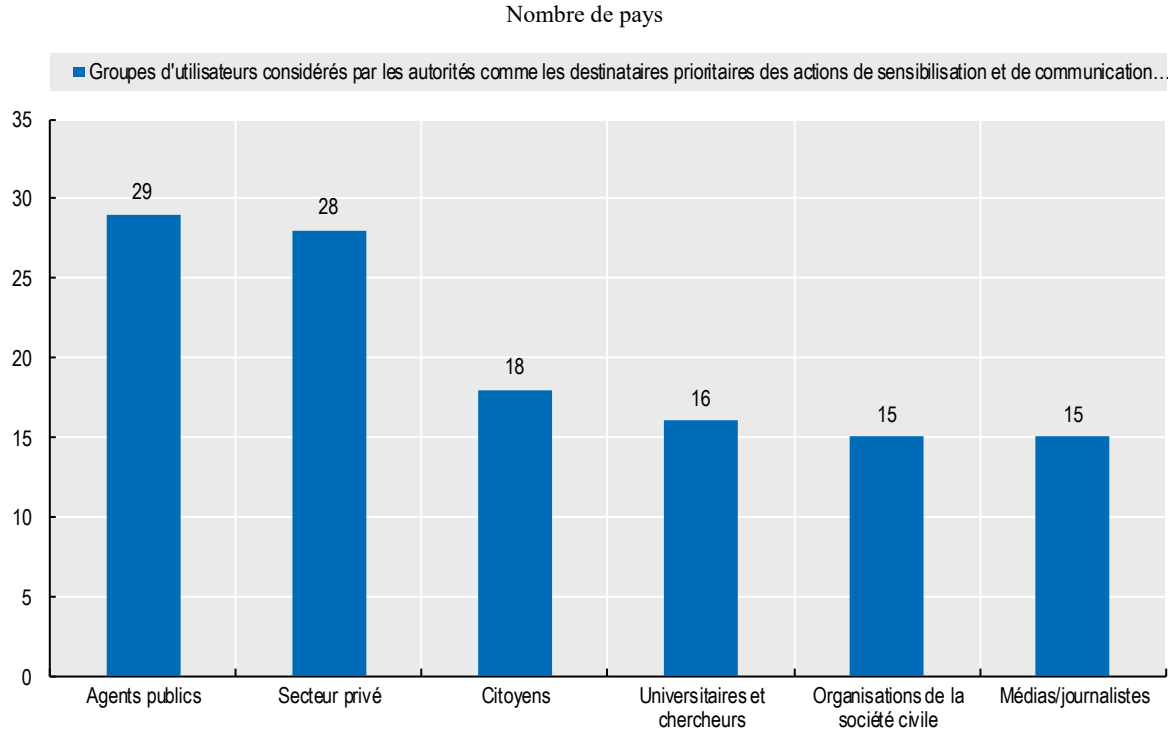
S'adresser à l'ensemble de l'écosystème

Diffusion et communication

Dans 28 des 33 pays qui ont répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0, les acteurs du secteur privé constituent, juste après les fonctionnaires, le deuxième grand groupe d'utilisateurs que les autorités considèrent comme les destinataires prioritaires de leur communication et des initiatives relatives aux données publiques ouvertes. Il semble que ce résultat coïncide avec l'importance généralement accordée, dans les pays membres et partenaires de l'OCDE, à l'impact économique des données publiques ouvertes, comme en témoignent les données présentées au chapitre 1.

Dans plus de 54 % des pays ayant répondu à l'enquête 2016/17 (soit 18 pays sur 33), les organisations de la société civile et les journalistes ne sont pas considérés comme des cibles prioritaires des actions de sensibilisation et de communication relatives aux initiatives et politiques d'ouverture des données publiques. L'obligation formelle de renforcer la sensibilisation des entreprises et des organisations de la société civile semble donc être interprétée dans certains pays comme l'obligation de sensibiliser en priorité les entreprises. Des parties prenantes clés de cet écosystème, comme les journalistes et les universitaires, restent classés au bas des priorités (Graphique 4.2).

Graphique 4.2. Utilisateurs considérés par les autorités des pays membres et partenaires de l'OCDE comme les destinataires prioritaires de leurs actions de sensibilisation et de communication sur les initiatives et politiques d'ouverture des données publiques



Source : Indications fournies par 30 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 25b : « Quels utilisateurs sont considérés par l'administration centrale ou fédérale comme destinataires prioritaires de leurs actions de sensibilisation et de communication (en fonction de leurs politiques prioritaires ou des secteurs clés de l'action publique, par exemple) ? ».

Ces résultats doivent être replacés dans le contexte des grands objectifs ciblés par les politiques nationales en matière de données ouvertes (par exemple, DPO pour l'économie reposant sur les données, DPO pour la lutte contre la corruption) (voir la section « Principaux objectifs des politiques d'ouverture des données publiques », au chapitre 1).

De plus, alors que les réseaux sociaux constituent l'outil le plus utilisé pour les actions de diffusion et de communication, les actions de sensibilisation d'un ensemble diversifié de parties prenantes devraient aussi suivre une approche « délibérément numérique » (Encadré 4.4). Pour ce faire, ces initiatives devront avoir une large portée, comprenant des canaux numériques et non numériques, afin de renforcer l'inclusivité des politiques de données ouvertes.

Encadré 4.4. Des services délibérément numériques

Le concept du « délibérément numérique » signifie que le plein potentiel des technologies et données numériques est appréhendé dès le départ, au stade de la formulation des politiques publiques et de la conception des services publics. Ainsi, les administrations qui sont délibérément numériques : 1) mobilisent les nouvelles technologies numériques pour repenser, réorganiser et simplifier les processus et procédures internes ; 2) assurent la promotion de la culture numérique ; et 3) développent les compétences numériques de leurs fonctionnaires.

Ce faisant, ces administrations peuvent fournir leurs services publics avec le même degré d'efficience, de viabilité à long terme et de centrage sur l'usager, indépendamment du canal utilisé par celui-ci pour interagir avec la puissance publique.

En effet, le principe du délibérément numérique, loin de restreindre le mode de prestation des services à la voie numérique, permet aux usagers d'accéder à des modes non numériques, qui continuent d'offrir la même qualité de service (contrairement au principe du « numérique par défaut », qui restreint le mode de prestation à la voie numérique), grâce à la numérisation intégrale des processus, des procédures et des méthodes de travail à l'autre bout de la chaîne.

La numérisation délibérée est toutefois un processus continu qui exige une constante réévaluation. Tandis que de nouvelles possibilités apparaissent dans le numérique, il revient aux autorités concernées dans le secteur public de revoir en permanence les modalités existantes de prestation des services pour améliorer le service par l'extérieur, ou le processus sous-jacent de l'intérieur.

Source : OCDE (à paraître), « Issue Paper on the 'Digital Government Framework' », Éditions OCDE, Paris.

Vers une publication de données qui soit stratégique et à l'écoute des utilisateurs

Pour que les données publiques puissent devenir une plateforme de co-création de valeur, un équilibre doit être trouvé entre l'offre et la demande de données. D'une part, l'offre de données publiques ouvertes (approche descendante) peut aider les pays à relever les défis qui se présentent conformément à leur programme national et à leurs priorités d'action. Des éléments clés, dans cette démarche, sont une étroite collaboration avec des partenaires externes tels que les organisations de la société civile, et le lien entre les objectifs de l'action publique et le recours à une classification spécifique pour les données qui peut contribuer à leur réalisation.

D'autre part, l'approche par la demande (ascendante) est centrée sur les buts et les besoins des utilisateurs de données ; il est par conséquent indispensable, dans cette perspective, de solliciter l'écosystème afin d'évaluer la demande de données et de divulguer en priorité les données qui répondent aux besoins des utilisateurs. Lorsqu'elles sont bien équilibrées, ces deux approches contribuent à la mise en place d'une infrastructure de données qui tire parti de la valeur des données en tant qu'actif stratégique pour la co-création d'une utilité publique.

De manière générale, la démarche suivie par les pays membres et partenaires de l'OCDE témoigne souvent de la maturité de leur politique d'ouverture des données (Encadré 4.5).

Encadré 4.5. Le modèle de maturité des politiques d'ouverture des données élaboré par l'OCDE

Dans le cadre de ses travaux sur les données publiques ouvertes, l'OCDE recueille depuis 2013 des données factuelles et des savoir-faire relatifs à des caractéristiques spécifiques, qui déterminent le degré de maturité des politiques en la matière dans les pays membres et partenaires de l'OCDE. L'OCDE élabore un modèle de maturité à huit degrés pour évaluer, en termes généraux, l'état de développement de la politique d'ouverture des données, dont les niveaux se résument comme suit.

- **Aller au plus facile.** Fortement axé sur le côté de l'offre, ce niveau de développement est strictement centré sur la publication de données en tant que principal objectif de la politique d'ouverture des données. L'administration divulgue les données qui sont les plus faciles à publier, une décision qui n'est guidée, bien souvent, par aucune stratégie claire. Dans la plupart des cas, il n'existe ni normes ni directives concernant la publication et la qualité des données (chapitre 3). Le concept de données ouvertes n'est pas pleinement appréhendé parmi les institutions du secteur public (formats propriétaires, PDF, par exemple). Ce sont des motivations extrinsèques (conformité juridique, incitations financières) qui incitent à publier les données.
- **Transparence**. L'accent est mis sur l'offre de données. La publication des données est de nature réactive et passive, et l'occasion d'en faire une utilisation stratégique est souvent manquée. Si certains jeux de données sont disponibles sur le portail, une action des utilisateurs est requise pour demander des données. Les outils de requête sont souvent inefficients, et s'appuient sur des canaux de libre information (demandes d'accès aux informations publiques). La publication de bases de données agrégées en formats propriétaires est fortement privilégiée (l'utilisation d'interfaces de programmation applicative [API], par exemple, n'est pas envisagée).
- **Début des consultations.** Les administrations et les organismes publics commencent à montrer des signes de reconnaissance de l'intérêt que présente la participation des utilisateurs. Quelques initiatives ont été lancées pour recenser la demande de données. Des directives et des normes sont en place, mais des actions supplémentaires de développement des capacités sont nécessaires pour aider les organismes publics à appréhender le concept de données ouvertes. La participation et les retours d'information des utilisateurs montrent que la bonne qualité des données est une dimension pertinente. Il apparaît que les métadonnées sont une composante clé des données publiques ouvertes. De premiers débats ont lieu sur les outils de gouvernance des données (catalogues de données, par exemple).
- **Association des utilisateurs.** On passe de la consultation à la collaboration. Cette démarche informe la publication des données. Des initiatives telles que des « *hackathons* » sont organisées, mais parfois sans objectif clair. On voit apparaître, dans le secteur public, des champions et des gestionnaires des données. Des canaux sont disponibles sur le portail pour demander des données et formuler des observations. Le développement des compétences et la création de capacités au sein de l'écosystème externe apparaissent comme des composantes décisives d'une politique d'ouverture des données. Les initiatives en matière de données ouvertes sont motivées par des facteurs intrinsèques.

- **Résolution de problèmes.** Le gouvernement reconnaît non seulement la pertinence de la demande de données, mais aussi la contribution des données publiques ouvertes à l'ensemble des objectifs qu'il poursuit. L'offre de données suit une approche stratégique. Une classification des données à forte utilité est publiée sur le portail en regard de la contribution de chaque catégorie de données à la réalisation des objectifs de l'action publique et du programme politique. Les initiatives visant à associer les utilisateurs sont centrées sur le problème à résoudre et non sur les données. L'accent est mis sur la pérennité de ces initiatives et sur la politique de données ouvertes dans son ensemble. Un débat se dessine autour de l'incidence des politiques d'ouverture des données et de la nécessité d'établir la causalité des données. La volonté de développement des compétences, auparavant centrée sur les données publiques ouvertes, se tourne désormais plus largement vers les compétences relatives à la transformation numérique au sein du secteur public (compétences numériques, d'innovation et en matière de données). L'échange automatisé des données est en place. Il existe des sources de données publiques multiples mais interconnectées (récoltes de données, par exemple).
- **Les données en tant qu'infrastructure (*Data as a Platform* – DaaP).** L'administration a trouvé une voie équilibrée entre offre et demande de données. Les données publiques ouvertes sont considérées comme le résultat des efforts plus généraux du secteur public en matière de gouvernance des données et comme le produit de la chaîne de valeur des données. Les efforts sont ciblés, et les données publiques ouvertes sont de mieux en mieux intégrées aux politiques sectorielles. Les données publiques ouvertes de bonne qualité et à jour sont utilisées comme un atout pour élaborer des services et des produits. L'ouverture des données publiques apparaît comme un engagement à long terme et non comme une activité ad hoc à court terme.
- **L'État plateforme (*Government as a Platform* – GaaP).** La participation de multiples parties prenantes, la co-création de valeur, les espaces collaboratifs sur site ou en ligne et les communautés de données sont au centre de cette approche. L'intérêt d'un tel portail ne tient pas seulement aux données qu'il fournit (DaaP) mais aussi à son utilité pour l'écosystème. Le portail de l'administration stimule l'innovation numérique et le partage des savoirs à partir des données. Le portail central des données publiques ouvertes évolue vers un portail de données ouvertes doublé d'une plateforme communautaire.
- **Des données fournies par les utilisateurs externes.** Le débat porte sur les politiques en matière de données, et non plus sur les politiques d'ouverture des données publiques, et une relation claire est établie avec les politiques d'administration numérique et de transformation numérique du secteur public ; les données ouvertes sont explicitement reconnues comme un moyen d'atteindre ce but et non comme une fin en soi.

Source : l'auteur, travaux en cours.

Approche centrée sur l'offre de données

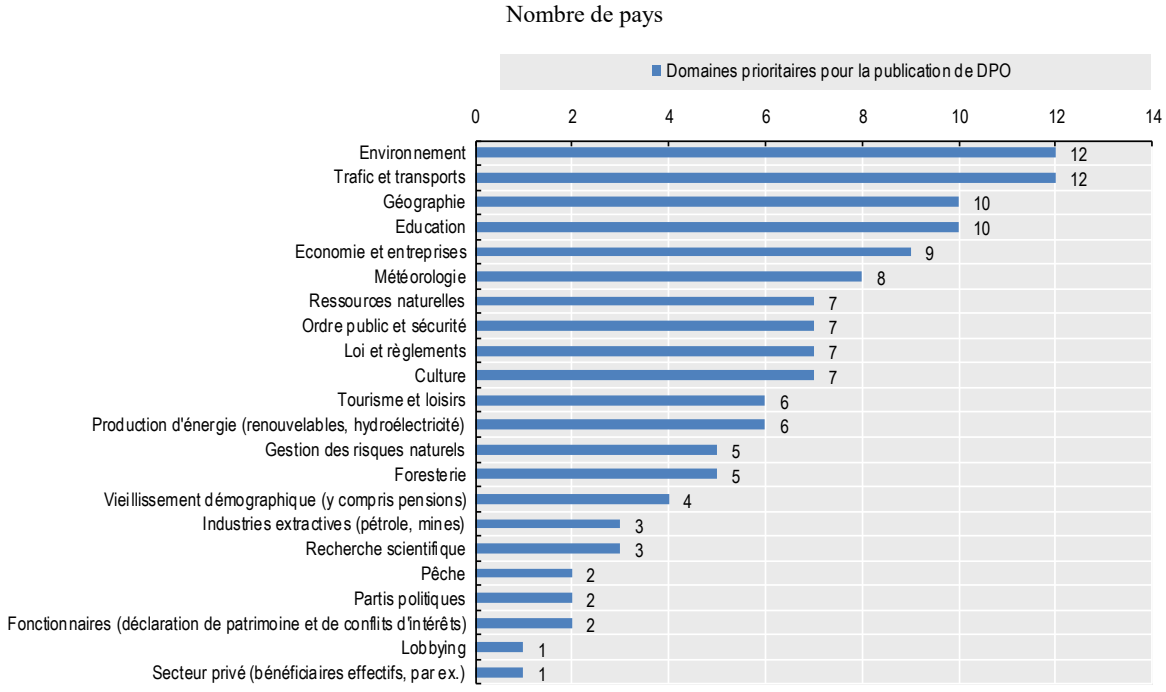
Les récents travaux de l'OCDE et les données issues de l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 mettent en évidence des niveaux différents de développement, parmi les pays membres et partenaires de l'OCDE, pour ce qui est de l'approche suivie à l'égard de la publication des données. Tandis que certains pays publient en priorité les données publiques répondant aux besoins des communautés d'utilisateurs –

déterminées notamment par des consultations publiques -, d'autres pays accordent la priorité aux données correspondant aux informations publiques les plus demandées. Parmi les 34 pays ayant répondu, 18 appliquent cette méthode plus réactive aux besoins des utilisateurs pour déterminer quelles données publiques ouvertes ils vont publier (0).

Les résultats montrent aussi que la plupart des pays ne suivent pas une démarche de résolution de problème dans la divulgation des données publiques en format ouvert. Ainsi, dans la plupart des pays, les données publiques ouvertes ne sont pas publiées en fonction d'objectifs nationaux répertoriés, que l'utilisation de données publiques pourrait contribuer à atteindre. De fait, seuls 10 pays membres et partenaires de l'OCDE sur les 34 pays ayant répondu à l'enquête publient en priorité les données publiques en format ouvert qui correspondent aux objectifs des politiques nationales.

En termes de catégories de données, les pays membres et partenaires de l'OCDE déclarent accorder la priorité à la publication des données environnementales, géographiques et des transports (Graphique 4.3).

Graphique 4.3. Domaines de l'action publique faisant prioritairement l'objet d'une publication des données publiques en format ouvert dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 11a : « Si l'administration centrale a établi des priorités pour la publication de données en fonction de grands objectifs nationaux (développement, lutte contre les changements climatiques, intégrité du secteur public...), sélectionnez les domaines ou secteurs qui sont actuellement prioritaires pour une publication des données en format ouvert. »

Les résultats ci-dessus correspondent aux tendances observées dans le monde, indiquant que les pays reconnaissent de plus en plus l'importance de la publication des géodonnées et de la création de modèles fondés sur les données pour améliorer la mobilité urbaine (Encadré 4.6).

Dans quelques pays, des décrets d'application imposent la publication de certains jeux de données publiques en format ouvert. En Argentine et au Brésil, par exemple, les organismes publics sont tenus de divulguer des séries de données spécifiques afin de lutter contre la corruption et les conflits d'intérêts en leur sein (OCDE, 2017c).

En **Argentine**, le décret exécutif sur le plan d'ouverture des données, publié en janvier 2016, impose aux organismes publics de publier en format ouvert les données sur les salaires de tous les fonctionnaires et employés du secteur public, les crédits budgétaires et les marchés publics (appels d'offres, attribution des contrats, notamment) qui figurent dans le système électronique des marchés publics. D'autres éléments, comme les échelles de salaires applicables aux différents régimes de la fonction publique, doivent aussi être publiés en format ouvert (OCDE, 2017c)[8].

Encadré 4.6. L'importance croissante des données géographiques

Dans le monde entier, les pays prennent peu à peu conscience de l'importance stratégique des données géographiques (ou géodonnées). Différentes mesures, au niveau national ou international, ont ainsi été mises en œuvre pour gérer les géodonnées et encourager leur réutilisation.

À l'échelle internationale, la directive européenne Inspire (Commission européenne, 2018) soutient la création d'une infrastructure d'information géographique de l'UE dans le but :

- de promouvoir le partage de géodonnées publiques entre organisations du secteur public dans l'Union européenne ;
- de faciliter l'accès des organismes publics et des acteurs non étatiques aux géodonnées européennes ;
- d'aider les pays à appliquer des politiques qui peuvent avoir une incidence sur d'autres territoires (si les États analysent les géodonnées transfrontalières, ils pourront appliquer des politiques mieux adaptées).

La directive vise ainsi à créer une infrastructure qui favorisera des politiques environnementales plus efficientes dans l'UE et au niveau national. Afin que cette infrastructure spatiale soit unie et cohérente, la directive Inspire s'appuie sur des règles d'application juridiquement contraignantes pour tous les États membres de l'UE en ce qui concerne : 1) les métadonnées ; 2) la description des données ; 3) les services de réseau ; 4) les services de données et le partage de données ; 5) les services de données spatiales ; et 6) le compte rendu du suivi de la mise en œuvre de la directive (Commission européenne, 2018).

En outre, la directive propose une série d'orientations techniques, non contraignantes, destinées à guider l'application des règles d'exécution de la directive. L'objectif est en particulier de faire progresser l'interopérabilité au sein de l'infrastructure d'information géographique (Commission européenne, 2018).

Au niveau national, des pays ont lancé diverses initiatives pour gérer les données géographiques et encourager leur réutilisation. En **Suède**, par exemple, la stratégie de gestion des données environnementales est une initiative interministérielle rassemblant différents organismes publics, qui offre une série de recommandations dans ce domaine. Cette stratégie a également pour but de créer en Suède une infrastructure de données environnementales qui encourage la gestion, l'accessibilité et la réutilisation des données environnementales (Swedish Environmental Protection Agency et al., 2016).

Dans un certain nombre de pays, des portails ou des plateformes de géodonnées ont été créés au niveau central ou fédéral pour encourager l'accès aux données géographiques et leur utilisation. Au **Canada**, par exemple, la Plateforme géospatiale fédérale facilite l'accès aux données et outils géographiques afin d'encourager leur analyse et réutilisation dans l'administration fédérale. Le portail a notamment pour vocation d'assister les organismes publics dans leur prise de décision en conformité avec les priorités gouvernementales (Gouvernement du Canada, 2016).

Source : Commission européenne (2018), « About INSPIRE », page web http://inspire.ec.europa.eu/about-inspire/563 (consulté le 5 juillet 2018) ; Swedish Environmental Protection Agency et al. (2016), « Strategy for Environmental Data Management », www.naturvardsverket.se/upload/sa-mar-miljon/oppna-data/miljodatastrategi/strategy-for-environmental-data-management-161107-ver-1.02.pdf ; Gouvernement du Canada (2016), « La Plateforme géospatiale fédérale », page web, www.nrcan.gc.ca/earth-sciences/geomatics/canadas-spatial-data-infrastructure/geospatial-communities/federal (consulté le 23 août 2018).

Au Brésil, le décret d'application publié en mai 2016, qui établit la politique d'ouverture des données, impose de publier en format ouvert les données publiques relatives aux actifs enregistrés dans le système intégré des services de l'administration, au système intégré de l'administration financière (Siafi), ainsi qu'aux fonctionnaires occupant des postes de responsabilité et de direction dans les entreprises publiques et leurs filiales (OCDE, 2017c). D'autres jeux de données doivent être publiés pour répondre aux besoins du public, comme les données d'état-civil (naissances, mariages, divorces et décès)[9].

En **République tchèque**, les données publiques ouvertes sont sélectionnées d'après le décret gouvernemental 425/2016, qui propose une classification des informations émanant du secteur public à publier prioritairement en format ouvert (il s'agit principalement de jeux de données relatives aux transports, aux budgets et aux finances). De plus, l'administration centrale accorde la priorité aux données les plus souvent demandées dans le cadre de consultations publiques[10].

Au **Canada**, le gouvernement a créé un groupe de travail sur l'ouverture des données publiques, qui met au point des critères spécifiques permettant de désigner les jeux de données à haute utilité et formule des recommandations relatives à leur publication aux différents niveaux de l'administration. Ces recommandations portent sur toutes sortes de données – qualité de l'eau, marchés publics ou encore échelles de salaires[11].

Approche centrée sur la demande de données

Pour ce qui est de l'association et de la consultation des utilisateurs, l'OCDE constate des niveaux de maturité différents en termes de discours, d'une part sur la nécessité de s'adresser aux utilisateurs pour connaître la demande, et d'autre part, sur les pratiques existantes elles-mêmes.

Dans la plupart des pays, il n'existe pas d'obligation formelle, pour les ministères et organismes publics centraux ou fédéraux, de mener régulièrement des consultations avec

les utilisateurs pour alimenter les plans en matière de données ouvertes. De fait, les données montrent que, sur les 32 pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0, 19 n'imposent pas officiellement aux ministères et organismes centraux ou fédéraux de mener régulièrement des consultations avec les utilisateurs pour contribuer aux plans en matière de données ouvertes (Annexe 4.A).

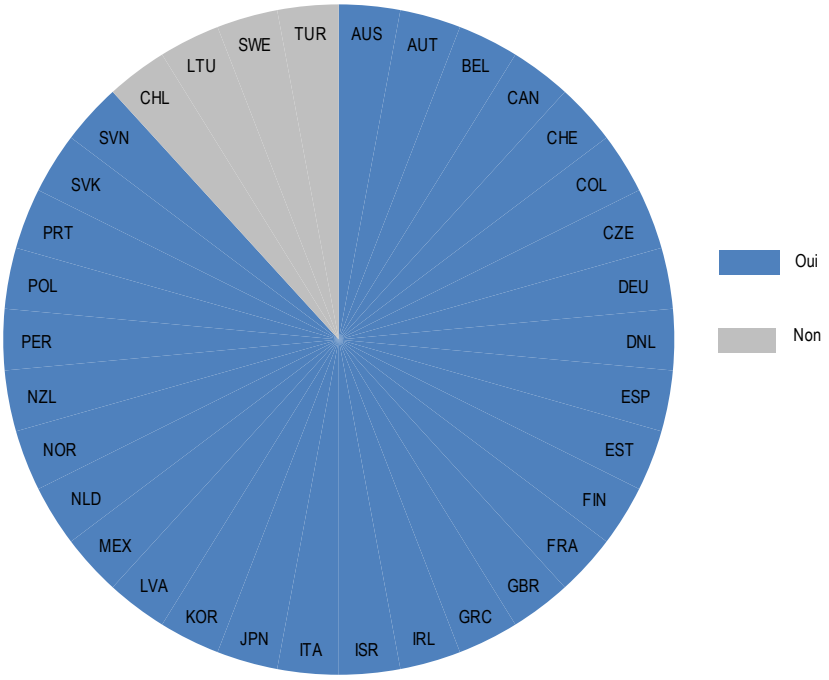
De plus, la plupart des pays n'exigent pas non plus des ministères et organismes publics qu'ils appliquent différentes procédures garantissant l'efficacité des consultations publiques auprès des utilisateurs de données ouvertes (Annexe A.A). Si la plupart des pays membres et partenaires de l'OCDE (23 sur 35 répondants à l'enquête) n'ont pas formulé d'exigences spécifiques officielles obligeant les organismes publics à informer le public à l'avance des consultations à venir, les résultats de l'enquête confirment que certains pays l'ont fait.

Ainsi, en **Corée**, la loi sur les données ouvertes exige, dans son article 10, que l'administration centrale réalise des enquêtes pour collecter des données à l'appui de ses futures politiques en matière de données publiques ouvertes. En outre, aux termes des directives d'élaboration d'un schéma directeur des données ouvertes et du décret d'application de la loi sur les données ouvertes, les ministères et les organismes publics sont également tenus de fournir certains documents pour les consultations publiques, d'informer le public à l'avance des consultations à venir dans ce domaine et d'accorder un délai minimal pour la réponse aux consultations[12].

Au **Royaume-Uni**, bien que seuls certains ministères et organismes publics soient tenus de consulter régulièrement les utilisateurs pour élaborer leurs plans en matière de données ouvertes, le bureau du Premier ministre a publié une boîte à outils pour des politiques ouvertes (*Open Policy Making Toolkit*) qui offre une série de lignes directrices à l'intention des entités publiques au sujet de la consultation du public. Cette boîte à outils fournit par exemple des orientations relatives au recours aux réseaux sociaux, à la conduite d'ateliers avec les parties prenantes et à d'autres formes de consultation[13]. Ces orientations visent à assurer la bonne qualité des différentes formes de consultation que les ministères et agences décident d'adopter.

Indépendamment des obligations formelles, les pays consultent effectivement, au stade de la mise en œuvre, les utilisateurs de données ouvertes et autres parties prenantes (Graphique 4.4), bien que ces consultations soient irrégulières.

Graphique 4.4. Consultation des utilisateurs de données ouvertes et autres parties prenantes par l'administration centrale ou fédérale dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

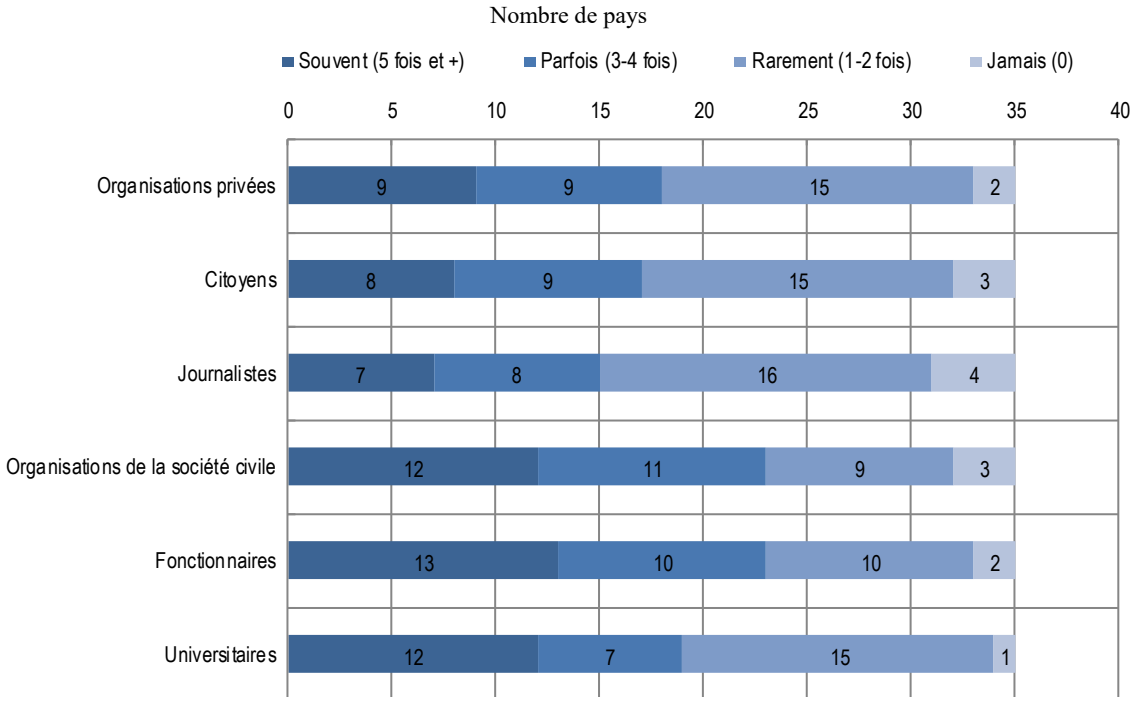


Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 25c : « Est-ce que, en pratique, l'administration centrale consulte les utilisateurs de données ouvertes et autres parties prenantes (par exemple pour débattre des objectifs en la matière, recevoir des demandes de données et y répondre, recueillir des requêtes quant aux besoins de données ?) ».

En **Australie**, par exemple, il n'existe aucune obligation formelle de consulter les utilisateurs de données ouvertes au sujet des plans de divulgation des données publiques ouvertes mais, en pratique, les utilisateurs sont consultés. C'est aussi le cas en **Estonie** : l'administration mène des consultations auprès des utilisateurs bien qu'elle n'y soit pas officiellement obligée[14].

Cependant, en l'absence d'obligation formelle, il est plus difficile de s'assurer que des consultations publiques sont organisées de façon régulière pour éclairer les plans en matière de données publiques ouvertes. Dans ce cas, les organismes publics sont libres de consulter les utilisateurs de données ouvertes sans être soumis à des orientations quant au contenu de la consultation et aux procédures à suivre pour qu'elle soit pertinente et efficace. Les faits confirment que la plupart des pays ne consultent pas régulièrement les utilisateurs de données ouvertes aux fins d'éclairer l'élaboration des plans en matière de données ouvertes par l'administration centrale ou fédérale (Graphique 4.5).

Graphique 4.5. Fréquence de consultation des utilisateurs de données ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 27 : « En pratique, depuis janvier 2015, combien de fois les groupes suivants d'utilisateurs ont-ils été consultés pour contribuer aux plans en matière de données ouvertes de l'administration centrale ou fédérale ? » (Cette question exclut les observations *ad hoc* formulées par les utilisateurs, dans les sections commentaires des portails de l'administration, par exemple.)

Dans la plupart des pays, depuis janvier 2015, les organisations du secteur privé, les citoyens, les journalistes et le monde universitaire n'ont été consultés que rarement (une ou deux fois) aux fins des plans de données ouvertes de l'administration. Dans 15 pays sur 35, par exemple, le secteur privé n'a été que rarement consulté depuis 2015. De plus, seuls huit des 35 pays ont souvent (plus de cinq fois) consulté les citoyens entre janvier 2015 et décembre 2016. En ce qui concerne les journalistes, la fréquence est encore plus basse : seuls sept pays (Colombie, Corée, Japon, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, République tchèque et Royaume-Uni) ont souvent consulté ce groupe[15].

En **Grèce**, les citoyens et les représentants du secteur privé, ainsi que les organisations de la société civile, ont été consultés au titre du troisième plan national d'action, dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). Cependant, la seule autre consultation qui a eu lieu avec ces groupes était destinée à contribuer au rapport annuel du ministère de l'Intérieur et de la Reconstruction administrative sur la publication et la réutilisation des données ouvertes[16].

À l'inverse, dans les pays où les organismes publics ont l'obligation de consulter régulièrement les utilisateurs à l'appui des plans en matière de données ouvertes, le nombre moyen des consultations menées auprès de tous les groupes d'usagers a été plus élevé.

Au **Mexique**, par exemple, le secteur privé, les organisations de la société civile et le monde universitaire ont tous été régulièrement consultés pour contribuer aux plans en matière de

données ouvertes par le Conseil des données ouvertes et à l'occasion de la création de l'Infrastructure stratégique des données ouvertes. Les citoyens, eux aussi, ont parfois été consultés (entre deux et quatre fois depuis janvier 2015) afin de contribuer au Guide de mise en œuvre des données ouvertes et à la deuxième version de la politique en matière de données ouvertes[17].

De même, en **Norvège**, le secteur privé, les journalistes et les organisations de la société civile ont été parfois consultés lors de rencontres bilatérales, dans le cadre de la transposition de la directive PSI de l'UE (sur la réutilisation des données publiques) dans la législation norvégienne, ainsi qu'au sujet des types de données auxquels les utilisateurs souhaiteraient accéder[18].

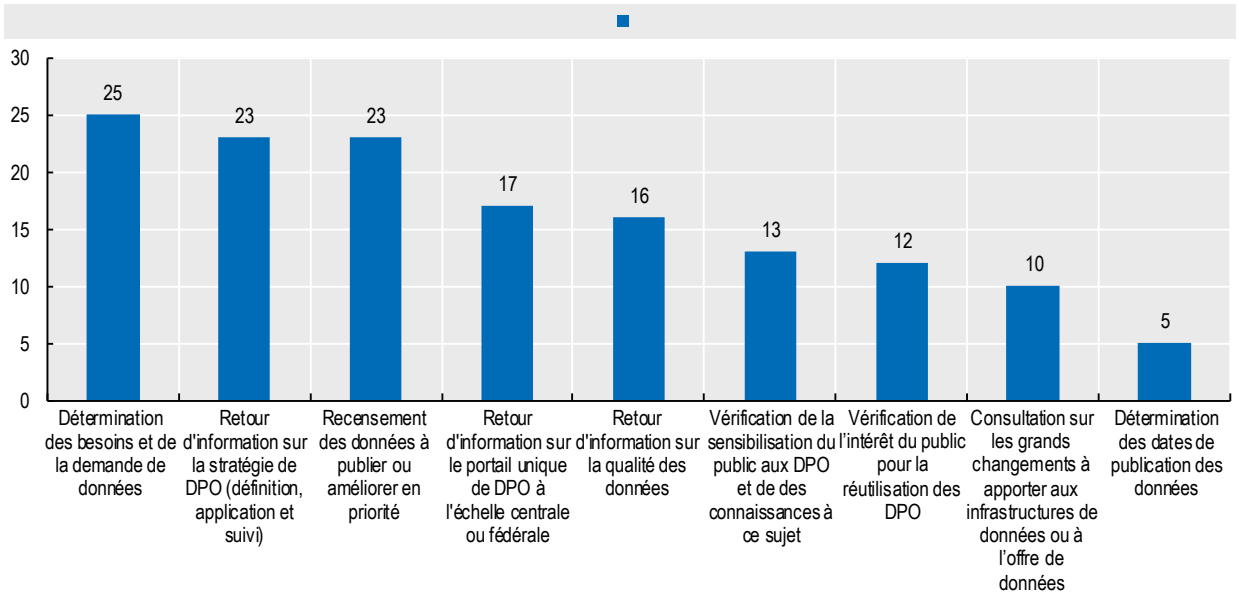
Le **Royaume-Uni** a lui aussi mené plusieurs consultations publiques (plus de cinq depuis 2015) pour recueillir des éléments d'information à l'appui de ses plans en matière de données ouvertes. Par exemple, une consultation a été organisée en présentiel afin de connaître l'avis des usagers de l'Infrastructure nationale d'information, un document officiel recensant les jeux de données à haute utilité, qui devraient produire le plus grand impact économique. Des consultations en ligne ont également eu lieu, par exemple en vue de recueillir des informations sur la manière dont l'administration peut utiliser les données pour améliorer non seulement les services publics mais aussi la prise de décision[19].

Pour ce qui est des buts et objets des consultations, la plupart des pays cherchent à déterminer les besoins de données et la demande de données publiques ouvertes, et à traiter en priorité les jeux de données qui devraient être divulgués en format ouvert, ou qui doivent être améliorés. De fait, dans 25 pays, l'un des principaux objectifs des consultations publiques menées auprès des utilisateurs de données ouvertes est de déterminer leurs besoins de données et de cerner la demande. Dans 23 pays, un autre but de ces consultations publiques est d'établir des priorités quant aux données publiques ouvertes qui devraient être publiées ou améliorées.

Ainsi, dans la plupart des pays, la publication des données publiques en format ouvert se concentre sur le côté de la demande, bien que les pays semblent en être encore au stade du « début des consultations », c'est-à-dire que l'accent reste mis sur des consultations initiales plutôt que sur la collaboration.

Ce constat est d'ailleurs mis en évidence aussi par le fait que peu de pays (12) consultent les utilisateurs pour vérifier s'ils sont effectivement intéressés par la réutilisation des données publiques ouvertes. La plupart des consultations se concentrent donc sur le stade de la publication des données publiques, plutôt que sur des considérations relatives à leur réutilisation (Graphique 4.6).

Graphique 4.6. Buts principaux des consultations publiques à l'intention des utilisateurs de données ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 28 pays membres et 2 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 25d : « Quel est le but principal de la consultation publique des utilisateurs de données ouvertes ? ».

Les pouvoirs publics devraient aussi réfléchir aux canaux empruntés pour ces consultations. Selon le groupe d'utilisateurs visé et l'intention de la consultation, la voie choisie devrait favoriser à la fois la participation d'une large gamme d'utilisateurs et des retours d'information efficients et utiles de la part des participants.

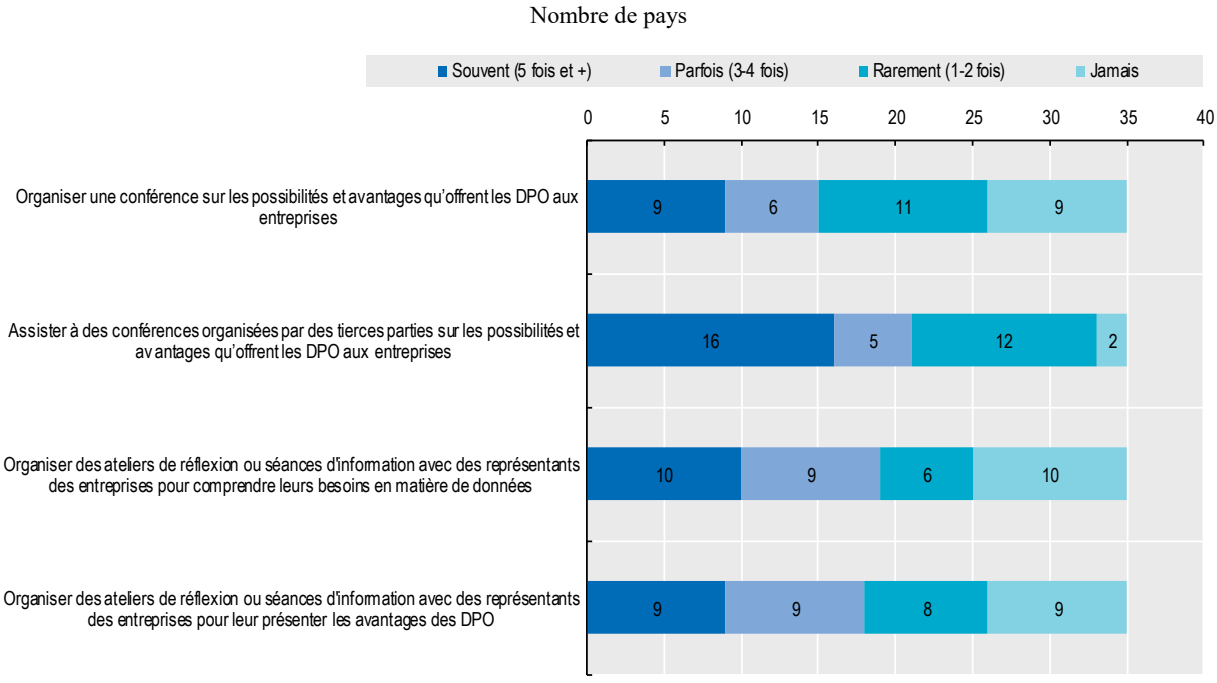
Il est essentiel de s'adresser aux utilisateurs par les moyens les plus efficients afin d'obtenir et d'encourager la collaboration entre citoyens et administrations. Les voies empruntées ne devraient toutefois pas devenir exclusives, car cela pourrait dissuader certains groupes de citoyens de participer aux consultations. Ainsi, bien que certains canaux spécifiques puissent être utilisés, l'administration devrait se réserver la possibilité de faire appel à d'autres solutions afin d'encourager la participation de tous les citoyens.

Dans le cas des citoyens, par exemple, le recours aux réseaux sociaux et aux consultations en ligne constituerait le moyen le plus approprié de les consulter quant à leurs besoins de données et à la publication de celles-ci.

Les résultats de l'enquête confirment d'ailleurs que la plupart des pays passent par la voie électronique pour interroger les citoyens sur leurs besoins de données. Ainsi, parmi les répondants, 18 pays déclarent organiser des consultations en ligne, et 14 passent par les réseaux sociaux pour consulter les citoyens sur leurs besoins de données (Graphique 4.7).

Pour la consultation des fonctionnaires quant à leurs besoins de données, la plupart des pays ont décidé, à juste titre, d'opter pour des consultations en présentiel. Ainsi, pour ce faire, 24 pays sur les 30 répondants font appel à des consultations nécessitant la présence physique des fonctionnaires, sous la forme d'ateliers ou de groupes de travail, par exemple.

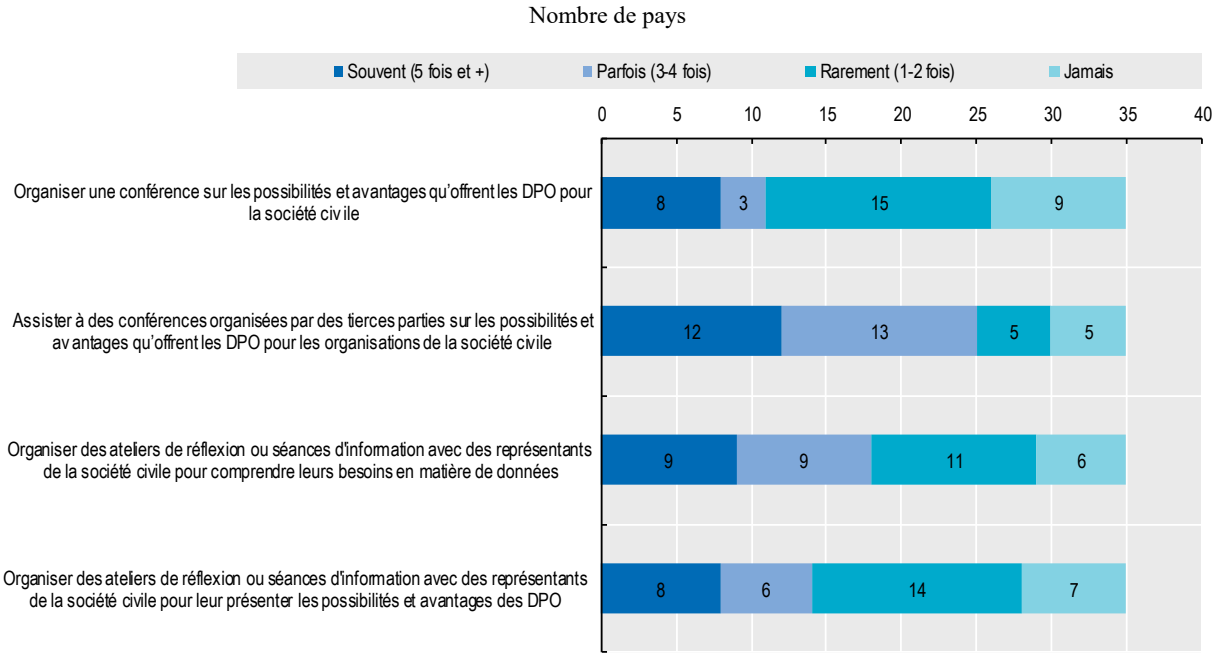
Graphique 4.7. Moyens employés par l'administration pour consulter les utilisateurs de données ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Note: données non disponibles pour les pays qui ont répondu « non » à la question 25c – « Est-ce que, en pratique, l'administration centrale consulte les utilisateurs de données ouvertes et autres parties prenantes (par exemple, pour débattre des objectifs en la matière, recevoir des demandes de données et y répondre, recueillir des requêtes quant aux besoins de données ?) » – à savoir, le Chili, la Lituanie, la Suède et la Turquie.
Indications fournies par 28 pays membres et 2 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 25e : « Quels utilisateurs l'administration centrale ou fédérale consulte-t-elle pour établir les priorités en matière de publication de données, et quels canaux emprunte-t-elle pour ces consultations ? ».

En ce qui concerne l'organisation d'ateliers et de sessions d'information destinés à cerner les besoins de données des entreprises, les résultats sont généralement plus positifs. Ainsi, depuis janvier 2015, dix des 35 pays ayant répondu ont souvent (cinq fois ou plus) organisé de telles sessions, et neuf pays ont tenu ces ateliers trois à quatre fois (Graphique 4.8).

Graphique 4.8. Moyens employés par l'administration pour consulter les utilisateurs de données ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

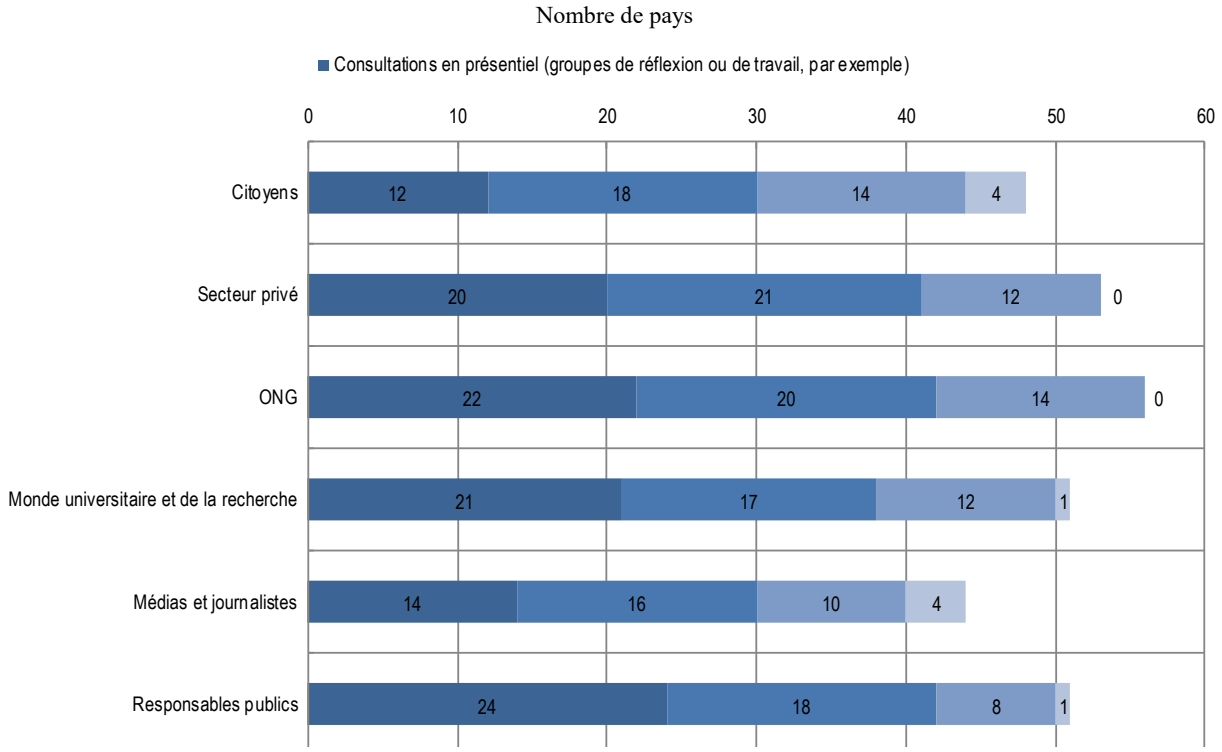


Source : Indications fournies par les pays membres de l'OCDE en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44 : « En pratique, depuis janvier 2015, à quelle fréquence des représentants des ministères et organismes publics centraux ou fédéraux ont-ils participé aux manifestations et activités suivantes en vue de promouvoir la réutilisation des données publiques ouvertes dans les entreprises ? ».

Aux **États-Unis**, par exemple, des groupes de réflexion ont souvent été organisés avec des représentants des entreprises afin de cerner leurs besoins en matière de données. Le Sommet de l'innovation pour les données ouvertes, organisé par la Maison blanche, est un bon exemple de ce type d'initiative. Les participants à ce sommet ont notamment examiné la réutilisation des données publiques ouvertes à l'appui de la croissance économique et de l'innovation, ainsi que les prochaines étapes de la promotion d'une utilisation accrue de ces données.

Pour ce qui est des ateliers de réflexion et séances d'information destinés à la société civile, les résultats sont très semblables. Ainsi, neuf pays (Allemagne, Autriche, Corée, Espagne, États-Unis, Israël, Japon, Mexique et Pays-Bas) organisent souvent de telles réunions à l'intention de la société civile pour comprendre ses besoins de données (Graphique 4.9). En Allemagne, plusieurs séances d'information se sont tenues, sous forme de réunions bilatérales, avec différents groupes de la société civile pour comprendre leurs besoins de données.

Graphique 4.9. Fréquence de différentes initiatives officielles destinées à comprendre les besoins de données de la société civile dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 50 : « En pratique, depuis janvier 2015, à quelle fréquence les ministères et organismes publics centraux ou fédéraux ont-ils participé aux manifestations et activités suivantes en vue de promouvoir la réutilisation des données publiques ouvertes dans la société civile ? ».

Il est essentiel que les pouvoirs publics s'adressent aux différents membres de l'écosystème des données ouvertes afin d'encourager la réutilisation des données publiques ouvertes, en particulier lorsqu'on en attend les effets dans des domaines précis de l'action publique (la lutte contre la corruption, par exemple – chapitre 6). Les pouvoirs publics devraient d'ailleurs formuler une stratégie non seulement pour la publication des données publiques en format ouvert, mais aussi pour leur réutilisation (chapitre 7). Il faudra pour cela consulter un large éventail de différents utilisateurs de données ouvertes, en passant par différentes voies. Les pays doivent faire preuve de davantage de dynamisme pour s'adresser aux utilisateurs de données ouvertes, mais aussi se montrer innovants et ouverts dans les moyens qu'ils adoptent pour contacter les différentes communautés de réutilisateurs.

À cet égard, un portail présente un grand intérêt en tant que canal permettant à la fois de cerner la demande de données et de susciter la participation des utilisateurs de données ouvertes. Le portail des données publiques ouvertes représente non seulement un point d'accès central pour toutes les données publiques divulguées en format ouvert, mais aussi, et surtout, une plateforme à laquelle les acteurs non étatiques peuvent participer. Le portail devrait donc offrir des fonctions qui autorisent et favorisent une telle participation, permettant ainsi de déterminer la demande de données (chapitre 5).

En **Nouvelle-Zélande**, c'est grâce à la fonction en ligne de demande de données proposée sur le portail central des données ouvertes que le gouvernement détermine quels sont les

jeux de données à haute utilité, qui doivent être publiés en priorité sur le portail[20]. Bien que d'autres formes de participation soient utilisées en Nouvelle-Zélande (*hackathons*, contacts directs avec les utilisateurs de données ouvertes), le principal canal utilisé pour contacter les utilisateurs reste le portail des données publiques ouvertes. Au **Japon**, là aussi, c'est le portail central des données publiques ouvertes qui constitue le principal moyen utilisé pour déterminer les données publiques à divulguer en priorité en format ouvert[21].

Au **Royaume-Uni** aussi, l'établissement des priorités quant à la divulgation des données publiques en format ouvert s'appuie sur la demande de données adressée au portail central de données publiques ouvertes[22]. Le portail est donc utilisé aussi bien pour publier des données publiques ouvertes que pour interroger les utilisateurs sur leurs besoins de données. Les **Pays-Bas** ont progressé pour passer d'une démarche axée sur l'offre, centrée sur la faisabilité de la publication en format ouvert (« Aller au plus facile », voir Encadré 4.5), à une approche davantage tournée vers la demande, utilisant le portail des données publiques ouvertes pour cerner la demande de données et les publier en conséquence[23].

Équilibrer les démarches fondées sur l'offre et sur la demande

Dans dix pays de l'OCDE sur les 34 qui ont répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0[24], l'approche axée sur l'utilisateur adoptée pour déterminer les priorités quant à la divulgation des données publiques ouvertes montre que cette démarche trouve un équilibre entre offre et demande de données bien que, dans la plupart de ces cas, ce soit surtout en réaction à des arguments relatifs à la transparence émanant du côté de la demande. En d'autres termes, l'administration centrale ou fédérale divulgue les données en format ouvert prioritairement pour répondre aux besoins des communautés d'utilisateurs (tels que déterminés à l'aide de consultations publiques) ainsi qu'aux demandes les plus fréquentes d'informations du secteur public.

Peu de pays ont pris des mesures pour équilibrer l'importance accordée à l'offre et à la demande (Encadré 4.7). La France est l'exemple le plus pertinent dans la mesure où elle permet que son portail central de données ouvertes serve aussi de plateforme communautaire pour les données ouvertes (chapitre 5).

Encadré 4.7. Les données en tant qu'infrastructure : le cas du Mexique

Au Mexique, entre 2013 et 2017, l'administration centrale a mis en œuvre une série d'initiatives visant à faire des données publiques une infrastructure porteuse de développement socioéconomique. À cette fin, des efforts ont été déployés pour recenser, dans différents domaines de l'action publique, les jeux de données présentant un grand intérêt et les publier en format ouvert sur le portail fédéral des données publiques ouvertes.

En 2015, le Mexique a créé son infrastructure stratégique de données ouvertes (*Infraestructura Estratégica de Datos Abiertos*, IEDA). Sa stratégie a consisté à organiser des consultations publiques pour faire voter les participants sur un ensemble prédéfini de jeux de données présentant un grand intérêt en vue de les publier en format ouvert.

En 2017, l'infrastructure stratégique de données ouvertes a été mise à jour avec l'infrastructure de données ouvertes MX (*Infraestructura de Datos Abiertos MX*, IDMX). Suivant une approche similaire, l'IDMX a mis en ligne une enquête visant à repérer, auprès

des utilisateurs de données ouvertes, les jeux de données qu'ils considéraient comme les plus utiles et méritant d'être publiés en priorité en format ouvert. Contrairement à la méthode suivie en 2015, un ensemble prédéfini de jeux de données n'a pas été imposé aux utilisateurs ; ceux-ci étaient libres de définir eux-mêmes les jeux de données à traiter comme intéressants et à publier en format ouvert.

L'IDMX a joué un rôle moteur dans la définition des priorités de publication des données publiques au Mexique en adoptant une démarche à l'écoute de l'utilisateur et répondant à la demande pour ce qui est de divulguer les données publiques en format ouvert. Ainsi, les organismes publics et les utilisateurs de données ouvertes débattent ensemble des jeux de données à privilégier en ce qu'ils renforcent les données en tant qu'infrastructure.

La création de l'infrastructure stratégique de données ouvertes IDMX a été décisive pour permettre aux politiques de données ouvertes du Mexique de demeurer pertinentes et viables à long terme, parce qu'elle est centrée sur les effets attendus des données publiques ouvertes avant leur publication effective, et qu'elle représente un équilibre entre les approches fondées sur l'offre et sur la demande de données.

Source : OCDE (2018), Open Government Data in Mexico: The Way Forward, *OECD Digital Government Studies*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264297944-en.

Ouvrir la voie à la réutilisation des données : développer les capacités des utilisateurs extérieurs

Les compétences en matière de données ouvertes font partie de l'infrastructure immatérielle qui peut conduire à la réutilisation des données publiques. Il est, de fait, essentiel que l'écosystème des données ouvertes ait atteint une certaine maturité pour que la réutilisation des données publiques ouvertes puisse s'accroître, entraînant une création de valeur ; celle-ci dépend donc de l'existence d'une masse critique d'utilisateurs suffisamment compétents pour pouvoir consommer des données publiques ouvertes. C'est pourquoi il convient d'accorder davantage d'attention au développement des compétences en matière de données parmi tous les acteurs de l'écosystème, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur public.

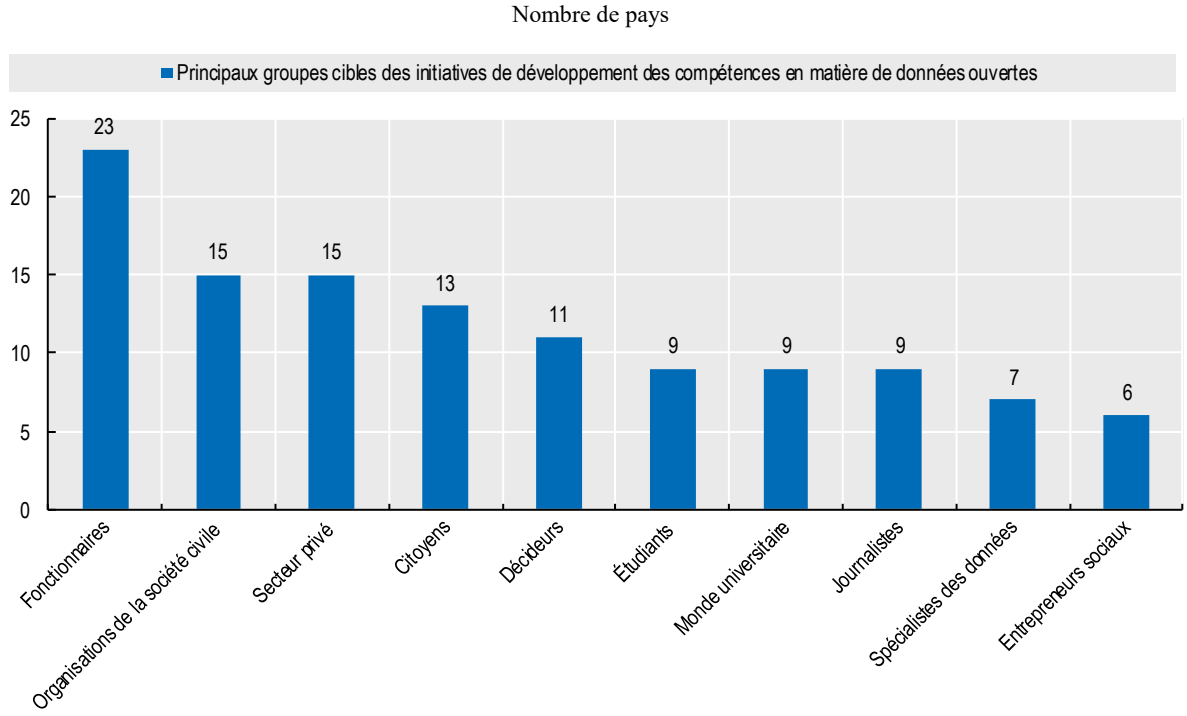
Étant donné que les compétences en matière de données ouvertes que possèdent les principales communautés d'utilisateurs - comme les entreprises et les organisations de la société civile - sont au fondement de la réutilisation des données publiques, les pouvoirs publics doivent investir dans le développement de ces compétences chez les fournisseurs (publics et privés) et les consommateurs (publics et privés) de données, par exemple en lançant des programmes à cet effet au niveau central ou fédéral.

L'organisation de programmes de développement des compétences en matière de données ouvertes est particulièrement décisive aux fins d'un élargissement de la gamme des utilisateurs de données ouvertes ; les communautés marginalisées, par exemple, pourraient elles aussi commencer à profiter des données publiques ouvertes. De telles initiatives peuvent favoriser l'inclusivité des politiques de données ouvertes et de leurs effets et, partant, contribuer à contrer les critiques faites aux données ouvertes comme étant le fruit de politiques élitistes favorisant ceux qui possèdent des compétences en matière de données. En outre, les efforts de renforcement de ces compétences doivent aussi être replacés dans le contexte de l'inclusion numérique et de la transition numérique de nos économies et sociétés.

Les données recueillies confirment que, pour ce qui est du développement des capacités, les fonctionnaires demeurent le principal groupe cible dans 23 pays (chapitre 1). Mais ces résultats montrent aussi que les pays n'accordent que peu d'importance au perfectionnement des compétences en matière de données de façon plus générale parmi les utilisateurs primaires des données publiques ouvertes. De fait, les citoyens ne sont l'un des principaux groupes cibles des initiatives de formation que dans 13 pays. Le secteur privé est l'un des principaux groupes cibles dans 15 pays, ce qui signifie que moins de 50 % des pays répondants ciblent effectivement l'un ou l'autre de ces groupes (Graphique 4.10).

Il reste aussi du chemin à parcourir pour ce qui est des efforts de développement des capacités dirigés vers d'autres groupes, comme le monde universitaire, les journalistes et les entreprises sociales. Tous ces groupes sont pourtant concernés, compte tenu des travaux qu'ils mènent dans des domaines tels que les sciences et la recherche ouvertes (chapitre 7), le journalisme fondé sur des données (OCDE, 2017c) et les technologies citoyennes.

Graphique 4.10. Groupes cibles des initiatives officielles de développement des compétences en matière de données ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Note : Pour les pays ayant répondu « non » à la question 18 – « Votre administration centrale/fédérale privilégie-t-elle le renforcement de la maîtrise des formats ouverts au sein des administrations publiques et/ou parmi la communauté des réutilisateurs de données (producteurs d'application, programmeurs, etc.) dans la société ? » – la réponse « non » a été retenue par défaut pour toutes les catégories disponibles de la question 18a.

Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 18a : « Si oui, quel est le principal groupe cible ? ».

De façon générale, la plupart des pays n'accordent pas la priorité à l'organisation de programmes de développement des compétences en matière de données ouvertes à l'intention des entreprises ou des organisations de la société civile. D'après les résultats de

l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0, sur les 35 pays membres et partenaires de l'OCDE interrogés, 23 ne disposent pas d'un programme, à l'échelle centrale ou fédérale, qui œuvre en faveur des compétences en matière de données ouvertes au sein des entreprises. De même, 22 pays n'ont pas de programme central ou fédéral visant à renforcer ces compétences au sein des organisations de la société civile (Annexe 4.A).

De fait, l'Autriche, la Corée, le Danemark, l'Espagne, le Japon et le Mexique sont les seuls pays qui déclarent disposer, au sein de leurs organismes publics, de programmes formels de renforcement de ces compétences à l'intention des entreprises. En **Espagne**, par exemple, il existe à cet effet un cours gratuit en ligne qui est disponible sur le portail central des données publiques ouvertes. Au **Danemark** aussi, le gouvernement a mis en place « l'école des données ouvertes » à l'intention des entreprises pour les aider à utiliser les données publiques ouvertes.

En **Corée**, les pouvoirs publics ont créé l'initiative Open Square D, qui apporte un soutien aux start-ups travaillant à partir de données publiques ouvertes. Cette initiative est une plateforme permettant aux entrepreneurs de données d'apprendre et de partager des connaissances en matière de données ouvertes ; elle offre aussi des occasions de nouer des partenariats public-privé en vue d'améliorer les compétences dans ce domaine. Avec ces initiatives de perfectionnement des capacités, la Corée veut encourager la constitution d'une communauté d'entreprises utilisant les données ouvertes (OCDE, 2016).

Au **Mexique**, plusieurs initiatives ont été mises en œuvre afin de renforcer les compétences d'acteurs clés de l'écosystème des données ouvertes. L'initiative Labora, par exemple, a été lancée en 2016 à l'intention des start-ups mexicaines travaillant à partir des données. C'est une plateforme qui propose une assistance aux entrepreneurs civils et sociaux sous la forme de programmes de formation technique et commerciale, d'un mentorat pour la réutilisation des données ouvertes, et de mécanismes encourageant les partenariats avec d'autres entreprises[25]. Cette initiative favorise ainsi une culture de l'innovation reposant sur les données ouvertes[26] (OCDE, 2018). Par ailleurs, plusieurs ateliers ont été organisés en 2017 pour renforcer les capacités en matière de données ouvertes parmi différents groupes d'utilisateurs (organisations de la société civile, partenaires locaux de la société civile, citoyens) (OCDE, 2018).

Notes

1. Complément d'information fourni par la Belgique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 13.
2. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 13.
3. Complément d'information fourni par le Canada en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 13.
4. Complément d'information fourni par la République tchèque en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 13.
5. Complément d'information fourni par la Colombie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 13.

6. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 13. Pour en savoir plus, voir https://data.blog.gov.uk/2017/02/01/making-it-simpler-to-publish-data/.

7. Complément d'information fourni par Israël en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 13.

8. Pour en savoir plus, voir http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm.

9. Pour en savoir plus, voir https://data.blog.gov.uk/2017/02/01/making-it-simpler-to-publish-data/.

10. Complément d'information fourni par la République tchèque en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 11.

11. D'après les informations fournies par la délégation canadienne à l'OCDE le 10 août 2018. Pour en savoir plus, voir https://open.canada.ca/data/en/dataset/e26db340-df16-4796-8b0b-55dacacfbcd5.

12. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 23 et 24. Pour en savoir plus, voir http://law.go.kr/engLsSc.do?menuId=0&subMenu=5&query=%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EB%8D%B0%EC%9D%B4%ED%84%B0%EC%9D%98%20%EC%A0%9C%EA%B3%B5%20%EB%B0%8F%20%EC%9D%B4%EC%9A%A9%20%ED%99%9C%EC%84%B1%ED%99%94%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0#.

13. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 23 et 24. Pour en savoir plus, voir www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit.

14. Complément d'information fourni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 25c.

15. Complément d'information fourni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 27.

16. Complément d'information fourni par la Grèce en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 27.

17. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 27.

18. Complément d'information fourni par la Norvège en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 27.

19. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 23 et 27. Pour en savoir plus, voir https://data.blog.gov.uk/2014/09/13/revisiting-the-national-information-infrastructure-workshop-1-definition-and-scope/ et www.gov.uk/government/consultations/better-use-of-data-in-government.

20. Complément d'information fourni par la Nouvelle-Zélande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 11.

21. Complément d'information fourni par le Japon en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 11.

22. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 11.

23. Complément d'information fourni par les Pays-Bas en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 11.

24. Complément d'information fourni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 11. Voir l'Annexe 4.A.

25. Complément d'information fourni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2.

26. Pour en savoir plus, voir https://datos.gob.mx/blog/conoce-a-los-emprendedores-de-la-primera-generacion-de-labora?category=noticias&tag=economia.

Références

Bénabou, R. et J. Tirole (2003), « Intrinsic and Extrinsic Motivation », *The Review of Economic Studies*, vol. 70, n° 3, pp. 489-520.

Commission européenne (2018), « About INSPIRE », page web, http://inspire.ec.europa.eu/about-inspire/563 (consulté le 5 juillet 2018).

Gouvernement du Canada (2016), « La Plateforme géospatiale fédérale », page web, https://www.rncan.gc.ca/sciences-terre/geomatique/infrastructure-canadienne-donnees-spatiales/communautes-geospatiales/plateforme (consulté le 23 août 2018).

OCDE (à paraître), « Issue Paper on the 'Digital Government Framework' », Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2018), *Open Government Data in Mexico: The Way Forward*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264297944-en.

OCDE (2017a), *Fostering Innovation in the Public Sector*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264270879-en.

OCDE (2017b), *Innovation Skills in the Public Sector: Building Capabilities in Chile*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264273283-en.

OCDE (2017c), « Compendium on the Use of Open Data for Anti-corruption: Towards Data-driven Public Sector Integrity and Civic Auditing », OCDE, Paris, www.oecd.org/corruption/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm.

OCDE (2016), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en.

Ryan, R.M et E.L. Deci (2000), « Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions », *Contemporary Educational Psychology,* vol. 25, pp. 54-67.

Swedish Environmental Protection Agency et al. (2016), « Strategy for Environmental Data Management », www.naturvardsverket.se/upload/sa-mar-miljon/oppna-data/miljodatastrategi/strategy-for-environmental-data-management-161107-ver-1.02.pdf.

Annexe 4.A. Tableaux

Tableau d'annexe 4.A.1. Méthodes appliquées par les pays membres et partenaires de l'OCDE pour déterminer les priorités de publication des ensembles de données publiques en format ouvert

	L'administration centrale ou fédérale décide en fonction de la faisabilité de publication des ensembles de données en format ouvert	L'administration centrale ou fédérale décide en fonction des objectifs nationaux de l'action publique	L'administration centrale ou fédérale décide en fonction des besoins des communautés d'utilisateurs	Les institutions publiques doivent accorder la priorité aux données publiques les plus demandées pour une publication en format ouvert
Australie	○	○	●	●
Autriche	○	○	○	●
Belgique	○	○	●	●
Canada	●	○	○	●
Chili	●	○	●	○
République tchèque	○	○	●	●
Danemark	○	○	○	○
Estonie	○	○	●	○
Finlande	●	●	●	●
France	●	●	●	○
Allemagne	●	○	○	○
Grèce	●	○	○	○
Irlande	○	●	○	○
Israël	○	○	○	●
Italie	●	●	●	●
Japon	●	●	●	●
Corée	○	●	●	●
Lettonie	○	○	●	●
Mexique	●	●	●	●
Pays-Bas	●	●	○	●
Nouvelle-Zélande	○	○	●	○
Norvège	○	○	○	●
Pologne	●	●	●	●
Portugal	○	○	○	○
République slovaque	●	○	●	●
Slovénie	●	○	○	○
Espagne	○	○	●	○
Suède	○	○	○	○
Suisse	●	●	○	●
Turquie	○	○	●	○
Royaume-Uni	○	○	○	●

	L'administration centrale ou fédérale décide en fonction de la faisabilité de publication des ensembles de données en format ouvert	L'administration centrale ou fédérale décide en fonction des objectifs nationaux de l'action publique	L'administration centrale ou fédérale décide en fonction des besoins des communautés d'utilisateurs	Les institutions publiques doivent accorder la priorité aux données publiques les plus demandées pour une publication en format ouvert
Total OCDE				
Oui ●	14	10	17	18
Non ○	17	21	14	13
Colombie	○	●	○	○
Lituanie	○	●	○	●
Pérou	●	●	○	○

Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 11 : « Votre pays a-t-il adopté une méthode spécifique pour déterminer les priorités de publication des ensembles de données publiques en format ouvert ? »

Tableau d'annexe 4.A.2. Obligation de consultation des utilisateurs de données ouvertes pour l'élaboration des plans en matière de données publiques ouvertes et éléments en place à l'appui d'une consultation effective des utilisateurs dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

	Il n'existe pas d'obligation formelle, pour les ministères et organismes publics centraux ou fédéraux, de mener régulièrement des consultations avec les utilisateurs pour éclairer les plans relatifs aux données ouvertes	Des orientations écrites sont disponibles, indiquant comment mener des consultations avec les utilisateurs de données	Obligation formelle de fournir certains documents (liste exhaustive des données détenues, par exemple) lors des consultations d'utilisateurs	Obligation formelle d'informer systématiquement le public à l'avance de l'organisation d'une consultation publique au sujet des données publiques ouvertes	Exigences formelles concernant les délais minimaux à respecter pour les réponses aux consultations publiques au sujet des données publiques ouvertes	Obligation formelle de publier systématiquement en ligne les résultats des consultations avec les utilisateurs
Australie	○	○	○	○	○	○
Autriche	○	○	○	○	○	○
Belgique	○	○	○	○	○	○
Canada	○	○	○	○	○	○
Chili	○	○	○	○	○	○
République tchèque	●	▲	○	○	▲	▲
Danemark	○	○	○	○	○	○
Estonie	○	○	○	○	○	○
Finlande	■	♦	○	○	○	○
France	●	▲	♦	♦	♦	▲
Allemagne	■	▲	○	○	○	▲
Grèce	○	♦	♦	♦	♦	♦
Irlande	○	♦	♦	♦	♦	♦
Israël	●	○	○	○	○	○
Italie	○	○	○	○	○	○
Japon	●	♦	♦	♦	♦	♦
Corée	●	♦	♦	♦	♦	♦
Lettonie	○	○	○	○	○	○

Mexique	●	♦	♦	♦	○	○
Pays-Bas	○	○	○	○	○	○
Nouvelle-Zélande	○	♦	♦	♦	♦	♦
Norvège	●	♦	♦	♦	♦	○
Pologne	●	♦	○	○	♦	♦
Portugal	○	○	○	○	○	○
République slovaque	●	○	○	○	○	○
Slovénie	■	▲	▲	○	○	○
Espagne	○	♦	○	○	♦	○
Suède	○	○	○	○	○	○
Suisse	○	○	○	○	○	○
Turquie	○	○	○	○	○	○
Royaume-Uni	■	▲	▲	▲	▲	▲
États-Unis	○	○	○	○	○	○
	Il n'existe pas d'obligation formelle, pour les ministères et organismes publics centraux ou fédéraux, de mener régulièrement des consultations avec les utilisateurs pour éclairer les plans relatifs aux données ouvertes	Des orientations écrites sont disponibles, indiquant comment mener des consultations avec les utilisateurs de données	Obligation formelle de fournir certains documents (liste exhaustive des données détenues, par exemple) lors des consultations d'utilisateurs	Obligation formelle d'informer systématiquement le public à l'avance de l'organisation d'une consultation publique au sujet des données publiques ouvertes	Exigences formelles concernant les délais minimaux à respecter pour les réponses aux consultations publiques au sujet des données publiques ouvertes	Obligation formelle de publier systématiquement en ligne les résultats des consultations avec les utilisateurs

Total OCDE						
Oui, il existe des exigences globales qui s'appliquent à tous les ministères et organismes publics •	9	-	-	-	-	-
Oui, certains ministères et organismes ont adopté de telles exigences ■	4	-	-	-	-	-
Oui, il existe des exigences globales ou des directives écrites qui s'appliquent à tous les ministères et organismes publics ♦	-	10	8	8	9	6
Oui, il existe des exigences globales ou des directives écrites dans certains ministères et organismes publics ▲	-	5	2	1	2	4
Non ○	19	17	22	23	21	22
Colombie	●	♦	○	♦	♦	♦
Lituanie	○	○	○	○	○	○
Pérou	○	○	○	○	○	○

Source : Indications fournies par 32 pays de l'OCDE et trois pays partenaires de l'OCDE ou non (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 23 et 24. Les questions étaient les suivantes : « Existe-t-il une obligation formelle, pour les ministères et organismes publics centraux ou fédéraux, de consulter régulièrement les utilisateurs pour éclairer les plans en matière de données ouvertes ? » et « Les éléments suivants sont-ils en place à l'appui d'une consultation effective des utilisateurs au sujet des plans en matière de données publiques ouvertes ? ».

Tableau d'annexe 4.A.3. Disponibilité, à l'échelle centrale ou fédérale, de programmes en faveur des compétences en matière de données ouvertes au sein des entreprises dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

	Disponibilité, à l'échelle centrale ou fédérale, d'un programme en faveur des compétences en matière de données ouvertes au sein des entreprises	Disponibilité, à l'échelle centrale ou fédérale, d'un programme en faveur des compétences en matière de données ouvertes au sein des organisations de la société civile
Australie	■	■
Autriche	●	○
Belgique	○	○
Canada	○	○
Chili	○	○
République tchèque	○	●
Danemark	●	○
Estonie	○	○
Finlande	○	○
France	■	■
Allemagne	○	○
Grèce	○	○
Irlande	○	○
Israël	○	○
Italie	○	○
Japon	●	●
Corée	●	●
Lettonie	○	○
Mexique	●	■
Pays-Bas	○	●
Nouvelle-Zélande	○	○
Norvège	○	○
Pologne	○	●
Portugal	○	○
République slovaque	○	○
Slovénie	○	○
Espagne	●	●
Suède	○	○
Suisse	○	○
Turquie	○	○
Royaume-Uni	■	■
États-Unis	○	○
Total OCDE		
Oui, il existe un programme global qui s'applique à tous les ministères et organismes publics •	6	6
Oui, certains ministères et organismes ont adopté de tels programmes ■	3	4
Non ○	23	22
Colombie	○	■
Lituanie	○	○
Pérou	○	○

Source : Indications fournies par 32 pays de l'OCDE et trois pays partenaires de l'OCDE ou non (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 45 et 51. Les questions étaient les suivantes : « Existe-t-il, à l'échelle centrale ou fédérale, un programme en faveur des compétences en matière de données ouvertes au sein des entreprises ? » et « Existe-t-il, à l'échelle centrale ou fédérale, un programme en faveur des compétences en matière de données ouvertes au sein des organisations de la société civile ? »

Chapitre 5. Les portails de données ouvertes : vers un État plateforme

Ce chapitre présente les actions entreprises par les pays membres et partenaires de l'OCDE en ce qui concerne la qualité, la publication et l'accessibilité des données. Ces actions sont décrites sous l'angle de l'utilité des données en tant qu'infrastructure ainsi qu'au regard de la mise en œuvre de politiques publiques anticipatives et d'outils de gouvernance des données tels que les lignes directrices et les normes présentées dans les précédents chapitres. Ce chapitre décrit aussi les fonctions les plus pertinentes des portails de données publiques ouvertes et leur utilité pour faire de l'administration une plateforme collaborative.

La Lituanie n'était pas membre de l'OCDE à l'époque de la préparation de la présente publication. Par conséquent, elle n'apparaît pas sur la liste des membres de l'OCDE, et n'est pas comptabilisée dans les agrégats relatifs à la zone OCDE.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

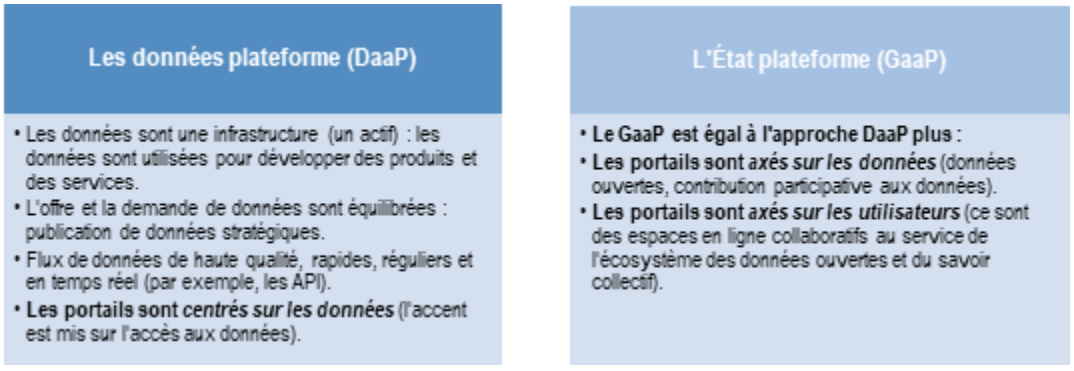
Introduction

Au début de l'élaboration de la politique d'ouverture des données, la création de portails de données ouvertes était fortement motivée par la demande impérieuse d'un accès accru aux informations du secteur public émanant des partisans de la transparence et d'un gouvernement ouvert ; les données ouvertes étaient considérées davantage comme un objectif en soi de l'action des pouvoirs publics que comme un bien intermédiaire pour la création de valeur (voir le chapitre 4). Cette approche évolue progressivement à mesure que les données sont placées au cœur du processus de transformation numérique de la société, de l'activité des entreprises et du secteur public.

Les portails de données publiques ouvertes centralisés sont petit à petit – mais de plus en plus – appréhendés comme étant des infrastructures de données (voir le chapitre 4) qui, combinées à d'autres actions des pouvoirs publics, peuvent contribuer à une approche des données en tant qu'infrastructure (DaaP) (voir le Graphique 5.1). Toutefois, lorsque le cœur des politiques d'ouverture des données publiques évolue de la fourniture de données vers une collaboration fondée sur les données et des politiques en matière de données, cela peut favoriser la mise en place d'un État plateforme (GaaP) (voir le Graphique 5.2).

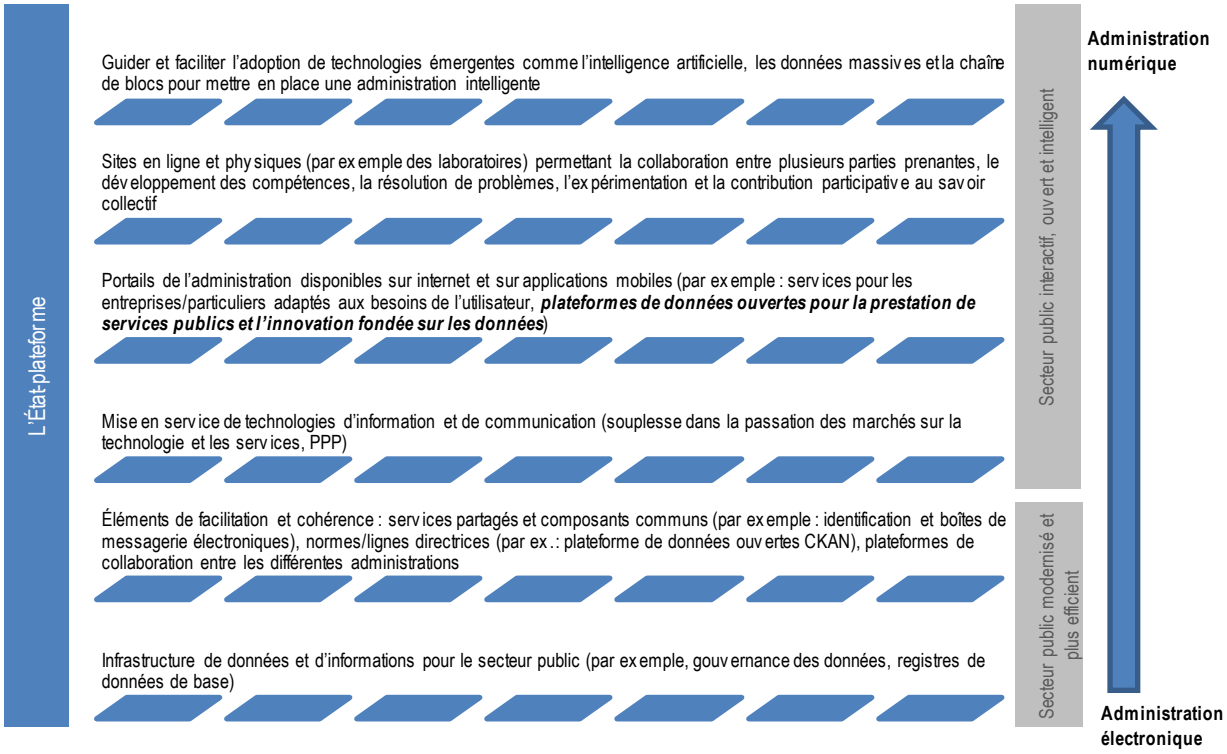
Cette évolution inclut non seulement une disponibilité et une accessibilité croissantes de données publiques de bonne qualité (voir le chapitre 3) ainsi que la création d'une masse critique de données pouvant être utilisées pour créer de la valeur, mais aussi la reconnaissance de l'utilité possible des données en tant qu'instrument de collaboration pour le développement de produits et de services, et également en tant qu'actif permettant des prises de décisions plus stratégiques, prédictives et éclairées, fondées sur des modèles de contribution participative aux données et de collaboration induite par l'utilisateur.

Graphique 5.1. Utilisation des données pour mettre en place un État plateforme



Source : L'auteur.

Graphique 5.2. L'État plateforme sous l'angle de l'administration numérique



Source : Création de l'auteur pour la publication OCDE (à paraître), Digital Government Review of Sweden: Enabling Government as a Platform Through a Data-driven Public Sector, Éditions OCDE, Paris. Utilisation de sources diverses, dont : Brown, A. et al. (2017), « Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: Towards a Platform Assessment Framework (PAF) », Government Information Quarterly, Vol. 34, Issue 2, pp. 167-182, https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.03.003 ; Margetts, H. et A. Naumann (2017), « Government as a Platform: What can Estonia Show the World? », document de travail financé par le Fonds social européen, University of Oxford, www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/16061/government-as-a-platform.pdf ; O'Reilly, T. (2011), « Government as a Platform », Innovations: Technology, Governance, Globalization, Vol. 6, Issue 1, Winter 2011, pp. 13-40, https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056 ; Ubaldi, B. (2013), « Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives », Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, N° 22, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en ; GDS (2018), « About Government as a Platform », https://governmentasaplatform.blog.gov.uk/about-government-as-a-platform// (consulté le 6 avril 2018).

Ce chapitre aborde les données publiques ouvertes en tant qu'infrastructure dynamique. Il présente les fonctionnalités et les caractéristiques actuelles des portails de données publiques ouvertes centralisés qui sont mis en place dans les pays membres et partenaires de l'OCDE, la catégorisation des données pour leur accès public, leur qualité (conformément aux critères décrits dans le chapitre 3) et la façon dont ces portails peuvent permettre de s'orienter vers une approche d'État plateforme (GaaP).

L'évaluation de ces éléments s'effectue par rapport aux sous-piliers 1.3 (Mise en œuvre), 2.2 (Contribution des parties prenantes à la qualité et l'exhaustivité des données) et 2.3 (Mise en œuvre) de l'indice OURdata sur les données ouvertes, utiles et réutilisables (voir la section « Rappels – l'indice OURdata de l'OCDE : des données ouvertes, utiles et réutilisables » et l'encadré 5.1).

Encadré 5.1. Comment l'indice OURdata 2017 mesure la disponibilité et l'accessibilité des données publiques ouvertes dans la pratique

La disponibilité d'ensembles de données de grande valeur est mesurée dans le cadre du pilier 1 de l'indice, baptisé Disponibilité des données.

- Le sous-pilier 1.3, *Mise en œuvre*, évalue l'existence de différentes catégories de données sur le portail des données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale.

La disponibilité d'un portail de données publiques ouvertes au niveau central/fédéral est mesurée dans le cadre du pilier 2 de l'indice, baptisé Accessibilité des données.

- Le sous-pilier 2.3, *Mise en œuvre*, évalue l'existence d'un point d'entrée unique pour accéder aux données publiques ouvertes (autrement dit un portail de données publiques ouvertes au niveau central/fédéral).

La structure et le format des données publiques ouvertes mises à disposition sur le portail de l'administration centrale/fédérale sont mesurés dans le cadre du pilier 2 de l'indice, baptisé Accessibilité des données.

- Le sous-pilier 2.3, *Mise en œuvre*, évalue le pourcentage de données publiques ouvertes qui, sur le portail central/fédéral, sont fournies : 1) dans un format structuré ; 2) dans des formats multiples ; et 3) dans un format lisible par machine.

Les fonctionnalités proposées sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale sont mesurées dans le cadre du pilier 2 de l'indice, baptisé Accessibilité des données.

- Le sous-pilier 2.2, *Contribution des parties prenantes à la qualité et l'exhaustivité des données*, évalue les différentes fonctionnalités proposées sur le portail, comme par exemple des forums de discussion ou la possibilité de recevoir des notifications lorsque certains ensembles de données sont ajoutés.

La disponibilité d'une rubrique réservée aux commentaires des utilisateurs sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale est mesurée dans le cadre du pilier 2 de l'indice, baptisé Accessibilité des données.

- Le sous-pilier 2.2, *Contribution des parties prenantes à la qualité et l'exhaustivité des données*, évalue la disponibilité d'une rubrique permettant aux utilisateurs de déposer leurs commentaires sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale. Il évalue également si des informations sont recueillies concernant le nombre d'utilisateurs déposant des demandes dans cette rubrique, et si ces informations sont publiées en ligne. Le sous-pilier 2.2 évalue en outre si les commentaires déposés dans la rubrique prévue à cet effet sont visibles par tous les visiteurs.

La possibilité pour les utilisateurs d'ajouter des ensembles de données et/ou des visualisations de données est mesurée dans le cadre du pilier 2 de l'indice, baptisé Accessibilité des données.

- Le sous-pilier 2.2, *Contribution des parties prenantes à la qualité et l'exhaustivité des données*, évalue si les utilisateurs du portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale sont autorisés à ajouter : 1) des ensembles de données ; et 2) des visualisations de données.

Les portails de données publiques ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

Les portails de données publiques ouvertes des administrations centrales/fédérales sont des outils essentiels pour promouvoir une collaboration fondée sur les données entre de nombreuses parties prenantes (voir le Tableau 5.1). Néanmoins, pour que ce soit le cas, un portail de données publiques ouvertes à guichet unique ne doit pas être conçu comme une fin en soi – autrement dit un point d'entrée unique permettant d'accéder à des données publiques –, mais comme une plateforme sur laquelle les pouvoirs publics peuvent échanger et collaborer avec les citoyens. Au **Mexique**, par exemple, le portail de données ouvertes a été utilisé comme une plateforme de gestion de crise lors du séisme du 19 septembre 2017. La publication sur ce portail d'informations en temps réel concernant notamment les hôpitaux, les bâtiments endommagés et les centres de regroupement ont permis la collaboration entre les différents acteurs (OCDE, 2018a).

Tableau 5.1. Les portails de données publiques ouvertes centralisés dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

Pays	Portail	Pays	Portail
Australie	data.gov.au	Autriche	data.gv.at
Belgique	data.gov.be	Canada	open.canada.ca
Chili	datos.gob.cl	République tchèque	data.gov.cz
Danemark	www.digitaliser.dk/catalogues	Estonie	opendata.riik.ee
Finlande	avoindata.fi/fi	France	data.gouv.fr
Allemagne	govdata.de	Grèce	data.gov.gr
Irlande	data.gov.ie	Israël	data.gov.il
Italie	dati.gov.it	Japon	data.go.jp
Corée	data.go.kr	Lettonie	data.gov.lv
Mexique	datos.gob.mx	Pays-Bas	data.overheid.nl
Nouvelle-Zélande	data.govt.nz	Norvège	data.norge.no
Pologne	danepubliczne.gov.pl	Portugal	dados.gov.pt
République slovaque	data.gov.sk	Slovénie	data.gov.si
Espagne	datos.gob.es	Suède	oppnadata.se
Suisse	opendata.swiss	Royaume-Uni	data.gov.uk
États-Unis	data.gov	Colombie	datos.gov.co
Lituanie	opendata.gov.lt	Pérou	datosabiertos.gob.pe

Source : Indications fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 66 : « Existe-t-il, au niveau central/fédéral, un portail à guichet unique pour les données publiques ouvertes ? ».

La catégorisation des données

Pour que les portails de données publiques ouvertes créés au niveau central/fédéral deviennent des plateformes de collaboration, la première condition indispensable est de publier des ensembles de données de grande valeur et de haute qualité afin d'obtenir une masse critique de données pour créer collectivement de la valeur.

De manière générale, les ensembles de données mis à disposition sur les portails de données publiques ouvertes sont très variables selon les pays et dépendent dans une large mesure de l'approche adoptée par les pouvoirs publics en matière de publication des données (axée sur l'offre, axée sur la demande, DaaP ; voir le chapitre 4) ainsi que des priorités de l'action publique, comme dans les exemples suivants :

- Les horaires des transports publics sont publiés par 21 des 35 pays examinés. Ce chiffre est cohérent avec la priorité accordée à la publication de données géographiques et d'informations sur les transports publics dont il est fait état dans le chapitre 4. L'OCDE s'efforce par conséquent d'aider les pays membres et les pays partenaires à utiliser, dans le contexte du Forum international des transports, des données ouvertes et des mégadonnées relatives aux transports. Son action vise à aider les pays à recueillir pleinement les bienfaits des données au service d'une mobilité urbaine automatisée, intelligente et fondée sur les données.
- En 2016/17, le **Royaume-Uni** était le seul pays sur les 35 ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 à avoir indiqué que son portail de données publiques ouvertes centralisé fournissait des informations sur la propriété effective dans le secteur privé. Cela est étroitement lié avec les objectifs de la stratégie britannique de lutte anticorruption pour 2017-2022[1] (voir le chapitre 6).
- En revanche, concernant le recensement de la population, la **Lituanie** est le seul pays à ne pas publier de telles données sur son portail de données publiques ouvertes centralisé.
- Dans 11 des 35 pays ayant répondu à l'enquête, le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale fournit des informations sur les secours en cas de catastrophe. En **Allemagne**, par exemple, le portail fédéral diffuse des informations sur la localisation des abris d'urgence en cas de tempête et autre type de catastrophe.[2] La mise à disposition en temps réel d'informations sur les interventions d'urgence, ainsi que la coordination des politiques d'ouverture des données et de gestion des risques peuvent aider les pays à mieux faire face aux catastrophes naturelles et accroître la résilience des populations (voir l'Encadré 5.2).
- Pour ce qui est de l'éducation, la plupart des pays ne publient pas d'informations à ce sujet sur leurs portails de données publiques ouvertes, qu'il s'agisse des performances des établissements scolaires ou des compétences numériques devant être améliorées chez les jeunes. Or, la publication de données sur l'éducation peut être extrêmement utile pour exercer une pression sur les établissements scolaires d'une même circonscription administrative et les pousser à fournir un certain niveau d'enseignement, avec pour effet d'améliorer le niveau global de qualité et d'harmoniser les prestations à l'échelle nationale. De même, les données relatives aux performances des écoles peuvent aussi responsabiliser les individus en leur permettant d'opérer des choix plus éclairés concernant les établissements.

Encadré 5.2. Les interventions d'urgence s'appuyant sur les données : le cas du séisme de 2017 au Mexique

Le 19 septembre 2017, le Mexique a connu un séisme d'une magnitude de 7.1 qui a causé de sérieux dégâts dans plusieurs États (Morelos, Chiapas, État de Mexico, Guerrero et Oaxaca) et dans la ville de Mexico.

Quelques minutes après la catastrophe, le gouvernement mexicain a, conformément à la stratégie numérique nationale (EDN) et par l'intermédiaire de la commission nationale d'intervention d'urgence, activé divers outils et protocoles pour faire face à la situation en faisant appel aux technologies numériques et aux données ouvertes :

- L'organe de coordination de la stratégie numérique nationale a lancé un appel à la population afin qu'elle transmette des informations sur les dommages, les abris et les bâtiments écroulés à l'aide d'une base de données en ligne ouverte à tous. Environ 17 000 points de données ont ainsi été recueillis et ont été utilisés par les organismes publics et les associations pour cartographier les initiatives de secours.
- Outre cet exercice de collecte de données participative, le gouvernement mexicain a diffusé des ensembles de données de grande valeur sur les zones d'accès à l'internet sans fil, les hôpitaux, l'évaluation de la structure des bâtiments et la liste des municipalités déclarées « en situation d'urgence ou endommagées ».
- Un protocole de communication a été établi entre les entreprises de technologie et l'administration centrale afin de démultiplier l'efficience des initiatives prises dans les différents secteurs. L'objectif était d'aider la population qui en avait besoin ainsi que de coordonner et de promouvoir l'utilisation d'outils numériques tels que : Person Finder, Public Alerts et Crisis Map de Google ; les données de Waze sur la circulation routière dans la ville de Mexico ; Safety Check et Chatbot automatisé de Facebook ; les communications de Twitter ; enfin, l'infrastructure cartographique de Carto.
- La coordination avec diverses initiatives associatives (par exemple, comoayudar.mx et sismomexico.org) a permis de mieux coordonner les secours provenant de plusieurs parties prenantes, de mieux partager les données à l'aide d'interfaces de programmation d'application (API) publiques, et de faire connaître les initiatives intéressantes du secteur associatif par les circuits officiels.
- S'inspirant d'initiatives similaires mises en œuvre par le passé, le Mexique a créé un portail de données ouvertes pour assurer le suivi des dommages et de l'utilisation des ressources pour la reconstruction. Ce portail utilise la plateforme en ligne *Transparencia Presupuestaria* (gérée par le ministère des Finances), qui est l'une des principales initiatives d'ouverture des données du secteur public au Mexique.

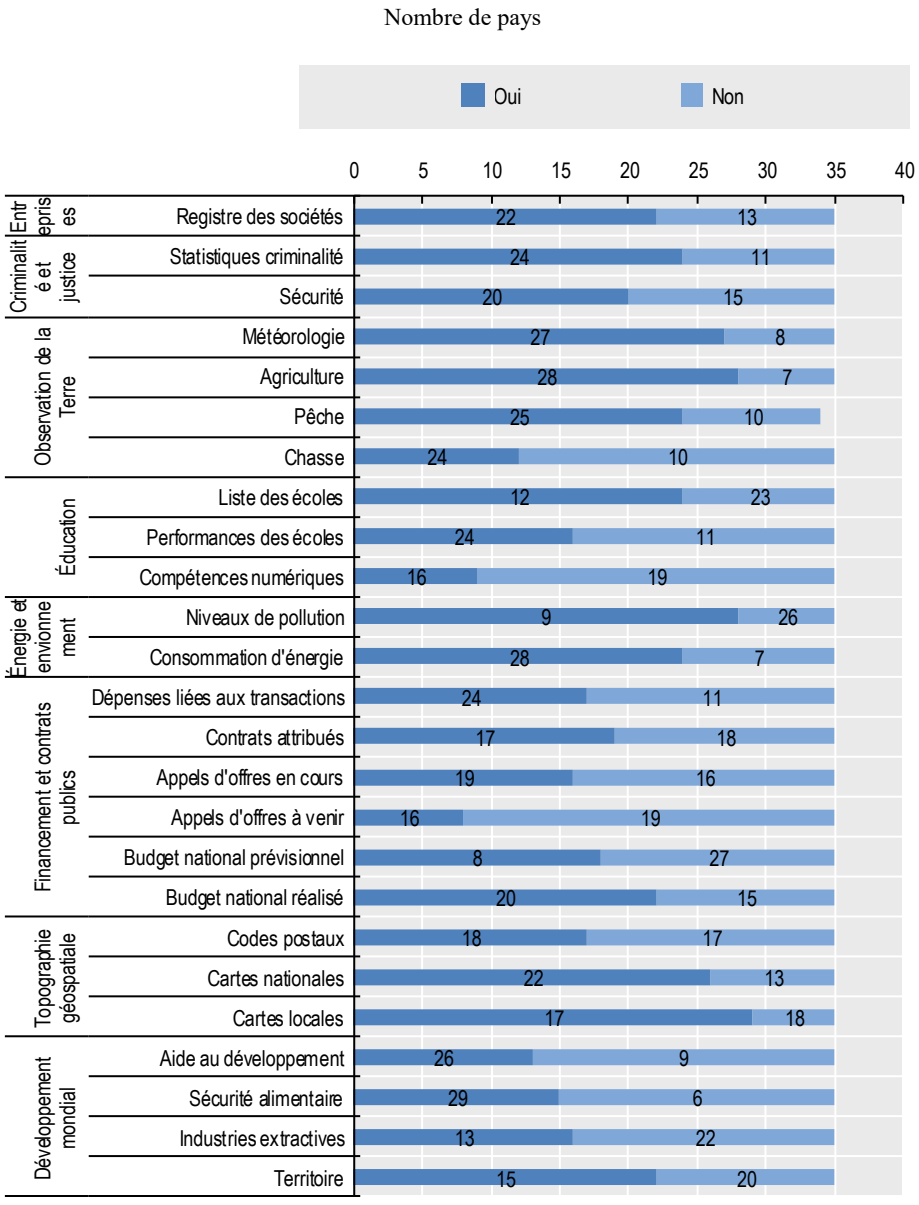
À l'heure actuelle, le gouvernement mexicain envisage d'utiliser des données ouvertes pour accroître la résilience des pouvoirs publics. Il prévoit de demander au Conseil national pour la protection civile d'institutionnaliser un groupe de travail sur les données et la technologie, et de mettre en place des mécanismes de coordination avec la société civile et l'industrie pour faire face aux catastrophes naturelles.

Sources : OCDE (2018a), Open Government Data in Mexico: The Way Forward, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264297944-en ; informations fournies par le gouvernement mexicain.

Pour en savoir plus sur les catégories de données proposées sur les portails à guichet unique de l'administration centrale/fédérale des pays membres et partenaires de l'OCDE, voir les graphiques Graphique 5.3 et Graphique 5.4.

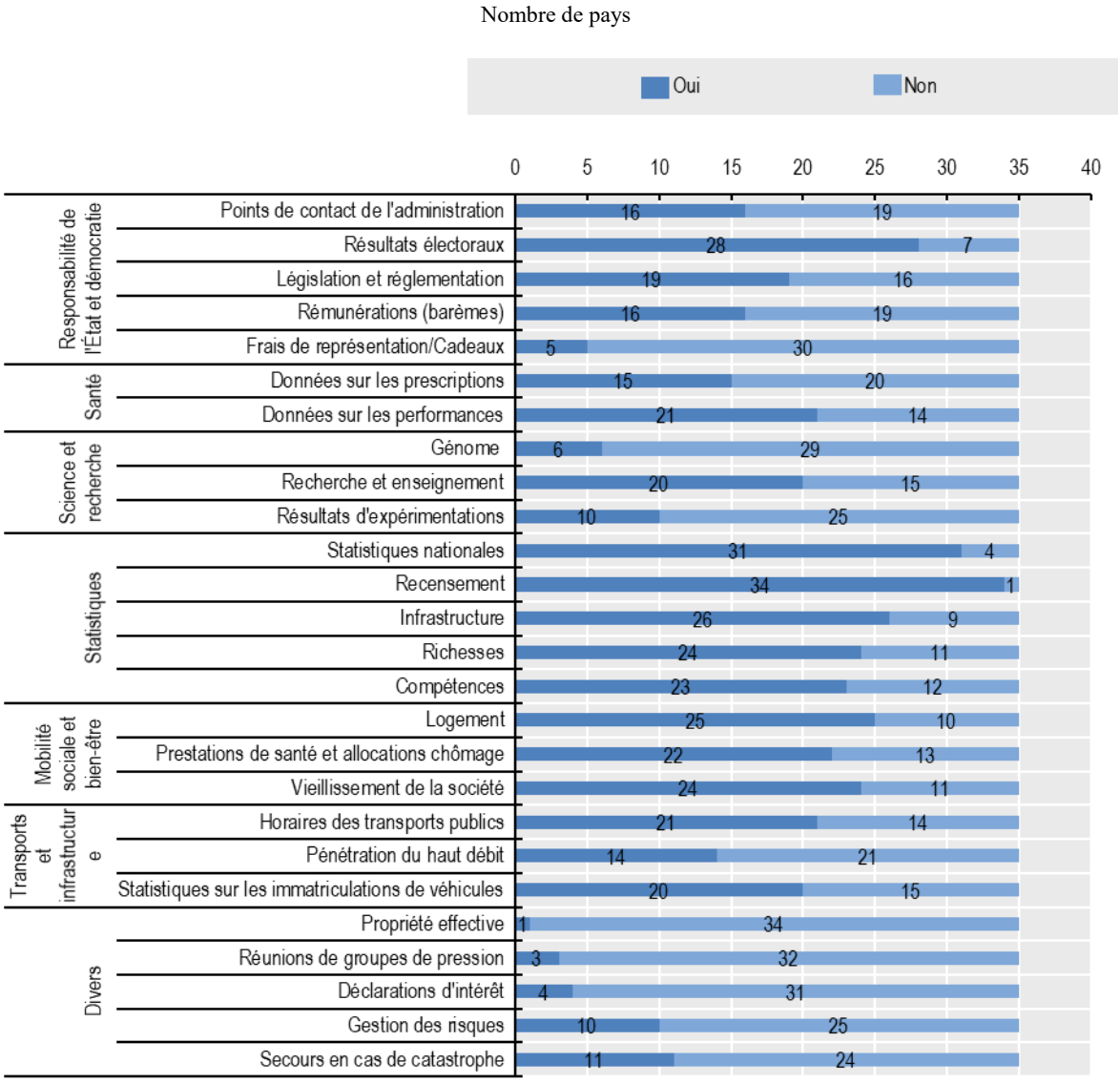
Graphique 5.4.

Graphique 5.3. Catégories de données disponibles sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale des pays membres et partenaires de l'OCDE (Partie I)



Source : Indications fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 68 : « Sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale, les catégories de données suivantes sont-elles disponibles publiquement (que ce soit directement ou indirectement) ? ».

Graphique 5.4. Catégories de données disponibles sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale des pays membres et partenaires de l'OCDE (Partie II)



Source : Indications fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 68 : « Sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale, les catégories de données suivantes sont-elles disponibles publiquement (que ce soit directement ou indirectement) ? ».

L'accessibilité et la visibilité des données sur le plan pratique

La qualité des données est un élément essentiel pour garantir l'utilité des données en tant qu'infrastructure ainsi que leur potentiel général en tant que plateforme de collaboration. Les pays membres et partenaires de l'OCDE ont donc mis au point des lignes directrices et des normes afin que, une fois publiées, les données soient conformes à des normes qui, en

améliorant la qualité des données ouvertes, contribuent à leur accessibilité (voir le chapitre 3). Aussi, dans la continuité des points abordés dans le chapitre 3, la sous-section ci-après présente les efforts déployés par les pays pour mettre en pratique les instruments d'action et de gouvernance des données préalablement conçus.

Vue d'ensemble des processus d'amélioration de la qualité des données

Dans la pratique, 13 pays membres ou partenaires de l'OCDE sur 34 font état de l'existence d'un processus harmonisé de contrôle de la qualité des données – l'administration centrale étant, dans la plupart des cas, responsable de cette qualité :[3]

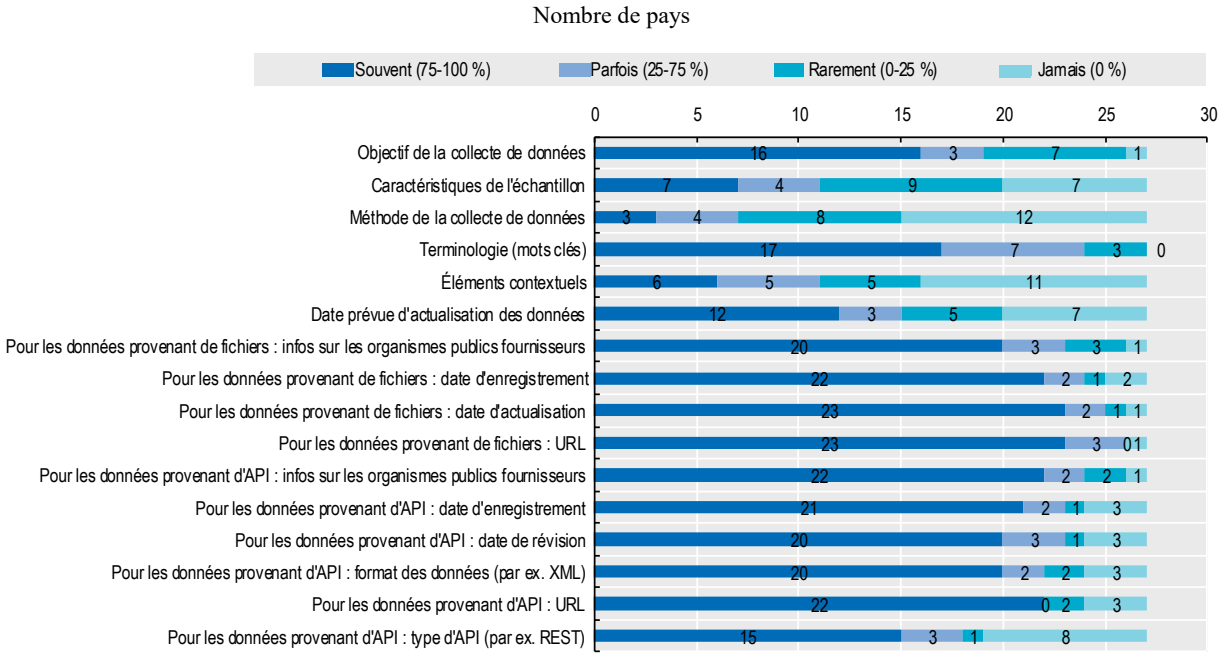
- Au **Japon**, bien que chaque ministère et organisme public vérifie la qualité de ses propres données, le Bureau de la gestion administrative du ministère de l'Intérieur et des Communications procède aux vérifications finales avant la publication des données. De son côté, le Secrétariat du Cabinet du Bureau national japonais des technologies de l'information et de la communication réalise des évaluations pour déterminer si les données publiques sont conformes aux lignes directrices relatives à la lisibilité par machine.[4]
- En **Corée**, l'Agence des données évalue la qualité des données fournies en tant que données ouvertes par les organisations du secteur public. Cette évaluation, réalisée d'après plusieurs critères, conduit à la remise d'une certification de qualité établie d'après la qualité globale des données.[5] La Corée utilise également des procédures de vérification automatique des données qui sont activées une fois que les données sont enregistrées sur le portail. Ces procédures vérifient que les données sont bien conformes à des normes prédéfinies.
- En **Irlande**, un outil de contrôle des données inclus au portail aide les organismes publics à compléter les métadonnées associées aux données qui sont publiées.[6]
- En **Suède**, l'outil sandbox.oppnadata.se (une fonctionnalité annexe du portail de données ouvertes) permet de tester et d'évaluer les données. Il peut être utilisé avec les métadonnées pour s'assurer qu'elles sont conformes aux normes et respectent les exigences en matière de publication.[7]
- En **Autriche**, la fonctionnalité de collecte de données du portail (voir plus avant la section consacrée à ce sujet) vérifie les incohérences éventuelles entre les données fournies et le schéma de base des données.[8]
- Au **Mexique**, l'équipe des données ouvertes (le groupe de travail qui s'occupe de ces données au sein du Cabinet présidentiel) vérifie la qualité des ensembles de données prioritaires, émet des recommandations sur la qualité des données à l'intention des organismes publics, et joue un rôle actif dans le processus de publication des données.[9]

De manière générale, les résultats de l'enquête montrent que les pouvoirs publics n'ont pas adopté beaucoup d'outils communs pour garantir et entretenir la qualité des données ouvertes publiées sur les portails. Par conséquent, à l'exception des mécanismes de normalisation de la publication des données (par exemple des normes pour les métadonnées ou pour le processus d'actualisation) qui sont mis en place dans 28 pays, aucun autre outil n'est utilisé dans la majorité des pays.[10] À titre d'exemple, 27 pays sur les 34 examinés n'ont adopté aucune ligne directrice harmonisée sur le nettoyage des données, ni aucun mécanisme automatique de profilage et de nettoyage des données pour garantir la qualité des données publiques présentées sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale.[11]

La qualité des données

S'agissant du champ couvert par les métadonnées, les réponses montrent que des informations *de base* sont fournies pour la plupart – voire la totalité – des données publiées sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale. La majorité des pays fournissent des informations sur la date d'enregistrement des données, leur date d'actualisation ou les mots clés des données. Ainsi, dans le cas des ensembles de données provenant de fichiers, 22 pays fournissent des métadonnées indiquant la date d'enregistrement des données ; s'agissant des ensembles de données provenant d'interfaces de programmation d'application (API), ils sont 21 pays à fournir ce type d'information. Dans 16 pays sur 27 (soit 59 %), les métadonnées informent sur l'objectif de la collecte des données (Graphique 5.5).

Graphique 5.5. Contenu des métadonnées/du guide de l'utilisateur associé(es) aux ensembles de données publiés sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale des pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : D'après les informations fournies par 25 pays membres de l'OCDE et deux pays partenaires et autres (Colombie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 51 : « Quelles informations fournissent généralement les métadonnées/le guide de l'utilisateur disponibles sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale ? ».

En revanche, peu de pays fournissent des métadonnées plus détaillées contenant des informations plus précises sur les ensembles de données.

Les métadonnées renseignant sur la méthode de collecte des données, les éléments contextuels et/ou les caractéristiques de l'échantillon de données sont fournies par peu de pays et pour peu d'ensembles de données publiés sur les portails. S'agissant des métadonnées renseignant sur la méthode de collecte des données, 3 pays sur 27 les fournissent pour 75-100 % des ensembles de données figurant sur le portail de l'administration centrale/fédérale.

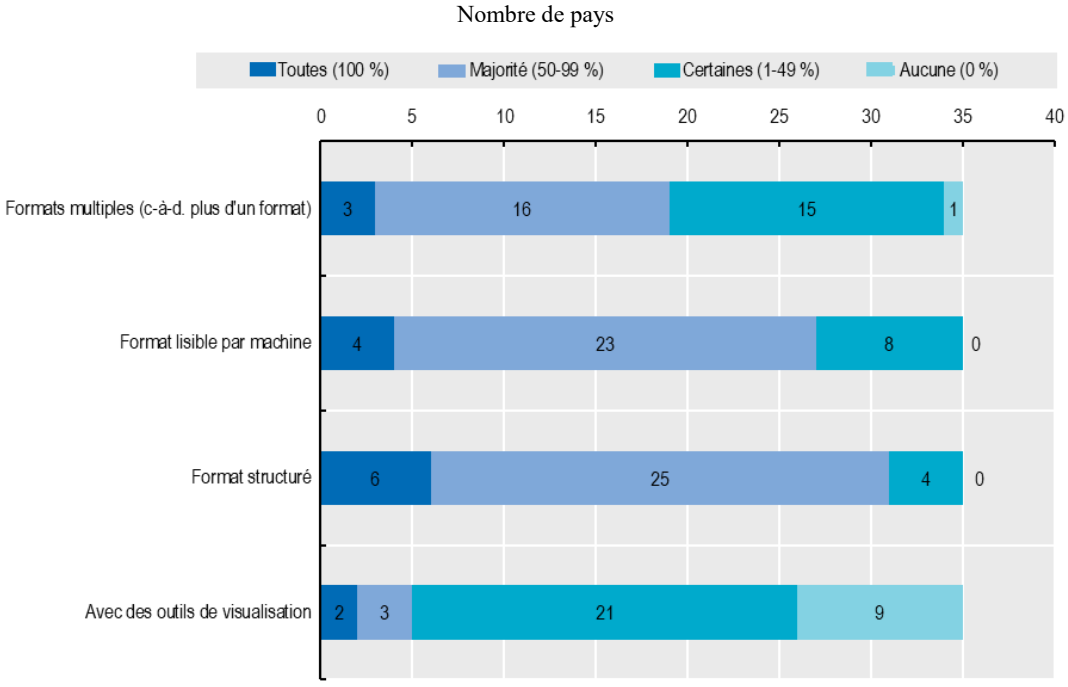
Pour ce qui concerne les métadonnées renseignant sur les éléments contextuels, le Canada, la France, le Japon, la Corée et l'Espagne sont les seuls pays de l'OCDE qui les fournissent pour la plupart des ensembles de données publiés sur les portails (75 à 100 %). Au **Canada**, par exemple, les rapports, les lois et les documents auxquels se réfèrent, d'une façon ou d'une autre, les ensembles de données sont indiqués. En **Espagne**, les documents juridiques ayant un lien avec les ensembles de données sont associés à ces derniers afin de permettre aux utilisateurs de mieux comprendre le contexte juridique.[12]

Il apparaît donc que la fourniture de métadonnées relatives au contexte – dans le but d'améliorer la compréhension des données – reste assez limitée. La communication, en plus des informations générales sur les données, d'éléments détaillés pouvant approfondir le degré de compréhension des utilisateurs, et donc favoriser la réutilisation ultérieure des données, n'est pas encore une réalité dans la plupart des pays ni pour la plupart des ensembles de données publiés sur les portails de données publiques ouvertes.

Dans le domaine des métadonnées, la pratique semble ne pas être à la hauteur de la théorie. Alors que des exigences formelles ont été mises en place dans la plupart des pays pour que les données ouvertes soient publiées avec les métadonnées correspondantes (voir le chapitre 3), les pays gagneraient à s'assurer que ces exigences sont bien respectées, car cela permettrait d'améliorer l'accessibilité et la qualité des ensembles de données.

Les résultats de l'enquête montrent en outre que la plupart des ensembles de données fournis sur les portails de l'administration centrale/fédérale sont présentés sous un format structuré et lisible par machine. En fait, 28 pays présentent la majorité de leurs données publiques (50 à 99 %) sous un format lisible par machine. De même, en 2016/17, 25 pays publiaient la plupart de leurs données – mais pas toutes – sous un format structuré (voir le Graphique 5.6).

Graphique 5.6. Pourcentage de données publiques présentées dans des formats multiples, dans un format lisible par machine, dans un format structuré et avec des outils de visualisation dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 75 : « Sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale, quel est le pourcentage de données présentées : - Dans un format structuré - Dans des formats multiples (c'est-à-dire plus d'un format) - Dans un format lisible par machine - En utilisant un Identificateur uniforme de ressources (par exemple RDF) pour désigner des éléments - Avec des outils de visualisation - Avec les métadonnées correspondantes ? ».

Par ailleurs, pour permettre une plus grande accessibilité des données et faciliter leurs réutilisations ultérieures, les pouvoirs publics devraient présenter les données publiques ouvertes dans des formats multiples et non propriétaires. Les formats multiples offrent la possibilité d'utiliser les données de différentes manières, tandis que les formats non propriétaires permettent de s'affranchir du verrouillage mis en place par le développeur et confèrent à la politique d'ouverture des données un caractère plus inclusif. Sur les 35 pays ayant répondu à l'enquête, 15 ont indiqué que 1 % à 49 % des données publiées sur le portail de l'administration centrale/fédérale étaient disponibles dans des formats multiples.

S'agissant de la visualisation des données, la marge de progrès est encore grande. Le sujet est relativement important car la grande majorité des citoyens lambda ne sont pas des experts en données ; cela veut dire que pour maximiser l'utilisation, la réutilisation et les bienfaits des données publiques ouvertes, les pouvoirs publics devraient associer aux ensembles de données publiés sur les portails de l'administration centrale/fédérale des outils de visualisation, qui permettraient d'accroître l'accessibilité des données et de renforcer le caractère inclusif de la politique d'ouverture des données dans son ensemble. La stratégie n'est pas de créer des visualisations de séries de données particulières, mais de fournir en ligne des outils de visualisation pouvant être mis à profit par les utilisateurs pour jouer avec les données et apprendre grâce à elles.

Le fonctionnement des liens

La fourniture de données publiques ouvertes n'est pas un exercice ponctuel, mais une tâche qui doit être continue si l'on veut garantir une accessibilité constante des données. Des mécanismes permettant de vérifier le fonctionnement des liens internet doivent impérativement être mis en place pour garantir la continuité de l'accessibilité des données publiques, car c'est elle qui contribue au trafic des utilisateurs, à la réutilisation des données et à l'utilité globale du portail.

Dans certains pays, des mécanismes automatiques ont été institués pour contrôler les liens ; dans d'autres, la procédure s'effectue manuellement (voir le Graphique 5.7). D'une manière ou d'une autre, il est important que les pouvoirs publics se dotent de mécanismes pour vérifier le fonctionnement des liens internet.

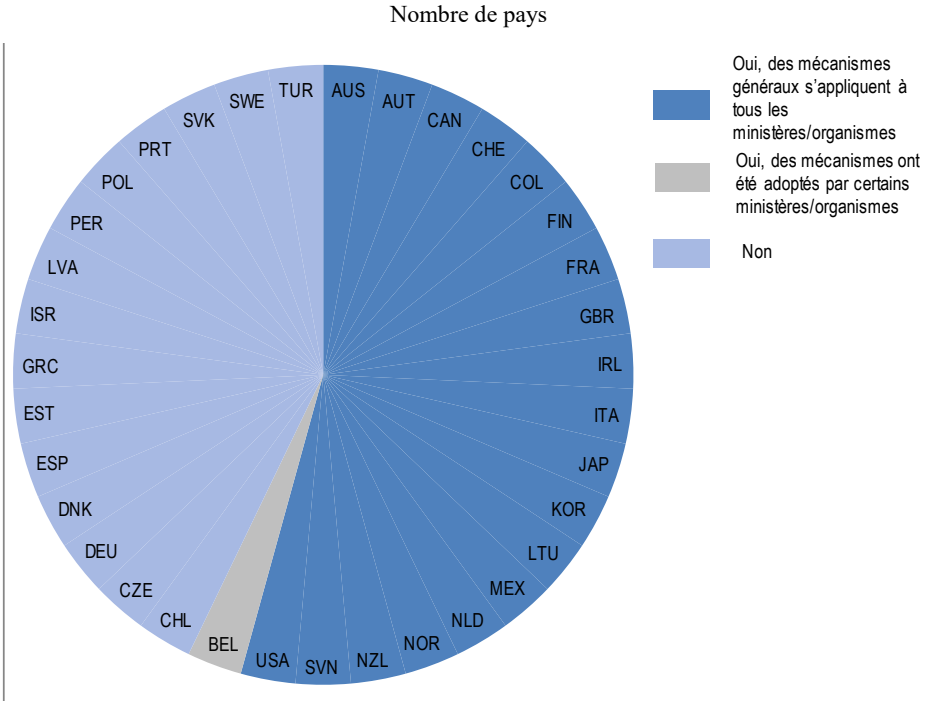
En **Suisse**, le gouvernement fédéral a mis en place sur son portail de données ouvertes un outil de vérification des liens entre les ressources qui détermine automatiquement si les liens sont accessibles ou non ; lorsqu'un lien n'est pas accessible, l'organisme source reçoit un message automatique qui lui demande de résoudre le problème.[13] En **Lituanie**, un dispositif – automatique également – est lancé trois fois par mois et avertit les fournisseurs des données des éventuelles incohérences en leur envoyant un message automatique.[14]

Aux **États-Unis**, le site *Project Open Data Dashboard* évalue chaque organisation du secteur public publiant des données sur le portail de données publiques ouvertes (voir le chapitre 8) afin de déterminer le pourcentage de liens internet qui fonctionnent ou qui sont rompus. Cette information, accessible sur le site et actualisée automatiquement, permet aussi d'évaluer le degré de mise en œuvre de la politique d'ouverture des données par les organisations du secteur public.[15] En **Australie**, le portail central de données publiques ouvertes comporte une fonctionnalité de collecte de données – recueillant des données dans des catalogues – qui vérifie en temps réel le fonctionnement des liens internet sur le portail[16] (pour en savoir plus, voir plus bas la sous-section traitant Les fonctionnalités de collecte de données). En **France**, c'est Étalab (la mission chargée de l'ouverture des données) qui contrôle les liens puis contacte les fournisseurs de données en cas de problème.[17]

En **Colombie**, l'initiative relative à l'ouverture des données du ministère des Technologies de l'information et de la Communication (MINTIC) évalue la qualité des données publiques ouvertes figurant sur le portail, ainsi que le fonctionnement des liens internet. Si des liens rompus sont mis en évidence, les organisations du secteur public en sont informées et sont invitées à résoudre le problème.[18] De même, en **Slovénie**, dès qu'un lien rompu est détecté, l'organisation du secteur public ayant fourni l'ensemble de données concerné est contactée afin de réparer le lien défectueux.[19]

Au **Canada**, ce sont plutôt les utilisateurs qui signalent des liens internet rompus en déposant des commentaires au sujet des ensembles de données. Les organismes ayant fourni les données reçoivent alors une notification pour résoudre le problème.[20]

Graphique 5.7. Existence de mécanismes pour vérifier le fonctionnement des liens internet permettant d'accéder aux ensembles de données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 39. « Existe-t-il, au niveau de l'administration centrale/fédérale, des mécanismes pour vérifier le fonctionnement des liens internet (permettant d'accéder aux ensembles de données publiques) ? ».

Les fonctionnalités de collecte de données

Les fonctionnalités de collecte de données sont indispensables si les pouvoirs publics veulent créer un portail de données ouvertes de l'administration centrale/fédérale qui soit interconnecté avec les autres plateformes publiques. En fait, pour améliorer la collecte, la visibilité, l'accessibilité et le partage des données ainsi que pour accroître leur consultation, les pouvoirs publics doivent parvenir, en utilisant des mécanismes automatiques, à relier le portail principal avec d'autres.

Les mécanismes automatiques peuvent rendre la collecte de données plus efficiente – par exemple lorsque le portail principal est relié à d'autres plateformes de l'administration –, car ils permettent d'extraire automatiquement toutes les données publiques qui ne sont pas encore sur le portail principal. La collecte automatique pourrait, par conséquent, être préférée à la collecte manuelle lorsque l'on souhaite créer des plateformes de données publiques ouvertes connectées à l'ensemble des portails publics existants.

Certains pays de l'OCDE ont mis en place des fonctionnalités de collecte de données entre les différents portails, afin d'automatiser davantage la collecte des données publiques :[21]

- Au **Canada**, le portail de données publiques ouvertes du gouvernement fédéral collecte des données auprès des organisations du gouvernement fédéral, par exemple auprès de la Plateforme géospatiale fédérale de Ressources naturelles Canada.[22]

- En **Slovénie**, le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale collecte des données auprès de l'office statistique, de la Banque centrale, du géoportail INSPIRE et de l'Assemblée nationale de Slovénie. Il recueille également des données auprès d'autres portails comme celui de l'Institut national de santé publique, de l'Énergie, et de la Direction générale de la police.[23]
- En **Suède**, le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale collecte des métadonnées auprès des organisations publiques – à la fois centrales et régionales –, mais aussi des municipalités et des organisations non gouvernementales (par exemple des universités telles que l'Université suédoise des sciences de l'agriculture).[24]
- Au **Royaume-Uni**, le portail de données publiques ouvertes centralisé indique les différentes sources des données. Ces sources sont généralement des organisations publiques de l'administration centrale, les organes indépendants avec lesquels elles travaillent, et des organisations du secteur public locales.[25]
- En **Belgique** également, le portail de données publiques ouvertes du gouvernement fédéral indique les sources des données (principalement des portails régionaux, le portail de l'office statistique ainsi que d'autres portails du gouvernement fédéral).[26]
- Au **Pérou**, le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale collecte des données auprès de toutes les entités publiques possédant leur propre portail ou catalogue de données ouvertes.[27]

La protection des fonctionnaires en cas de préjudice

Pour encourager la fourniture de données publiques en tant que données ouvertes, les fonctionnaires de l'État doivent être assurés que leur responsabilité civile ou pénale ne pourra être engagée en cas de préjudice causé aux réutilisateurs des données par les données publiées. Accorder aux fonctionnaires une immunité en rapport avec l'utilisation des données publiques constitue une incitation juridique importante que les pouvoirs publics pourraient mettre en œuvre pour créer un environnement juridique qui promeuve une culture de la confiance en supprimant tout facteur dissuadant de publier des données publiques ouvertes, dans le respect de la législation nationale et de la protection des données.

À l'heure actuelle, 62 % des pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 ne fournissent aux fonctionnaires aucune protection civile ou pénale en cas de préjudice subi par les réutilisateurs des données à cause de la qualité des données publiques ouvertes. Dans les pays où cette immunité est accordée, elle est généralement mentionnée explicitement dans la licence ouverte qui accompagne les données publiques figurant sur le portail de l'administration centrale/fédérale.[28]

Au **Royaume-Uni**, par exemple, l'immunité des fonctionnaires est inscrite dans la licence ouverte des informations du secteur public.[29] Au **Mexique**, la licence gratuite MX mentionne que, parce que la réutilisation des données publiques ne constitue pas une position officielle des pouvoirs publics, aucun fonctionnaire ne peut être tenu responsable des préjudices subis par un tiers dans le cadre de la réutilisation des données.[30]

Au **Canada** également, la licence du gouvernement ouvert spécifie que : « Le Fournisseur d'information ne peut être tenu responsable de la présence d'erreurs ou d'omissions dans l'Information et ne se verra en aucun cas imputer la responsabilité de quelque perte, blessure ou dommage direct(e), indirect(e), spécial(e), accessoire, consécutif(ve) ou autre

causé(e) par son utilisation ou découlant autrement de la présente licence ou de l'Information, même s'il est avisé de la possibilité d'un tel préjudice. »[31]

En **Colombie**, l'article 3 de la loi 1712 établit que les utilisateurs de données publiques ouvertes sont responsables des données qu'ils utilisent, et donc que les fonctionnaires ne peuvent être tenus responsables des préjudices éventuels subis par les réutilisateurs des données. De surcroît, la principale licence ouverte utilisée en Colombie inclut une clause de responsabilité qui protège les fonctionnaires.[32]

En **Espagne**, une section spéciale des mentions légales figurant sur le portail de données publiques ouvertes indique que les organisations du secteur public ne peuvent et ne seront pas tenues responsables de l'utilisation qui est faite de leurs données, qu'elle cause ou non des pertes ou des préjudices. Cette section mentionne également que les pouvoirs publics ne fournissent aucune garantie quant à la qualité des données publiques fournies en tant que données ouvertes.[33]

En **Norvège**, la licence norvégienne pour les données publiques ouvertes (NLOD) version 1.0 indique que les données publiques fournies en tant que données ouvertes peuvent comporter des erreurs. En d'autres termes, elle ne garantit pas la qualité générale des données fournies. La licence précise en outre que les fonctionnaires ne peuvent être tenus responsables des préjudices subis par les réutilisateurs des données à cause de la qualité des données publiques.[34]

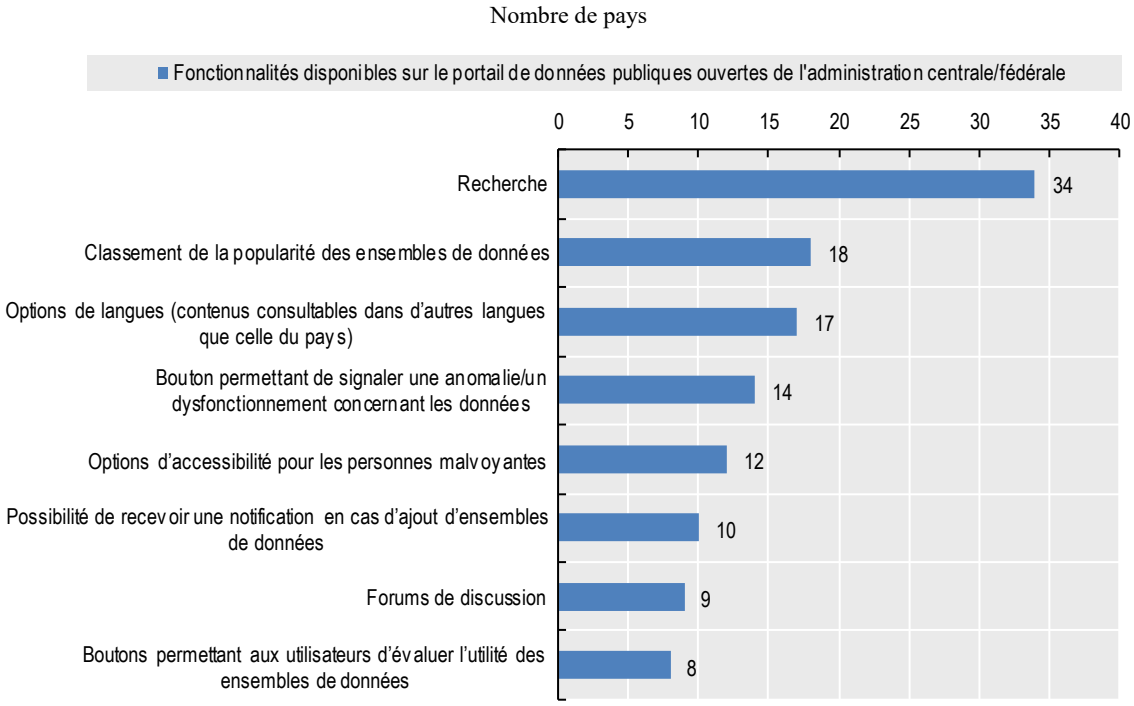
Vers un État plateforme

Les portails de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale doivent faciliter l'expérience des utilisateurs, promouvoir la collaboration et encourager la réutilisation des données. Le fait qu'un portail soit centré sur l'utilisateur, axé sur les données ou sur l'utilisateur, accessible et inclusif dépend dans une large mesure de certaines de ses caractéristiques, qu'il s'agisse de fonctionnalités de base (comme des forums de discussion et des classements de données), d'options d'accessibilité pour les personnes malvoyantes, d'options de langues ou d'outils de contribution participative aux données.

De manière générale, les portails centralisés qui existent dans les pays membres et partenaires de l'OCDE sont centrés sur les données, car leur principale finalité est de fournir des données publiques. Dans la plupart des pays ayant participé à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0, les portails de l'administration centrale/fédérale ne peuvent être décrits comme étant axés sur l'utilisateur. La plupart possèdent les fonctionnalités essentielles qui facilitent la collaboration. Le problème réside plus dans la conception que dans la fourniture des données, les portails étant plus conçus comme des points d'accès aux données que comme des plateformes collaboratives.

Nombre de ces portails comportent des fonctionnalités unidirectionnelles de base, comme par exemple des fonctions de recherche. En revanche, on n'y trouve pas d'outils collaboratifs. Ainsi, sur les 35 pays qui ont répondu à l'enquête, 26 ne proposent pas de forums de discussion où les utilisateurs peuvent dialoguer, émettre des commentaires et interagir. Par ailleurs, 12 pays sur 35 (soit moins de 35 %) proposent des options d'accessibilité pour les personnes malvoyantes et 10 pays (28 %) offrent sur leurs portails la possibilité de recevoir des notifications en cas d'ajout de nouveaux ensembles de données (Graphique 5.8).

Graphique 5.8. Fonctionnalités disponibles sur le portail de données ouvertes à guichet unique de l'administration centrale/fédérale des pays membres et partenaires de l'OCDE



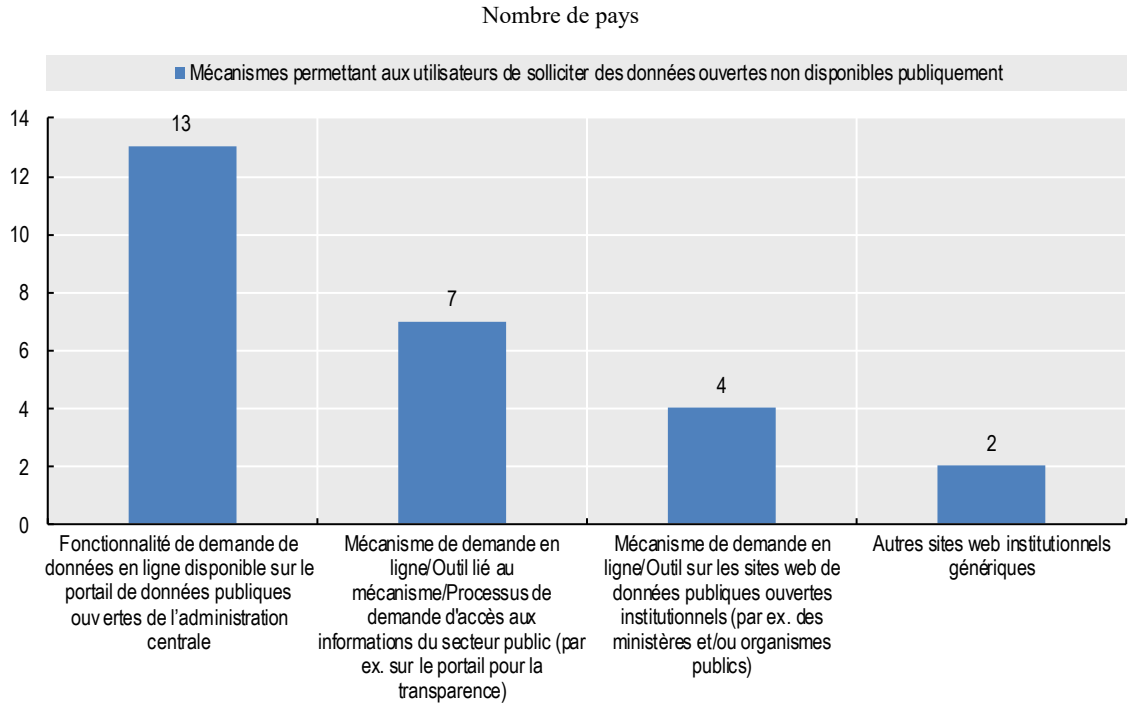
Source : Indications fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 76. « Lesquelles de ces fonctionnalités sont-elles disponibles sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale ? - Recherche - Classement de la popularité des ensembles de données - Forums de discussion - Boutons permettant aux utilisateurs d'évaluer l'utilité des ensembles de données - Options de langues (contenus consultables dans d'autres langues que celle du pays) - Options d'accessibilité pour les personnes malvoyantes - Possibilité de recevoir une notification en cas d'ajout d'ensembles de données - Accessibilité du portail via une application mobile pour téléphones/tablettes - Bouton permettant de signaler une anomalie/un dysfonctionnement concernant les données ? ».

Les demandes de données

S'agissant des demandes de données, l'existence de mécanismes permettant aux utilisateurs de solliciter des données publiques ouvertes qui ne sont pas encore disponibles publiquement est primordiale pour guider la publication des données en fixant un ordre de priorité. Une approche dictée par l'offre ne saurait être imposée aux utilisateurs ; ces derniers doivent au contraire être libres et en capacité de déterminer et d'exprimer leurs propres besoins en matière de données publiques ouvertes, besoins qui doivent être pris en compte et satisfaits par les pouvoirs publics dans le respect de la législation nationale (par exemple en ce qui concerne la vie privée et la protection des données). Les outils proposés doivent permettre de passer d'une approche de transparence et de grande facilité d'accès des données (voir le chapitre 4) à un processus stratégique de la publication des données accordant autant d'importance à l'offre qu'à la demande.

À l'heure actuelle, sur les 21 pays (parmi les 34 ayant répondu à l'enquête) qui ont mis en place des mécanismes permettant aux utilisateurs de solliciter des données publiques ouvertes non disponibles,[35] 13 proposent ce mécanisme sur le portail de l'administration centrale/fédérale (voir le Graphique 5.9). C'est le cas par exemple en Australie, en Colombie, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.[36]

Graphique 5.9. Mécanismes permettant aux utilisateurs de solliciter des données ouvertes non disponibles publiquement dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : D'après les informations fournies par 19 pays membres de l'OCDE et deux pays partenaires (Colombie et Lituanie) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 26a. « Si oui, quel(s) mécanisme(s) ? »

Par ailleurs, dans les 13 pays évoqués précédemment, les utilisateurs sollicitant des données via la fonction figurant sur le portail de données publiques ouvertes fournissent généralement leur nom et leurs coordonnées.

S'agissant de la fourniture du nom et des coordonnées, dans six pays (Corée, Espagne, Irlande, Israël, Nouvelle-Zélande et Pays-Bas), les utilisateurs requérants sont invités à communiquer par exemple une adresse électronique ; dans neuf pays (Australie, Colombie, Corée, Espagne, Irlande, Israël, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Royaume-Uni), ils doivent fournir leur nom.[37]

Dans certains cas, les utilisateurs doivent fournir, via la fonction de demande de données figurant sur le portail de données ouvertes, des informations sur l'utilisation prévue des données sollicitées. C'est le cas dans cinq pays : Corée, Irlande, Mexique, Pays-Bas et Royaume-Uni.[38]

En excluant l'approche intrusive tant redoutée par de nombreuses communautés de réutilisateurs de données (en particulier ceux revendiquant la transparence et l'intégrité du secteur public), la fourniture d'informations sur l'utilisation prévue des données publiques sollicitées est essentielle pour que les pouvoirs publics puissent recueillir des informations sur les types de données demandées, les utilisateurs et les usages qui en sont faits. Cela peut permettre d'améliorer le suivi des utilisations des données, ainsi que d'en savoir plus sur les conditions les plus propices à la création de valeur (OCDE, 2018b).

Le recueil d'informations sur l'utilisation prévue des données sollicitées peut devenir un instrument de collecte de données permettant aux pays de cibler les données publiques qu'il

est important de publier pour optimiser les réutilisations (OCDE, 2018a). Le recueil de ces informations améliore les mécanismes de suivi servant à évaluer les réutilisations des données et leur impact ultérieur. Des renseignements plus précis sont ainsi disponibles en vue de la publication future de données publiques, et ces renseignements peuvent à leur tour être pris en compte pour élaborer les politiques et les stratégies en matière d'ouverture des données publiques (OCDE, 2018a).

Les retours d'information des utilisateurs

L'existence d'une rubrique réservée aux commentaires des utilisateurs est une autre condition essentielle pour que le portail des données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale soit axé sur l'utilisateur. Les utilisateurs doivent en effet avoir la possibilité de donner leur avis concernant les ensembles de données fournis sur le portail. Les résultats de l'enquête montrent que la plupart des pays ont compris l'importance de ces retours d'information : 25 pays membres de l'OCDE ont en fait inclus sur leurs portails une rubrique prévue à cet effet.[39]

Cela dit, pour encourager les échanges entre les utilisateurs, ainsi que pour améliorer les analyses et la réutilisation des données, il est primordial que les avis fournis dans la rubrique des commentaires soient visibles par l'ensemble des visiteurs. La simple existence de cette rubrique ne suffit pas à rendre le portail des données publiques ouvertes plus adapté aux besoins de l'utilisateur ; d'autres informations doivent en effet être visibles par l'ensemble des utilisateurs pour accroître l'utilité de la rubrique pour les utilisateurs. Ces informations peuvent être par exemple le nombre de demandes soumises par les utilisateurs par l'intermédiaire de cette rubrique ou le délai moyen de réponse à ces demandes. De telles informations peuvent stimuler l'intérêt pour certains ensembles de données ainsi que leur réutilisation ultérieure. Pourtant, les résultats montrent qu'en règle générale, la plupart des pays se sont concentrés uniquement sur la mise à disposition d'une rubrique réservée aux commentaires, et non sur les efforts connexes pour créer un portail axé sur l'utilisateur.[40]

Seuls deux pays membres de l'OCDE – l'Autriche et la Corée – fournissent des informations en ligne sur le délai moyen de réponse aux demandes soumises par les utilisateurs dans la rubrique des commentaires.[41] Par ailleurs, dans 10 pays de l'OCDE sur les 25 proposant une rubrique de commentaires, les commentaires qui ont été déposés ne sont pas visibles par tous les visiteurs.[42]

La contribution participative aux données et le savoir collectif

Les pouvoirs publics doivent investir activement dans le portail des données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale pour en faire une plateforme de contribution participative aux données et de collaboration. C'est en fait fondamental pour que le portail soit davantage axé sur les données et adapté aux besoins des utilisateurs, car cela permettra aux pouvoirs publics de mieux faire participer les utilisateurs, d'accroître la collaboration et de promouvoir la création de valeur par les citoyens. Il est nécessaire que les pays comprennent le rôle que jouent les portails de données publiques ouvertes dans la mise en place d'un État plateforme et qu'ils investissent à cette fin.

Le portail français data.gouv.fr est l'exemple le plus représentatif d'un portail qui, géré par l'administration centrale, sert de plateforme de collaboration entre les utilisateurs, de renforcement des liens collectifs et de contribution participative aux données – et non de simple portail d'accès aux données publiques ouvertes. Ce portail de *données ouvertes* (et non de *données publiques ouvertes*, d'où son exhaustivité) permet aux utilisateurs de mettre

en ligne leurs propres ensembles de données, de s'enregistrer en tant que fournisseurs de données et d'ajouter de nouvelles réutilisations de données.

Au **Mexique**, la Direction générale des données ouvertes a engagé une collaboration avec datamx.io – un portail de données ouvertes du secteur privé et du secteur associatif géré par Codeando Mexico (une organisation de la société civile mexicaine) – afin que les données qu'il contient soient reliées avec celles du portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale, datamx.io. Si cette initiative vise à accroître la visibilité et la disponibilité des données publiques ouvertes, elle souligne aussi l'utilité des portails de données ouvertes non gouvernementaux en tant que plateformes de collaboration et de contribution participative aux données (OCDE, 2018a).

En **Autriche**, l'État a créé, en collaboration avec Wikimedia et Open Knowledge International, un portail de données ouvertes non gouvernemental sur lequel les acteurs n'appartenant pas au secteur public sont autorisés à publier des données ouvertes. Les personnes souhaitant publier des données ne relevant pas du secteur public sont donc redirigées sur ce portail. Le portail de données ouvertes de l'administration fédérale et celui du secteur non gouvernemental sont interconnectés, ce qui facilite la visibilité des données et la contribution participative aux portails.[43]

À l'heure actuelle, rares sont les pays où les utilisateurs de données ouvertes sont autorisés soit à ajouter des ensembles de données, soit à enregistrer leur organisation sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale. En fait, la Finlande, la France et le Pérou (voir le Tableau 5.2) sont les seuls pays où les utilisateurs sont autorisés à ajouter leurs données sur le portail central/fédéral et, parmi ces pays, seuls la Finlande et la France les autorisent à enregistrer leurs organisations en tant que fournisseurs de données.[44]

Tableau 5.2. Opérations autorisées aux utilisateurs de données ouvertes sur le portail de données publiques ouvertes à guichet unique des pays membres et partenaires de l'OCDE

	Les utilisateurs peuvent ajouter un ensemble de données sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale	Les utilisateurs peuvent ajouter une visualisation de données sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale	Les utilisateurs peuvent ajouter une organisation sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale
Australie	○	○	○
Autriche	●	●	●
Belgique	○	○	○
Canada	○	●	○
Chili	○	○	○
République tchèque	○	○	○
Danemark	○	○	○
Estonie	○	●	○
Finlande	●	●	●
France	●	●	●
Allemagne	○	○	○
Grèce	○	●	○
Irlande	○	●	○
Israël	○	○	○
Italie	○	○	○
Japon	○	○	○

Corée	○	●	○
Lettonie	○	○	○
Mexique	○	○	○
Pays-Bas	○	○	○
Nouvelle-Zélande	○	○	○
Norvège	○	○	○
Pologne	○	○	○
Portugal	○	●	○
République slovaque	○	○	○
Slovénie	○	○	○
Espagne	○	○	○
Suède	○	○	○
Suisse	○	○	○
Turquie	○	○	○
Royaume-Uni	○	●	○
États-Unis	○	○	○
Total OCDE			
Oui ●	3	10	3
Non ○	29	22	29
Colombie	○	●	○
Lituanie	○	○	○
Pérou	●	●	○

Source : Indications fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 71. « Sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale, les utilisateurs sont-ils autorisés à effectuer les opérations suivantes : - Ajouter un ensemble de données - Ajouter une visualisation de données - Ajouter une organisation ? »

On voit donc qu'il existe encore de la marge, dans les pays membres et partenaires de l'OCDE, pour transformer les portails de données ouvertes en plateformes collaboratives en ligne, en s'appuyant sur les bienfaits de l'optimisation du savoir collectif et de l'utilisation de données externes pour prendre des décisions plus avisées et fondées sur des données probantes.

Notes

1. Pour en savoir plus, voir https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/667221/6_3323_Anti-Corruption_Strategy_WEB.pdf

2. Complément d'information fourni par l'Allemagne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 68.

3. Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 43. « Existe-t-il un processus harmonisé de supervision/contrôle pour garantir la qualité des données fournies par l'ensemble des ministères et organismes centraux/fédéraux sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale ? »

4. Indications fournies par le Japon en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 43. Également d'après les informations trouvées à l'adresse www.data.go.jp/about-data-go-jp.

5. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 42.

6. Complément d'information fourni par l'Irlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 43.

7. Complément d'information fourni par la Suède en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 43.

8. Complément d'information fourni par l'Autriche en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 43.

9. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 43. Pour en savoir plus, voir OCDE, 2018a.

10. Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 42 : « Comment garantissez-vous la qualité des données fournies par les différents ministères et organismes ? »

11. Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 42 : « Comment garantissez-vous la qualité des données fournies par les différents ministères et organismes ? »

12. Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 51 : « Quelles informations fournissent généralement les métadonnées/le guide de l'utilisateur disponibles sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale ? »

13. Complément d'information fourni par la Suisse en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 39.

14. Complément d'information fourni par la Lituanie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 39.

15. Complément d'information fourni par les États-Unis en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 39. Pour en savoir plus, voir https://labs.data.gov/dashboard/offices/qa.

16. Complément d'information fourni par l'Australie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 39.

17. Complément d'information fourni par la France en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 39.

18. Complément d'information fourni par la Colombie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 39

19. Complément d'information fourni par la Slovénie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 39.

20. Complément d'information fourni par le Canada en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 39.

21. Indications fournies par 27 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques

ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 34. « Le portail de données publiques ouvertes centralisé (s'il existe) inclut-il des fonctionnalités de collecte de données entre portails ? »

22. Complément d'information fourni par le Canada en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 34.

23. Indications fournies à l'OCDE par la Slovénie le 12 août 2018.

24. Complément d'information fourni par la Suède en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 34.

25. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 34. Pour en savoir plus, voir https://data.gov.uk/harvest.

26. Complément d'information fourni par la Belgique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 34. Pour en savoir plus, voir https://data.gov.be/fr/autres-portails.

27. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 34.

28. D'après les informations fournies par 31 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 19. « Les fonctionnaires de votre pays bénéficient-ils d'une protection civile ou pénale (par exemple une immunité) en cas de préjudice subi par les réutilisateurs des données ou des tierces parties à cause de la qualité des données publiques qui sont publiées en tant que données ouvertes ? »

29. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 19. Pour en savoir plus, voir www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3/.

30. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 19.

31. Complément d'information fourni par le Canada en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 19. Pour en savoir plus, voir https://open.canada.ca/en/open-government-licence-canada.

32. Complément d'information fourni par la Colombie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 19. Pour en savoir plus, voir www.mintic.gov.co/portal/604/articles-7147_documento.pdf et http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-9407_Guia_Apertura.pdf (Annexe 1).

33. Complément d'information fourni par l'Espagne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 19. Pour en savoir plus, voir http://datos.gob.es/es/aviso-legal.

34. Complément d'information fourni par la Norvège en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 19. Pour en savoir plus, voir https://data.norge.no/nlod/en/1.0.

35. D'après les informations fournies par 31 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 26. « Votre administration centrale/fédérale a-t-elle mis en place un mécanisme (hormis les rubriques de commentaires/retours d'information) permettant aux utilisateurs de solliciter des données ouvertes qui ne sont pas encore disponibles publiquement ? »

36. D'après les informations fournies par 19 pays membres de l'OCDE et deux pays partenaires (Colombie et Lituanie) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 26a. « Si oui, quel(s) mécanisme(s) ? »

37. D'après les informations fournies par 11 pays membres de l'OCDE et deux pays partenaires (Colombie et Lituanie) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 26b. « Si vous avez coché l'option « Fonctionnalité de demande de données en ligne disponible sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale et demande de format en ligne », veuillez indiquer lesquelles des informations suivantes doivent être fournies par les utilisateurs. »

38. D'après les informations fournies par 11 pays membres de l'OCDE et deux pays partenaires (Colombie et Lituanie) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 26b. « Si vous avez coché l'option « Fonctionnalité de demande de données en ligne disponible sur le portail de données publiques ouvertes de l'administration centrale et demande de format en ligne », veuillez indiquer lesquelles des informations suivantes doivent être fournies par les utilisateurs. »

39. D'après les informations fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 70. « Le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale comporte-t-il une rubrique réservée aux commentaires des utilisateurs ? »

40. D'après les informations fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 70, 70a, 70b, 70c, 70d et 70e. Ces questions étaient les suivantes : « Le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale comporte-t-il une rubrique réservée aux commentaires des utilisateurs ? » ; « Recueillez-vous des informations sur le nombre de demandes soumises par les utilisateurs par l'intermédiaire de la rubrique réservée aux commentaires incluse sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale ? » ; « Publiez-vous ces informations en ligne ? » ; « Les commentaires rédigés dans la rubrique réservée aux commentaires des utilisateurs sont-ils visibles par l'ensemble des visiteurs ? » ; « Recueillez-vous des informations sur le délai moyen de réponse aux demandes soumises par les utilisateurs par l'intermédiaire de la rubrique réservée aux commentaires incluse sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale ? » ; et « Publiez-vous ces informations en ligne ? ».

41. D'après les informations fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 70d et 70e. Ces questions étaient les suivantes : « Recueillez-vous des informations sur le délai moyen de réponse aux requêtes soumises par les utilisateurs par l'intermédiaire de la rubrique réservée aux commentaires figurant sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale ? » et « Publiez-vous ces informations en ligne ? ».

42. D'après les informations fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 70c : « Les commentaires rédigés dans la rubrique réservée aux commentaires des utilisateurs sont-ils visibles par l'ensemble des visiteurs ? ».

43. Complément d'information fourni par l'Autriche en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 71. Pour en savoir plus, voir www.data.gv.at/suche/daten-hinzufuegen/.

44. D'après les informations fournies par 32 pays membres de l'OCDE et trois pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données

publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 71. « Sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale, les utilisateurs sont-ils autorisés à effectuer les opérations suivantes : - Ajouter un ensemble de données - Ajouter une visualisation de données - Ajouter une organisation ? ».

Références

Brown, A. et al. (2017), « Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: Towards a Platform Assessment Framework (PAF) », *Government Information Quarterly*, vol. 34, n° 2, pp. 167-182, https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.03.003.

GDS, « About Government as a Platform », https://governmentasaplatform.blog.gov.uk/about-government-as-a-platform// (consulté le 6 avril 2018).

Margetts, H. et A. Naumann (2017), « Government as a Platform: What can Estonia Show the World? », document de travail financé par le Fonds social européen, University of Oxford, www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/16061/government-as-a-platform.pdf.

O'Reilly, T. (2011), « Government as a Platform », *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, vol. 6, n° 1, hiver 2011, pp. 13-40, https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056.

OCDE (2018a), *Open Government Data in Mexico: The Way Forward*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264297944-en.

OCDE (2018b), « Key findings », *Digital Government Review of Sweden: Enabling Government as a Platform Through a Data-driven Public Sector*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/key-findings-digital-government-review-of-sweden-2018.htm.

OCDE (à paraître), *Digital Government Review of Sweden: Enabling Government as a Platform Through a Data-driven Public Sector*, Éditions OCDE, Paris.

Ubaldi, B. (2013), « Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 22, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en.

Chapitre 6. Produire de la valeur en termes de bonne gouvernance et renforcer la confiance publique

Ce chapitre présente les efforts déployés par les pays membres et partenaires de l'OCDE concernant la publication et l'utilisation des données publiques ouvertes dans des domaines essentiels au renforcement de la confiance envers les administrations publiques et à la bonne gouvernance, y compris la passation de marchés publics, la budgétisation publique et la lutte contre la corruption. La contribution des données ouvertes à la fourniture de services publics innovants et axés sur les données et les utilisateurs est abordée au chapitre 2.

La Lituanie n'était pas membre de l'OCDE à l'époque de la préparation de la présente publication. Par conséquent, elle n'apparaît pas sur la liste des membres de l'OCDE, et n'est pas comptabilisée dans les agrégats relatifs à la zone OCDE.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Pour justifier et garantir les investissements consentis en faveur de l'ouverture des données, les administrations publiques ont, partout dans le monde, concentré leurs efforts sur le renforcement de leurs capacités pour exposer et démontrer l'utilité que peuvent receler les données ouvertes pour produire des avantages économiques au bénéfice du secteur public et de l'économie dans son ensemble, par exemple en ouvrant aux entreprises de nouvelles perspectives économiques et en encourageant l'innovation et les gains d'efficacité. Cela étant, les données ouvertes peuvent apporter bien davantage aux administrations publiques. Lorsqu'elle est mise en relation avec des objectifs spécifiques de l'action publique, la publication de séries de données publiques sous format ouvert peut par exemple contribuer au renforcement des capacités des administrations publiques à agir en tant que « plateforme » (voir chapitre 5) car la dimension des « données comme infrastructures » est pleinement prise en compte et les différentes communautés de l'écosystème dans son ensemble réutilisent les données afin de co-créer de la valeur (voir chapitre 4 et 7).

Conjugués avec les technologies numériques, le partage, la publication et la réutilisation stratégiques des données publiques ouvertes (DPO) par les administrations publiques, les organisations de la société civile et les journalistes peuvent contribuer à la bonne gouvernance. Les services publics peuvent s'en trouver améliorés (voir chapitre 2) et la participation citoyenne renforcée, de même que l'ouverture des administrations publiques, et il peut en résulter un socle fondé sur les données et permettant de consolider la responsabilité des administrations et l'intégrité dans le secteur public. Les effets liés à ces objectifs stratégiques peuvent contribuer à renforcer la confiance du public envers les administrations (voir Encadré 6.1).

La Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales (OCDE, 2014) souligne la pertinence d'une utilisation cohérente des technologies numériques et des données dans différents domaines de l'action publique afin d'assurer une plus grande cohérence des politiques publiques, leur harmonisation et leur capacité à se renforcer mutuellement.

L'OCDE a également adopté d'autres instruments juridiques qui insiste sur la valeur des technologies numériques et des données y compris les données ouvertes, en tant qu'outils fondamentaux de l'action publique qui contribuent aux efforts déployés pour rendre les administrations publiques plus ouvertes et responsables, notamment les Recommandations de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2017a), sur l'intégrité publique (OCDE, 2017b), sur la gouvernance budgétaire (OCDE, 2015a) et sur les marchés publics (2015b).

Le présent chapitre s'inspire de récents travaux de l'OCDE sur l'administration numérique et les données ouvertes, en particulier un projet (OCDE, 2018a) de suivi de l'Examen des données publiques ouvertes de 2016 au Mexique, l'*Examen du gouvernement numérique de la Colombie* (OCDE, 2018b) et le *Recueil de l'OCDE des bonnes pratiques en matière d'utilisation des données ouvertes aux fins de la lutte contre la corruption* (OCDE, 2017c) publié dans le cadre des activités du Groupe de travail sur la lutte contre la corruption du G20 et conformément aux principes du G20 sur les données ouvertes aux fins de la lutte anticorruption.

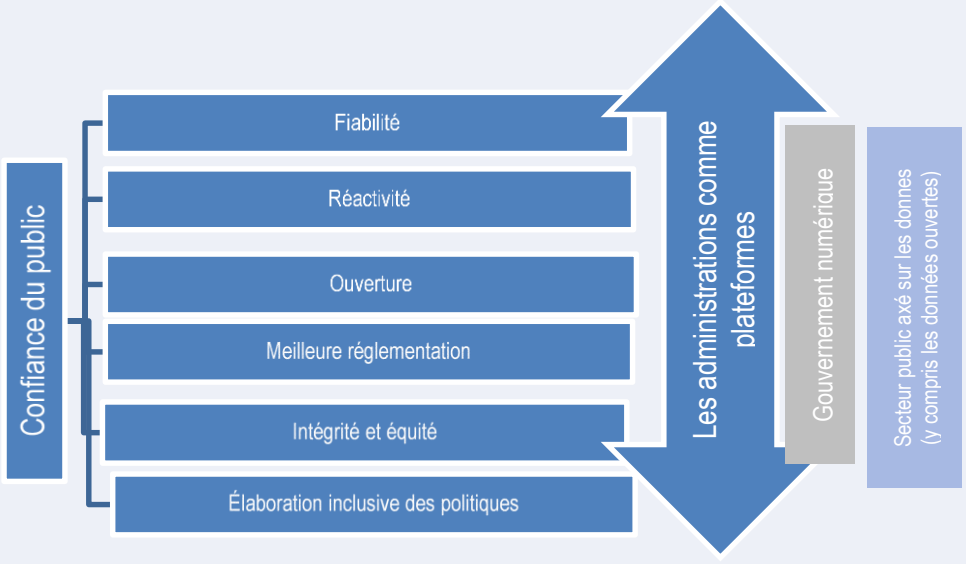
Les domaines d'action susmentionnés sont des champs essentiels des travaux de l'OCDE qui, de ce fait, collabore activement avec des organisations internationales majeures de l'écosystème mondial des données ouvertes, comme la Charte internationale sur les données ouvertes,[1] le Partenariat Open Contracting,[2] le Partenariat budgétaire international[3] et 360 Giving.[4]

Encadré 6.1. Regagner la confiance du public

Les travaux de l'OCDE sur la confiance de la population ont permis d'identifier six domaines permettant aux pouvoirs publics de restaurer, de préserver et/ou d'augmenter les niveaux de confiance envers les administrations :

- **Fiabilité** : les administrations sont tenues de réduire autant que possible l'incertitude du contexte économique, social et politique.
- **Réactivité :** la confiance envers les administrations dépend de l'expérience que vivent les usagers des services publics – un facteur essentiel de confiance envers les administrations.
- **Ouverture** : les politiques de gouvernement ouvert qui privilégient la participation citoyenne et l'accès aux informations et aux données publiques ouvertes peuvent renforcer la confiance du public.
- **Meilleure réglementation :** Une réglementation adéquate est importante pour la justice, l'équité et la règle de droit, mais aussi pour les services publics.
- **Intégrité et équité** : l'intégrité est un facteur décisif de confiance et est essentielle pour que les administrations publiques soient jugées honnêtes, équitables et ouvertes.
- **Élaboration inclusive des politiques :** La connaissance des méthodes d'élaboration des politiques peut renforcer les institutions et favoriser la confiance entre les administrations et les citoyens.

Graphique 6.1. Six domaines pour que les administrations regagnent la confiance du public



Source : Auteur, à partir de OCDE (n.d.), "Trust in Government", page internet, www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm (consultée le 23 août 2018). Initialement publié dans OCDE (à paraître), Digital Government Review of Sweden: Enabling Government as a Platform Through a Data-driven *Public* Sector, Éditions OCDE, Paris

Données ouvertes en matière de commande publique : vers des processus de passation des marchés publics plus ouverts et innovants

La commande publique est l'un des domaines de l'action publique dans lesquels les pouvoirs publics ont commencé par utiliser des informations et des technologies, dans le cadre des initiatives de déploiement des administrations numériques (plateformes de passation des marchés publics, par exemple) puis, désormais, des technologies numériques et des données dans le cadre des politiques d'innovation et d'administration numérique (voir aussi le chapitre 2), afin d'améliorer la passation des marchés publics dans le contexte général de la transformation numérique du secteur public (données ouvertes et massives, intelligence artificielle, chaîne de blocs) (voir Encadré 6.2).

L'ouverture des données publiques relatives aux marchés publics donne aux citoyens, aux organisations de la société civile, aux journalistes, aux universitaires et aux chercheurs les moyens de suivre la gestion des ressources publiques et, de ce fait, contribue au renforcement de la démocratie participative. De ce fait, la publication de ces données peut aider à bâtir, établir et/ou restaurer la confiance publique.

En analysant les données, les utilisateurs peuvent par exemple suivre les décisions d'approvisionnement public, évaluer l'efficacité de la dépense publique et identifier – et/ou aider à prévenir – les risques de corruption dans les marchés publics (voir par exemple OCDE, 2017c et Appelt et Galindo-Rueda, 2016).

Encadré 6.2. Pourquoi ouvrir les données dans le secteur de la commande publique ?

La commande publique, c'est-à-dire l'achat par les administrations, entreprises et entités publiques de marchandises, de service et de travaux, est l'une des principales activités de la dépense publique et représente en moyenne jusqu'à 13 % du produit intérieur brut (PIB) dans les pays de l'OCDE, et jusqu'à 29 % de l'ensemble de la dépense publique. En même temps, il s'agit d'une fonction qui se traduit par l'attribution de millions de marchés et les sociétés du monde entier la considèrent souvent comme un domaine exposé aux risques de corruption et de déficit budgétaire, d'où une dépense publique inefficace et le mécontentement qui en découle à l'égard des administrations publiques (Fazekas et Czibik, 2017). C'est un facteur essentiel de baisse de la confiance du public.

L'essor des mouvements des « données publiques ouvertes » et des « données massives » a suscité des attentes croissantes autour de la possibilité d'utiliser des données massives pour encourager la réutilisation des données publiques en combinant plusieurs sources de données et, ainsi, ouvrir de nouvelles perspectives de réflexion pour l'élaboration des politiques et la recherche. Le recours aux techniques d'analyse des données massives dans le domaine des marchés publics peut en effet contribuer à améliorer la qualité des politiques publiques, à renforcer le contrôle des activités des administrations publiques et à en évaluer la performance (en termes de dépense publique et de comportements de l'organisation, par exemple).

Voici quelques-uns des avantages :

- **Évaluer le comportement de l'organisation :** la mise en relation de données ouvertes relatives à différentes transactions effectuées au fil du temps (par exemple des données sur les appels d'offres, les organisations, les programmes des collectivités locales et les programmes officiels centraux) peut aider à suivre

l'évolution du comportement d'une organisation, de ses décisions, de ses investissements, etc.

- **Inclure de nouveaux indicateurs de performance dans l'élaboration des politiques** : la mise en relation des données relatives aux marchés publics avec d'autres séries de données administratives comme les registres nationaux des entreprises, par exemple, peut fournir de nouvelles sources de données probantes et de statistiques pour mesurer la performance des administrations. Ces nouveaux indicateurs de performance peuvent être mis au point en combinant des méthodes quantitatives et qualitatives afin de faire un tableau de la transparence dans le secteur public, des capacités administratives et de la qualité des administrations à différents niveaux d'analyse.
- **Utiliser l'analyse de marché pour détecter les comportements relevant de la collusion** : de plus en plus, les pouvoirs publics font une utilisation innovante des données relatives aux marchés publics pour détecter les cas de collusion entre fournisseurs et pour sanctionner les comportements anticoncurrentiels (Fazekas et Czibik, 2017). Les signes indiquant des comportements qui relèvent de la collusion peuvent être détectés en analysant des variables relatives au prix telles que les caractéristiques de la répartition des offres, les tendances spécifiques des offres (rotation ou suppression) ou encore des variables relatives à la structure de marché comme la concentration du marché.
- **Exiger des administrations qu'elles rendent des comptes et préserver la dépense publique :** les portails de données publiques ouvertes sur les marchés publics sont destinés à rendre ces données accessibles sous un format d'emploi aisé pour ceux qui souhaitent les réutiliser et en en donnant un aperçu sommaire (par des visualisations, par exemple) à ceux qui souhaitent les interpréter. Ainsi, non seulement les données relatives à chaque marché sont publiées mais l'analyse et l'interprétation des données (à partir de corrélations, de fusions et de mises en relation de données) permettent d'identifier les soumissionnaires douteux et d'alerter en cas de risque potentiel de corruption.
- **Partager les bénéfices avec plusieurs catégories d'utilisateurs sur les portails ouverts** : les citoyens suspicieux peuvent vérifier la manière dont les projets sont gérés et financés dans les domaines les intéressant ; les journalistes d'investigation peuvent gagner du temps lors de la collecte d'informations sur les marchés publics ; les fournisseurs potentiels peuvent explorer de nouveaux marchés publics (Fazekas et Czibik, 2017) ; les organes publics de contrôle peuvent utiliser ces nouvelles sources de données pour enquêter sur des situations spécifiques.

Source : Adapté à partir de OCDE (2017c), Compendium of Good Practices on the Use of Open Data for Anti-Corruption, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm avec des informations provenant de Fazekas, M. et A. Czibik (2017), "Diverse uses of government contracting data to improve spending of public funds", Zenodo, http://doi.org/10.5281/zenodo.810049.

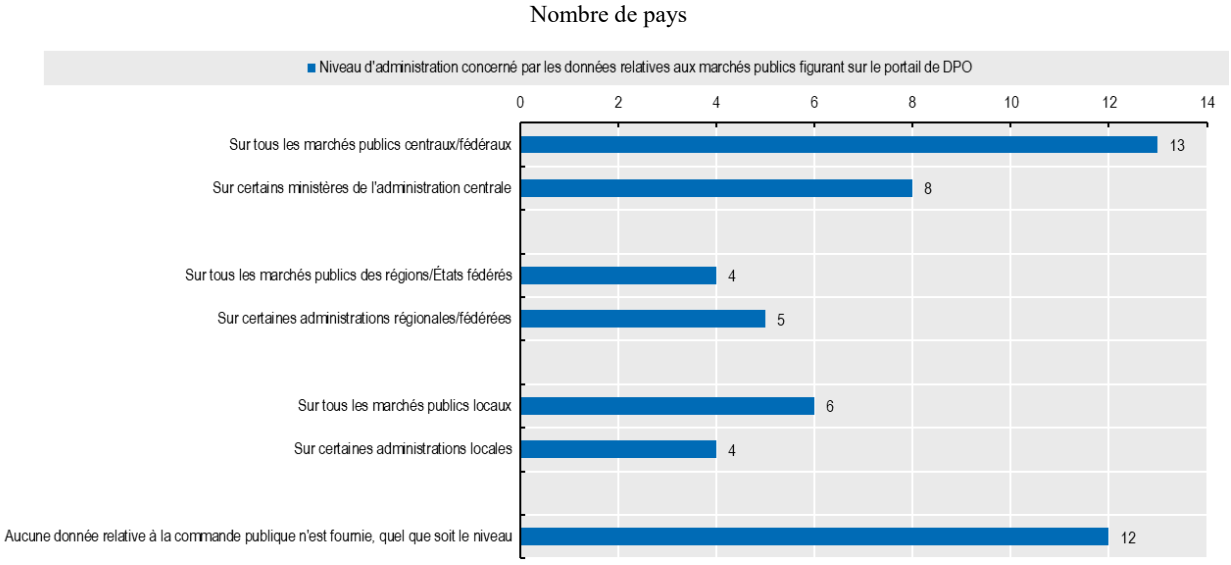
Pourtant, les données de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 montrent qu'il existe de profondes lacunes dans les différents pays en termes d'accessibilité et de disponibilité des données ouvertes relatives à la commande publique.

La plupart des pays membres et partenaires de l'OCDE ne publient pas de données concernant les marchés publics à quelque niveau d'administration que ce soit sur leurs portails centraux/fédéraux de DPO (voir Graphique 6.2). Seuls 13 pays sur 34 rendent les données relatives à tous les marchés publics centraux/fédéraux accessibles sur leurs portails

centraux/fédéraux de DPO, soit directement (les données sont « hébergées » sur le portail ou récoltées sur d'autres portails) soit indirectement (le portail contient des liens vers d'autres portails où figurent les données). Ces éléments probants ne renseignent cependant pas sur le degré d'adoption des pratiques d'ouverture des données relatives aux marchés publics dans l'ensemble du secteur public (nombre d'organisations du secteur public fournissant ces données, par exemple).

Quatre pays (Colombie, Corée, Lettonie et Mexique) fournissent également des données sur tous les marchés publics des régions/États. Enfin, seuls six pays (Colombie, Corée, Lettonie, Lituanie, Mexique et Portugal) fournissent des données relatives aux marchés publics locaux sur leurs portails de DPO.[5]

Graphique 6.2. Fourniture de données ouvertes relatives aux marchés publics dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 73 : « Sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale, fournissez-vous des données sur les marchés publics, soit directement, soit indirectement, soit les deux ? ».

Étant donné l'importance de ces données pour renforcer la gouvernance des administrations et faire des données publiques un outil incontournable de consolidation de la confiance publique, il est essentiel que les administrations publient des informations relatives à l'ensemble du processus de passation des marchés publics sous un format ouvert et, si possible, au plus haut degré possible de granularité, au nom de l'intérêt général et dans le respect de la législation relative à la protection des données, à la protection de la vie privée et à la confidentialité (voir chapitre 3). Cependant, lorsque ces données sont disponibles, leur exhaustivité – c'est-à-dire la couverture de l'ensemble du processus de passation des marchés publics – demeure souvent lacunaire.

De précédents travaux de l'OCDE concernant l'ouverture des données afin de lutter contre la corruption (OCDE, 2017c) ont montré qu'en matière d'ouverture des données relatives à la commande publique, les pays du G20 (dont 11 pays de l'OCDE) connaissaient la même évolution problématique qu'en matière de publication des informations du secteur public relatives aux marchés publics (par exemple sur des plateformes de passation des marchés

en ligne). Lorsqu'elles étaient publiées, les informations et données couvraient les premières étapes du processus de passation des marchés publics (avant et pendant l'appel d'offres) plutôt que la phase postérieure à l'attribution du marché (voir Encadré 6.3).

Les résultats de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 ont confirmé cette tendance (voir Graphique 6.3) : elles montrent que lorsque les données concernant les marchés publics sont publiées sous un format ouvert, elles concernent principalement les informations relatives au marché (détails concernant le contractant) et au budget initialement alloué. La disponibilité des données diminue après la phase d'attribution du marché (données relatives à l'affectation définitive des budgets, contractants sanctionnés). Seuls la Corée, la Lettonie et le Mexique publient des données sur les contractants sanctionnés et le Canada, la Lettonie et le Mexique sont les seuls pays qui publient des données sur la ou les personnes exerçant un contrôle significatif sur les entreprises qui perçoivent des fonds d'organisations du secteur public.[6]

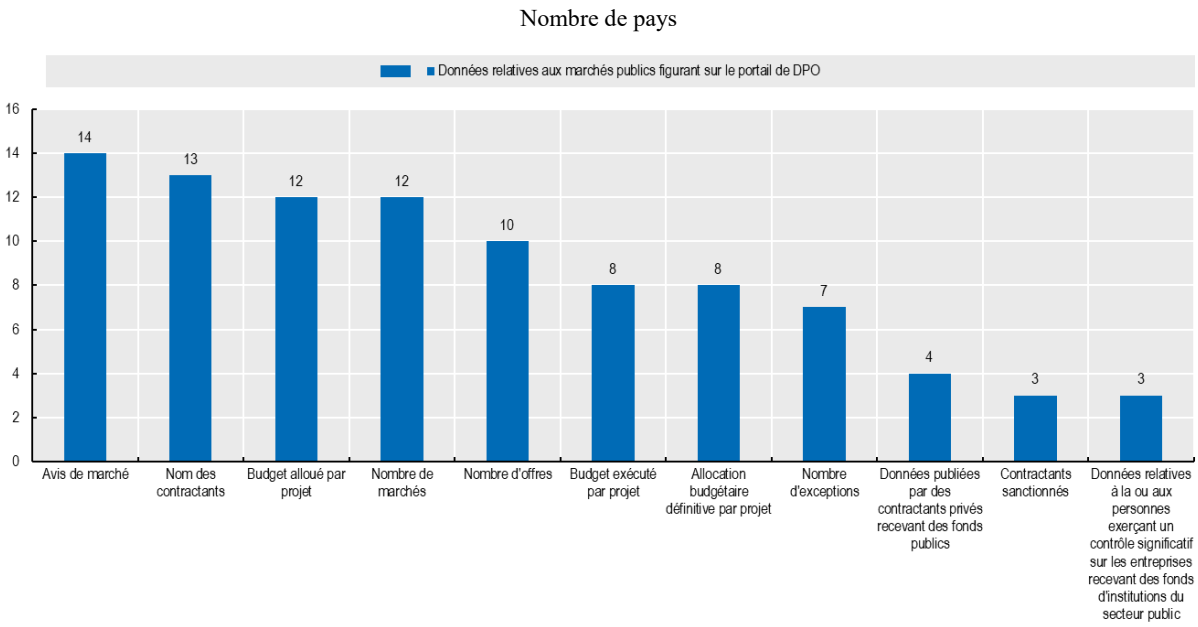
Encadré 6.3. Publication des informations relatives à la commande publique dans certains pays du G20 et de l'OCDE : un socle pour l'ouverture des données relatives aux marchés publics

En 2010, plusieurs pays du G20 divulguaient des informations relatives à la commande publique (marchés et critères d'évaluation, par exemple) et concernant l'ensemble du processus (avant, pendant et après l'adjudication du marché) (OCDE, 2011). Ainsi, des pays du G20 tels que l'Australie, le Brésil, le Canada, l'Italie, le Japon, la Corée, le Mexique, l'Espagne, le Royaume-Uni et les États-Unis publiaient des informations sur les attributions de marché. Cela étant, la ventilation par étapes du processus de passation du marché montre qu'en 2011, les informations rendues publiques concernaient plus souvent la phase de l'adjudication du marché et les étapes antérieures que la phase postérieure (OCDE, 2011). En 2010, les politiques d'ouverture des données n'étaient pas encore très répandues mais ces pratiques précoces de passation des marchés ont ouvert la voie à la mise en œuvre de programmes d'ouverture des données dans ce domaine de l'action publique (ouverture des données relatives aux marchés publics).

Pourtant, selon les résultats de l'Enquête 2014 de l'OCDE sur les marchés publics, cette tendance est restée inchangée puisque les pays de l'OCDE (qui comprennent plusieurs pays du G20) continuent de privilégier la publication d'informations relatives à la phase d'adjudication et aux phases antérieures. En 2014, par exemple, la gestion *ex post* des marchés n'était obligatoire et publiée *via* les systèmes de passation en ligne des marchés qu'en Turquie et aux États-Unis ; elle n'était pas obligatoire mais fournie en Allemagne, en Italie, au Japon et en Corée ; et elle n'était pas fournie en Australie, au Canada, en France, au Mexique et au Royaume-Uni (OCDE, 2015c).

Source : Texte provenant de OCDE (2017c), Compendium of Good Practices on the Use of Open Data for Anti-Corruption, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm avec des données provenant de OCDE (2015c), Panorama des institutions 2015, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en et OCDE (2011), Panorama des institutions 2011, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

Graphique 6.3. Disponibilité des données relatives aux marchés publics dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 20 pays de l'OCDE et 2 pays partenaires (Colombie et Lituanie) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 74 : « Veuillez sélectionner les données relatives aux marchés publics fournies sur le portail central/fédéral des données publiques ouvertes. »

Il semble s'y ajouter un autre problème majeur : l'interopérabilité et la standardisation des données ouvertes relatives à la commande publique à tous les niveaux d'administration et dans tous les pays. Il est essentiel de progresser dans ce domaine pour faciliter les mesures collectives et la collaboration aux niveaux national et international. Les pratiques rationalisées et automatisées de partage et de traitement des données peuvent contribuer à l'édification de secteurs publics axés sur les données et susceptibles de faire évoluer leur propre fonctionnement grâce aux données et aux technologies, et d'avoir du même coup une incidence sur la bonne gouvernance du secteur public. Cela vaut également pour les activités des institutions supérieures de contrôle (voir Encadré 6.4).

Encadré 6.4. L'ouverture des données dans les institutions supérieures de contrôle

Les institutions supérieures de contrôle (ISC) pourraient tirer parti de l'utilisation de données ouvertes (y compris des données publiques) pour mieux contrôler le respect de la réglementation et détecter et prévenir les fraudes éventuelles dans les organisations du secteur public.

En effet, l'utilisation de données ouvertes et d'outils innovants d'analyse des données pourraient constituer pour les ISC un atout stratégique leur permettant de conduire des audits axés sur les données afin de contrôler la performance et l'efficacité des organisations du secteur public. Grâce à l'analyse des données, les ISN pourraient mettre en œuvre des modèles prédictifs fondés sur les données pour mesurer les éventuels résultats à venir des organisations du secteur public.

En utilisant les DPO pour améliorer la qualité des audits de contrôle, les ISC pourront ainsi promouvoir avec plus d'efficacité la responsabilité et l'ouverture des administrations publiques.

Les ISC peuvent également contribuer à la promotion de la qualité, de l'interopérabilité, de la disponibilité et de l'accessibilité des données publiques dans l'ensemble du secteur public et, du même coup, à la gouvernance des données dans son ensemble. Concrètement, les ISC pourraient conduire des audits concernant l'utilisation que font les organisations du secteur public des données publiques, leurs systèmes de collecte et de stockage des données, ainsi que l'accessibilité et la fiabilité et l'intelligibilité de ces données.

Outre leur propre utilisation des données (ouvertes ou non), les ISC peuvent donc contribuer à promouvoir les programmes de DPO des administrations publiques en veillant à leur qualité et à la mise en œuvre par les organisations du secteur public de l'ensemble des normes et directives en matière de DPO.

Source : OCDE (2016), Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation, Études de l'OCDE sur le gouvernement numérique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264259270-en avec des informations provenant de OCDE (2017f), Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance, Examens de gouvernance publique de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264264748-en.

Les résultats de l'Enquête 2016 de l'OCDE sur les marchés publics, par exemple, montrent que dans les pays de l'OCDE, les systèmes de passation électronique des marchés publics sont de plus en plus intégrés aux autres systèmes de gestion des informations et des données du secteur public, notamment avec des registres d'entreprises (dans huit pays) et des registres fiscaux (dans sept pays), des systèmes de budgétisation (dans six pays) et des bases de données de sécurité sociale (dans six pays) (OCDE, 2017d). Dans certains cas, ces données ne peuvent pas être rendues publiques (confidentialité, risque de collusion), mais les pratiques visant à promouvoir l'intégration et la fusion des données illustrent l'importance qu'il y a à garantir l'interopérabilité et la standardisation requises pour améliorer l'échange de données entre différentes plateformes. Cela peut grandement contribuer à faire reculer les pratiques de gestion compartimentée des principaux registres et des grandes bases de données (approche dite de l'administration électronique) et, ainsi, à accroître l'efficacité et l'ouverture par une plus grande collaboration (approche dite de l'administration numérique).

S'agissant de l'interopérabilité et de la standardisation des données ouvertes relatives à la commande publique, quelques pays de l'OCDE ont adopté le Standard de données sur la commande publique ouverte (Open Contracting Data Standard, OCDS) afin de permettre une analyse plus approfondie des données en question et d'encourager leur diffusion et leur réutilisation en s'appuyant sur la standardisation des données et des métadonnées.[7]

Le Standard de données sur la commande publique ouverte (voir Encadré 6.5) contient une série de normes de données pouvant être utilisées à toutes les étapes du processus de passation des marchés publics, depuis la planification de la commande et l'appel d'offres jusqu'à l'adjudication du marché et son exécution.

Encadré 6.5. Le Standard de données sur la commande publique ouverte

La commande publique est un marché mondial de plusieurs milliers de milliards de dollars utilisant l'argent public pour fournir des marchandises, des travaux et des services aux citoyens. Les administrations publiques consacrent un tiers de leurs dépenses aux marchés publics – quelque 9 500 milliards de dollars USD et 15 % du PIB mondial chaque année.

L'ouverture, la responsabilité et l'innovation sont indispensables pour créer et entretenir la confiance sur ce marché colossal. L'inefficacité, le gaspillage et la fraude sont des risques importants. Les travaux de recherche, les enquêtes mondiales sur l'activité économique et les réformes entreprises dans les pays montrent que l'amélioration des données et du contrôle favorisent l'intégrité publique, l'optimisation des ressources et la concurrence.

La commande publique ouverte peut susciter un changement systémique grâce à la publication de données sous format ouvert et encourager la participation et les observations des utilisateurs tout au long de la chaîne de la commande publique, depuis la planification et l'appel d'offres jusqu'à l'attribution et à la mise en œuvre des marchés publics. Au cœur de ce processus se trouve le Standard de données sur la commande publique ouverte, un schéma de bonnes pratiques convivial et reconnu sur le plan mondial qui décrit quelles données et quels documents associés il convient de publier à chaque phase de la passation d'un marché public, à quel moment et sous quelle forme. L'utilisation de données standardisées accélère l'adoption de barrières moins hautes et facilite l'adaptation sur mesure d'une suite croissante de lignes directrice, de portails et d'outils gratuits.

En clair, la commande publique ouverte peut permettre d'optimiser les ressources et d'économiser le temps et l'argent des administrations publiques, de créer des conditions de l'activité économique plus équitables, d'améliorer l'intégrité publique en prévenant la fraude et la corruption, et d'assurer le suivi des services fournis et d'en améliorer la qualité.

En **Ukraine**, des milliers de nouveaux fournisseurs font affaire avec les administrations publiques depuis la mise au point d'un système de passation des marchés en ligne plus transparent et sous un format libre d'accès fondé sur la commande publique ouverte. En **Colombie**, la moitié des contractants ayant remporté des appels d'offres publics dans le cadre du nouveau système plus ouvert de passation des marchés en 2015 n'avaient jamais participé à des marchés publics auparavant. La France et le Royaume-Uni pratiquent la commande publique ouverte afin d'améliorer les conditions d'activité des petites et moyennes entreprises (PME) et de favoriser l'innovation dans les services fournis. En tout, plus de 30 pays du monde entier, de l'Argentine à la Zambie, entreprennent désormais des réformes visant à ouvrir la commande publique.

Le Partenariat sur la commande publique ouverte (Open Contracting Partnership) est un mécanisme de collaboration qui vise à décloisonner les activités des administrations publiques, des entreprises, de la société civile et des techniciens qui s'emploient à favoriser la commande publique ouverte partout dans le monde.

Source : Informations fournies par le Partenariat sur la commande publique ouverte.

Parmi les pays de l'OCDE, la Colombie, la France, le Mexique et le Royaume-Uni sont les seuls qui aient adopté le Standard de données sur la commande publique ouverte.[8]

- La **Colombie** a adopté le Standard de données sur la commande publique ouverte en novembre 2015 et publie depuis lors des données relatives à chaque étape du processus de passation des marchés publics.[9] Cela permet aux citoyens d'accéder

aux données relatives à la commande publique, de les télécharger sous format libre (CSV, par exemple) et de les réutiliser en utilisant des interfaces de programmation applicative (API)[10] avec des effets manifestes sur la transparence et la responsabilité du secteur public.

- En **France,** l'administration centrale a collaboré avec différentes administrations infranationales (comme la région Bretagne et la région Occitanie) pour mieux mettre en œuvre le Standard de données sur la commande publique ouverte dans l'ensemble du pays et pour expérimenter son adoption généralisée dans le secteur public français. En lien avec les régions, le gouvernement français a été en mesure de déterminer les difficultés que présentent la mise en œuvre de la norme et ses incidences au niveau central, ainsi que les gains d'efficacité pouvant résulter de mesures de collaboration (Tales, 2018).
- Au **Mexique,** l'utilisation du Standard de données sur la commande publique ouverte est adoptée dans l'ensemble de l'administration fédérale pour assurer l'interopérabilité de toutes les données relatives à la commande publique et pour faciliter le suivi des processus de passation de marchés publics. L'OCDS a par exemple été utilisé dans le cadre de la construction du nouvel aéroport de Mexico afin de faciliter le suivi des dépenses du secteur public et, ce faisant, d'amoindrir les risques de corruption pendant le processus de passation du marché. D'autre part, en janvier 2017, une réglementation a été publiée pour adapter le système mexicain de passation des marchés publics fédéraux à l'OCDS, renforçant du même coup l'interopérabilité avec d'autres systèmes nationaux comme la Plateforme nationale de transparence et la Plateforme du système national anticorruption (OCDE, 2018c). Cela s'est traduit par la création d'une plateforme fédérale de données ouvertes relatives à la commande publique[11] (OECD, 2018a).
- Au **Royaume-Uni**, l'OCDS a été adopté en novembre 2016 et s'applique à toutes les données relatives à la commande publique centrale du service commercial de la Couronne. Toutes les données relatives à la commande publique qui émanent de l'administration centrale, des organismes publics non ministériels, des collectivités locales et des organismes du Service national de santé suivent le format du Standard de données sur la commande publique ouverte.[12]

Les pays mentionnés ci-dessus et l'Ukraine ont mis sur pied l'Initiative Contracting 5 (C5) afin de s'engager et de veiller à mettre en œuvre l'OCDS au niveau national et de promouvoir son adoption par d'autres pays pour encourager l'ouverture, l'innovation, l'intégrité, de meilleures pratiques économiques et l'engagement citoyen en matière de commande publique. Lors de la réunion inaugurale au sommet du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) qui s'est tenu à Paris en décembre 2016, les pays du C5 ont publié une Déclaration.[13] Le nombre de membres du C5 devrait augmenter à court terme avec l'adhésion potentielle d'autres pays et la participation croissante de pays du monde entier devrait favoriser la collaboration transfrontalière en matière d'utilisation des données ouvertes dans le cadre des efforts déployés pour lutter contre la corruption.

Ouverture des données budgétaires

Le domaine des données budgétaires ouvertes (DBO) est lui aussi un champ de l'action publique qui suscite une attention croissante de la part des administrations publiques de la zone OCDE avec la participation et la collaboration de l'ensemble des institutions compétentes dans le monde en matière de transparence budgétaire et fiscale – en particulier l'OCDE, le Fonds monétaire international, le Groupe Banque mondiale, le Partenariat budgétaire international et le Programme de dépenses publiques et de responsabilité

financière – qui font tous partie de Réseau de l'Initiative mondiale de transparence budgétaire (GIFT).[14]

C'est dans ce contexte que le réseau GIFT s'est employé à tirer parti de la valeur des nouvelles technologies et des données ouvertes afin de renforcer la transparence budgétaire, notamment dans le cadre de la collaboration nouée entre Open Knowledge et le réseau GIFT pour mettre sur pied une plateforme technique (baptisée Paquet de données budgétaires ouvertes, OFDP) (voir Encadré 6.6) permettant de publier des données budgétaires et s'inspirant de l'outil BOOST de la Banque mondiale. En septembre 2016, le **Mexique** est devenu le premier pays à publier son budget sous un format ouvert en s'appuyant sur le soutien du réseau GIFT (OCDE, 2017e).

Encadré 6.6. Le Paquet de données budgétaires ouvertes de l'initiative GIFT

Le Paquet de données budgétaires ouvertes (OFDP) de l'initiative GIFT a été conçu pour favoriser la création d'une plateforme centrale rassemblant des données publiques sur les finances publiques de tous les pays. Ce paquet consiste en une spécification technique ouverte qui contient des normes de publication sous format ouvert des données budgétaires publiques et des données relatives à la dépense publique. L'objectif est de veiller à ce que toutes les données publiées sur la plateforme « OpenSpending » (la plateforme créée par Open Knowledge International qui vise à établir une base de données mondiale sur les finances publiques) soient interopérables.

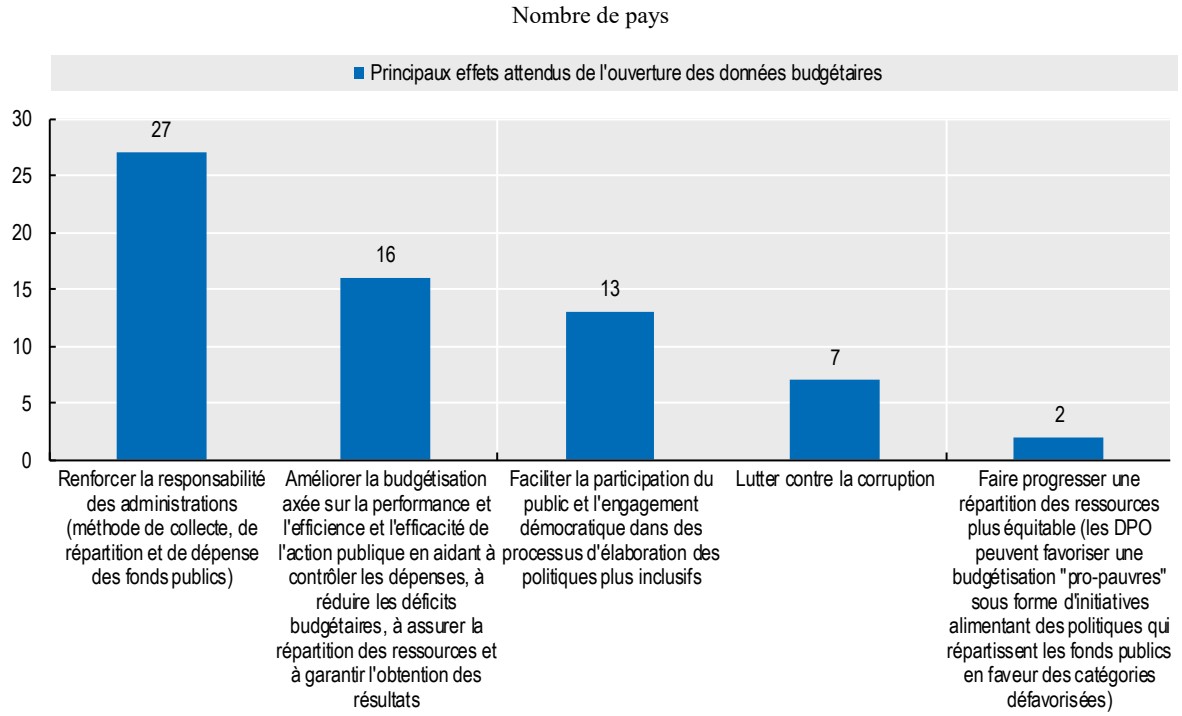
C'est pourquoi l'OFDP vise à standardiser la forme à appliquer aux données budgétaires publiques et au contenu des données à publier. Ce faisant, l'OFDP veille à la qualité des données fournies et, ainsi, favorise leur analyse et leur réutilisation.

Source : Initiative mondiale sur la transparence des finances publiques (sans date), "Open Fiscal Data Package", page web, www.fiscaltransparency.net/ofdp/ (consulté le 17 juillet 2018).

Dans le sillage de ce qui précède, l'OCDE a récemment collaboré avec le Réseau GIFT pour élaborer des lignes directrices supplémentaires en matière de transparence budgétaire. Publiées dans le cadre de la Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire,[15] Ces lignes directrices visent principalement à veiller à la qualité des données budgétaires ouvertes au regard des caractéristiques décrites au chapitre 3.

Parmi les pays membres et partenaires de l'OCDE, 27 des 34 pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 affirment que l'un des principaux effets attendus de la publication des données budgétaires sous format ouvert consiste à accroître la responsabilité des administrations publiques, par exemple en ce qui concerne la méthode de collecte, de répartition et de dépense des fonds publics (voir Graphique 6.4). Ces résultats ne sont guère surprenants dans la mesure où ils sont conformes au principe de transparence du secteur public mais globalement, les principaux facteurs d'innovation et leurs effets en matière d'utilisation des données budgétaires ouvertes continuent d'être entravés dans de nombreux pays.

Graphique 6.4. Principaux résultats attendus de l'ouverture des données budgétaires dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 72 : « Quels sont les principaux résultats attendus de l'ouverture des données budgétaires ? ».

Dans la plupart des pays, par exemple, la capacité à renforcer la participation publique et l'engagement démocratique grâce à des processus d'élaboration des politiques plus inclusifs ne figure pas parmi les principaux effets attendus de l'ouverture des données budgétaires. Les résultats confirment que la plupart des pays ignorent la contribution potentielle des données budgétaires ouvertes à la démocratie participative. Seuls 13 pays sur 34 (moins de 40 % des participants à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0) estiment que la publication de données budgétaires sous un format ouvert facilitera et renforcera la participation publique et l'engagement démocratique en rendant les processus d'élaboration des politiques plus inclusifs. C'est le signe que les pratiques de données ouvertes consistent à réagir *a posteriori* en fonction de l'offre (e-administration), et non à obéir à un état d'esprit prospectif consistant à explorer le potentiel de dialogue avec le public que recèlent les données ouvertes (administration numérique).

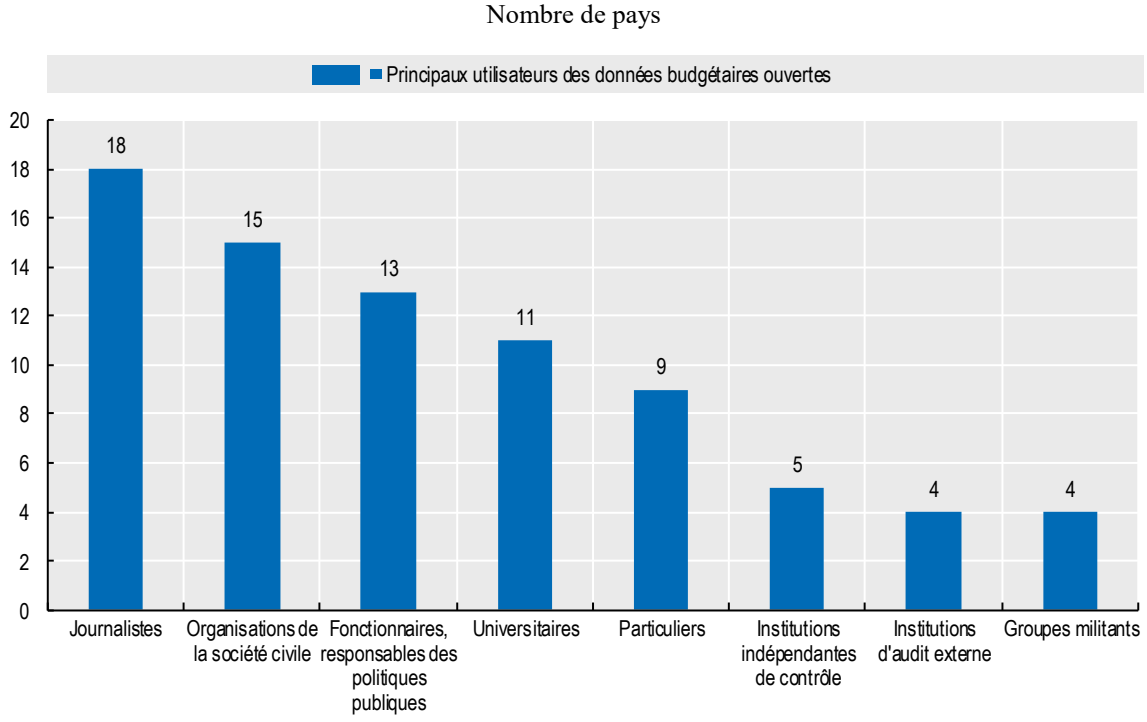
Parmi les 13 pays qui prennent acte du rôle que jouent les données budgétaires ouvertes en faveur de la démocratie participative, 12 estiment que l'ouverture des données budgétaires facilitera la participation publique et l'engagement démocratique en encourageant les citoyens à s'intéresser aux finances publiques. D'autre part, 11 pays considèrent que la participation publique bénéficiera du fait que l'ouverture des données budgétaires permettra d'éclairer le débat public concernant les dépenses publiques et la viabilité des politiques budgétaires. Certains pays (Canada, République tchèque, Estonie, Finlande, Grèce, Israël, Norvège et Pérou) sont également d'avis que l'ouverture des données budgétaires permettra aux organisations de la société civile d'utiliser les données pour

enrichir leurs analyses, leur plaidoyer et leurs propositions de politiques publiques – et, du même coup, la participation publique et l'engagement citoyen.[16]

Pourtant, pour que l'ouverture des données budgétaires permette à des politiques collaboratives de porter leurs fruits, il faut adopter une approche plus proactive pour impliquer et sensibiliser l'ensemble de l'écosystème. Les administrations publiques ne doivent pas se contenter d'être des acteurs passifs une fois que les données budgétaires ont été publiées sous format ouvert ; au contraire, elles doivent activement encourager la réutilisation de ces données lorsqu'elles sont publiées. L'objectif est d'aboutir aux effets que les administrations publiques entendent produire, par exemple en termes de responsabilité publique, de performance et d'engagement citoyen.

De ce point de vue, les perspectives sont prometteuses mais non dénuées de problèmes. En ce qui concerne la réutilisation des données budgétaires ouvertes, les pays estiment que les journalistes en constituent les principaux utilisateurs potentiels (voir Graphique 6.5). Cette tendance est positive en comparaison de l'approche globale des pouvoirs publics concernant l'implication des journalistes dans le contexte plus général des politiques d'ouverture des données publiques, où ce groupe d'utilisateur se classe généralement au dernier rang des priorités (voir chapitre 4).

Graphique 6.5. Principaux utilisateurs attendus des données budgétaires ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 70 : « Vous trouverez ci-dessous une liste de catégories d'utilisateurs de données. Parmi ces catégories, veuillez choisir celles qui réutilisent le plus les données budgétaires ouvertes. »

Les résultats de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 montrent que des difficultés persistantes entravent l'adoption et la mise en œuvre de pratiques d'ouverture des données budgétaires ouvertes. Les administrations publiques doivent notamment consentir des efforts particuliers concernant la présentation des données budgétaires ouvertes si elles entendent encourager la participation publique aux décisions budgétaires et au contrôle du budget.

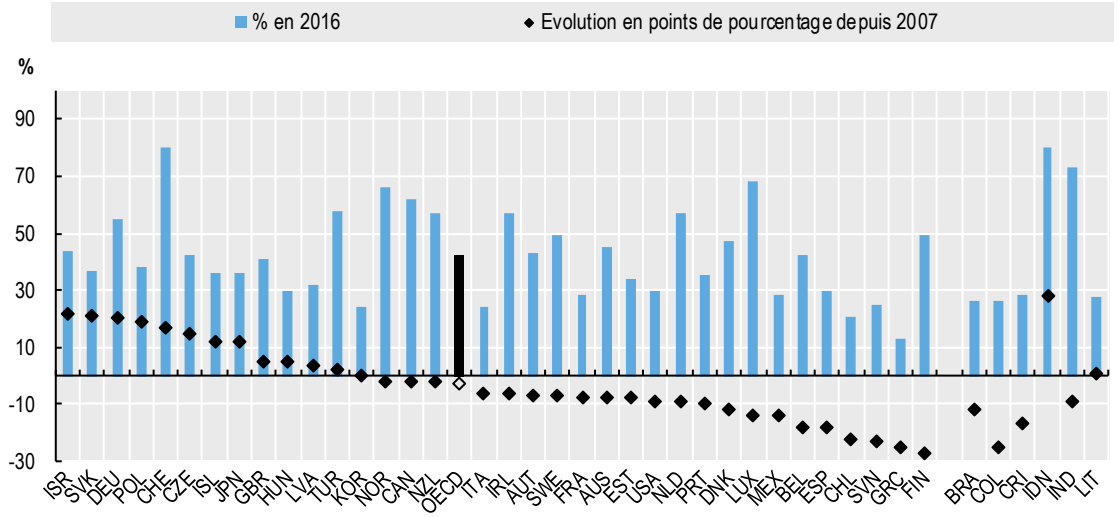
Les fonctions de visualisation et de géolocalisation des données relatives aux projets et investissements publics sont des exemples d'outils conviviaux et interactifs qui peuvent aider à encourager la compréhension, l'analyse et la réutilisation des données budgétaires ouvertes. Les faits montrent que 14 pays sur les 35 qui ont répondu à l'Enquête de l'OCDE permettent de visualiser les données budgétaires publiques sur le portail central/fédéral des données publiques ouvertes :[17]

- En **Australie**, le portail permet de visualiser les données budgétaires publiques de manière interactive. La méthode d'utilisation des données budgétaires permettant la recherche interactive des dépenses publiques est présentée dans la section qui comprend des exemples de réutilisation des données publiques.[18]
- En **France**, la section qui présente les réutilisations des données publiques ouvertes permet de visualiser les données relatives à la dépense par l'État du produit des recettes fiscales. Les contribuables peuvent y vérifier la manière dont leur argent est dépensé dans différents secteurs de l'action publique – justice, santé, culture ou éducation, par exemple.[19]
- En **Autriche**, il est possible de visualiser les données relatives aux dépenses des organisations du secteur public fédéral dans la section du portail qui présente différents types de réutilisation des données publiques.[20]
- En **Allemagne**, le portail central de données ouvertes comporte un accès direct au site internet du Ministère fédéral des Finances, sur lequel il est possible de visualiser des données relatives aux dépenses et aux recettes publiques fédérales. Les utilisateurs peuvent par exemple visualiser la part de chaque organisation du secteur public dans le total des dépenses publiques fédérales, puis consulter la répartition détaillée de ces dépenses.[21]
- Au **Canada**, les utilisateurs peuvent visualiser et analyser les informations relatives à la dépense sur l'InfoBase du gouvernement canadien, le site officiel qui permet de visualiser les dépenses publiques sous la forme de graphiques interactifs. Le but de ce site est de rendre les données budgétaires publiques accessibles à chacun grâce à des outils innovants de visualisation qui permettent l'analyse et la présentation de données complexes.[22] Dans la section des filtres applicables aux séries de données analysées, les utilisateurs peuvent ainsi visualiser différents aspects de la dépense publique, soit à l'échelle du gouvernement fédéral dans son ensemble soit pour chaque organisation du secteur public fédéral, selon la nature de la recherche qu'ils souhaitent faire.[23]

Les données ouvertes pour lutter contre la corruption

La baisse des niveaux de confiance du public envers les autorités plaide en faveur du recours aux technologies numériques et aux données pour renforcer l'intégrité du secteur public et, *in fine*, la confiance publique. Les données du sondage mondial Gallup indiquent que dans les pays de l'OCDE, les niveaux de confiance du public envers les autorités ont baissé de 2 % en moyenne entre 2007 et 2015 (OCDE, 2017g), et ont perdu un point supplémentaire (soit 3 % en tout) en moyenne pendant la période allant de 2007 à 2016 (voir Graphique 6.6).

Graphique 6.6. La confiance à l'égard des autorités nationales en 2016 et son évolution par rapport à 2007 dans les pays de l'OCDE et dans d'autres économies



Note : 1. Les données sur la confiance envers les autorités nationales pour le Canada, l'Islande et les États-Unis en 2016 sont fondées sur un échantillon d'environ 500 citoyens. 2. Les données correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Avez-vous confiance dans les autorités nationales ? » (données présentées en ordre descendant selon l'évolution en pourcentage entre 2007 et 2016). 3. Pour l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, la Norvège, le Portugal, la République slovaque, la Slovénie et la Suisse, les données 2007 portent en réalité sur 2006. Pour l'Islande et le Luxembourg, les données portent sur 2008 plutôt que 2007. 4. Informations sur les données concernant Israël : http://dx.doi.org/10.1787/*888932*315602.
Source : OCDE (2017d), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. Avec des données provenant du sondage mondial Gallup.

Les stratégies de lutte contre la corruption peuvent couvrir une large gamme d'activités visant à remédier aux problèmes que rencontre le secteur public, mais impliquant aussi des acteurs du secteur privé. Au sein du secteur public, les mesures de lutte contre la corruption vont de l'ouverture de la commande publique (voir la section Données publiques ouvertes en matière de commande publique ci-dessus) à la transparence des activités de lobbying, des dons privés aux acteurs publics et des subventions au public (voir Encadré 6.7), des salaires et des déclarations d'actifs des responsables publics ou encore au registres de propriété effective des entreprises.

Fondamentalement, la publication sous format ouvert de données et informations liées aux mesures de lutte contre la corruption dépend en grande partie du contexte national et du programme de lutte contre la corruption en vigueur dans chaque pays. Le Royaume-Uni, par exemple, est le seul pays de l'OCDE, comme le montre le chapitre 5, qui publie sous format ouvert des informations relatives à la propriété effective. Ces initiatives sont non seulement conformes aux objectifs de la présidence britannique du G8 en 2013,[24] au Plan britannique de lutte contre la corruption de 2014 mais aussi, plus récemment, à la stratégie britannique anticorruption 2017-2022.

Encadré 6.7. La norme 360 Giving

La norme 360Giving a été créée pour encourager les dons caritatifs au Royaume-Uni en donnant plus de visibilité à ce secteur grâce au partage de l'information selon des règles simples. Aujourd'hui, les organismes publics et fondations britanniques ne sont pas tenus par la loi de divulguer les données relatives aux dons qu'ils reçoivent (contrairement à d'autres pays comme les États-Unis, par exemple). 360Giving est une initiative dont les organisations membres, qui y adhèrent volontairement, publient leurs données de leur propre chef et sont encouragés à les utiliser pour améliorer leur prise de décisions.

Les objectifs de l'initiative consistent :

- à éliminer les barrières qui séparent les donateurs des bénéficiaires en rassemblant des organisations et des particuliers qui partagent un même état d'esprit afin d'échanger des idées sur leurs nouvelles approches de la prise de décision et de l'apprentissage
- à intégrer 360Giving dans le système de donation du Royaume-Uni de sorte que le partage et l'utilisation sous format ouvert des données relatives aux dons devienne la norme dans le secteur
- à s'assurer que différents groupes parviennent à prendre des décisions plus éclairées et à apprendre de manière plus efficace dans différents contextes grâce à l'évolution des approches adoptées dans l'ensemble du secteur.

Les principales activités conduites dans le cadre de cette initiative consistent à créer et à entretenir un standard de données ouvertes (standard.threesixtygiving.org), à aider les organismes membres à publier leurs données et à renforcer leurs capacités à utiliser ces données pour mener leurs activités.

En septembre 2018, 86 organisations publiaient les données relatives à leurs dons selon la norme 360Giving. Parmi elles se trouvaient notamment un large éventail de financeurs tels que des fondations caritatives, des ministères centraux et des autorités locales, des fondations communautaires et des financeurs du secteur privé. Lors de la rédaction du présent document, 85 % des données étaient à jour. Ces données sont utilisées de plusieurs manières : comme outil d'aide à la prise de décision, pour aider à mettre les demandeurs de dons en relation avec les meilleurs donateurs potentiels (www.beehivegiving.org/) et pour encourager la collaboration entre les forums locaux de financeurs au Royaume-Uni.

Source : Informations fournies à l'OCDE par l'initiative 360 Giving.

Trois pays (le Canada, la France et le Royaume-Uni) publient les informations relatives aux réunions avec des représentants d'intérêts sous format ouvert ; et quatre pays (la France, la Corée, l'Espagne et le Royaume-Uni) publient les informations relatives aux déclarations d'intérêts sous format ouvert. Au **Chili**, le Conseil chilien pour la transparence a également mis en œuvre des initiatives concernant la publication sous format ouvert de données relatives aux réunions avec des représentants d'intérêts et aux déclarations d'intérêts pour lutter contre la corruption (voir Encadré 6.8).

Le *Recueil de l'OCDE sur l'utilisation des données ouvertes aux fins de la lutte contre la corruption* contient également des informations relatives aux pratiques en vigueur dans certains pays du G20 et de l'OCDE, notamment les décrets exécutifs de l'Argentine et du Brésil, pris en 2016, qui prévoient la publication sous format ouvert des informations du secteur public pour lutter contre les problèmes de corruption dans cette sphère. Autres

exemples : la publication d'informations sur la structure et la propriété des entreprises collectées par le Registre national des entités juridiques au Brésil, et la divulgation des salaires et des actifs des autorités de haut niveau du pouvoir exécutif en Argentine. En **Allemagne**, le ministère de l'Intérieur a publié sous format ouvert les informations contenues dans le Rapport 2015 sur les activités de parrainage, y compris des données détaillées sur les contributions supérieures à 5 000 EUR (publiées sous les formats CSV et JSON).

Encadré 6.8. Le Conseil chilien pour la transparence (Consejo para la Transparencia de Chile) : Pratique dans les domaines relatifs aux données ouvertes

Les sites Infoprobidad et InfoLobby sont deux des principales initiatives du Conseil chilien pour la transparence en termes de politique d'ouverture des données.

Pour prévenir et sanctionner les conflits d'intérêts parmi les autorités et agents publics, le site Infoprobidad (www.infoprobidad.cl) facilite la publication des intérêts et des actifs des principales autorités publiques. D'ailleurs, les plus hautes autorités du pays – le Président de la République, les ministères et les gouverneurs régionaux – sont tenus de publier leurs déclarations.

À ce jour, 28 171 déclarations ont été publiées (au 20 juillet 2018) pour un nombre total de 15 852 autorités dont tout citoyen peut s'enquérir des déclarations afin de les télécharger – à l'unité ou dans leur ensemble – et les croiser avec d'autres bases de données.

Le site internet InfoLobby (www.infolobby.cl), qui porte sur 676 entités publiques, rassemble sur un portail unique tous les rapports d'audience et de réunion concernant les déplacements des principales autorités du pays et les cadeaux qui leur sont faits. Une liste systématique des lobbyistes et représentants d'intérêts exerçant en tant que tels au Chili est ajoutée à ces informations. Le portail comporte actuellement près d'un million d'entrées relatives aux audiences, aux déplacements, aux dons, aux lobbyistes et aux représentants d'intérêts.

Résultats des pratiques relatives aux données ouvertes

L'ouverture de ces données a produit des résultats de plusieurs ordres. En premier lieu, la réutilisation des informations par la presse et par la société civile a favorisé le contrôle exercé par la société. En outre, l'analyse de l'information a encouragé la conduite d'études spécifiques et suscité l'intérêt du public pour ces questions grâce à ces rapports étayés contenant des données publiques ouvertes, entre autres choses. De même, des demandes d'information ont été adressées par des citoyens concernant les audiences, les déplacements, les dons, les lobbyistes, les groupes d'intérêts et les déclarations d'intérêts et d'actifs des autorités publiques chiliennes.

Source : Informations fournies par le Conseil chilien pour la transparence.

En **Slovénie**, l'application Erar, qui utilise des DPO, propose aux utilisateurs des informations sur toutes les transactions commerciales effectuées par les organisations du secteur public. Elle donne également des informations sur la facturation électronique, les données liées aux limitations des activités commerciales, les cadeaux reçus par des fonctionnaires et la présentation des comptes bancaires que les entités commerciales détiennent à l'étranger. Ainsi, Erar vise à rendre le cadre de l'activité commerciale totalement transparent afin de contrôler la manière dont l'argent circule entre le secteur

public et le secteur privé. Cette approche proactive de la transparence des finances publiques conduit à renforcer l'intégrité publique, la transparence des finances publiques et la responsabilité de la fonction publique et produit des effets bénéfiques sur l'atténuation des risques de corruption systémique.[25]

Au niveau supranational, des acteurs tels que la Charte internationale sur les données ouvertes aident aussi les autorités nationales et locales qui y adhèrent (dont 10 pays de l'OCDE) à publier un nombre croissant de données en format ouvert aux fins de la lutte contre la corruption. C'est dans cet objectif que la Charte a mis au point le « Guide de l'ouverture sur l'utilisation des données ouvertes pour lutter contre la corruption » (voir Encadré 6.9), qui détermine des séries de données prioritaires et des normes ouvertes et qui présente des cas susceptibles d'aider les acteurs de tous les secteurs à prévenir, combattre et détecter la corruption à tous les niveaux (IODC, 2018).

Encadré 6.9. Le « Guide de l'ouverture sur l'utilisation des données ouvertes pour lutter contre la corruption » de la Charte sur les données ouvertes

Les Guides de l'ouverture de la Charte sur les données ouvertes constituent une ressource entretenue d'éclairages et d'orientations sur la mise à disposition de données et sur leur utilisation pour remédier à des problèmes précis en matière de politiques publiques. Ils présentent des séries de données importantes ainsi que des normes et pratiques communes que les défenseurs de la Charte peuvent mettre en œuvre, et ils sont conçus pour appuyer l'action stratégique et favoriser l'interopérabilité des données. Faisant l'objet d'un examen par les pairs, ces guides sont élaborés dans le cadre d'une collaboration entre les émetteurs et les utilisateurs de données.

En mai 2017, la Charte sur les données ouvertes a publié le « Guide de l'ouverture sur l'utilisation des données ouvertes pour lutter contre la corruption ». Ce guide contient des lignes directrices destinées aux administrations publiques concernant la publication de données pour contribuer à prévenir et détecter les actes de corruption et à mener les enquêtes et les poursuites nécessaires. Sa partie centrale comprend une liste des 30 catégories principales de séries de données[1] pouvant être utilisées aux fins de la lutte contre la corruption et des caractéristiques que chacune de ces séries doit posséder pour porter ses fruits. L'élaboration du guide a commencé lors du sommet 2015 du Partenariat pour un gouvernement ouvert et a pris forme à l'occasion d'ateliers organisés à Londres, à Washington et à Lagos.

À la fin 2017, l'équipe de la Charte a collaboré avec le gouvernement mexicain, Transparencia-Mexicana et Cívica Digital pour expérimenter l'utilisation du guide afin de lutter contre la corruption au Mexique. Le projet a notamment consisté à en appliquer le contenu en évaluant les séries de données déjà publiées par les administrations publiques et à réaliser des entretiens avec les agents publics qui produisent, utilisent ou publient les données. Il a permis de mieux cerner l'état des données ouvertes pertinentes au Mexique et a donné lieu à la production d'un ensemble de recommandations visant à améliorer la production des données. Par l'intermédiaire de son Système national de lutte contre la corruption, le Mexique a désormais adopté officiellement le guide pour en faire l'une de ses principales stratégies des années à venir.

Les éclairages apportés par ce projet s'inscrivent dans le cadre du programme plus global de la Charte qui consiste à utiliser des données ouvertes pour remédier à des problèmes spécifiques de l'action publique. Cela consiste notamment à actualiser ce guide et à

élaborer d'autres guides dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et de l'action climatique. Pour plus d'informations, voir https://opendatacharter.net/.

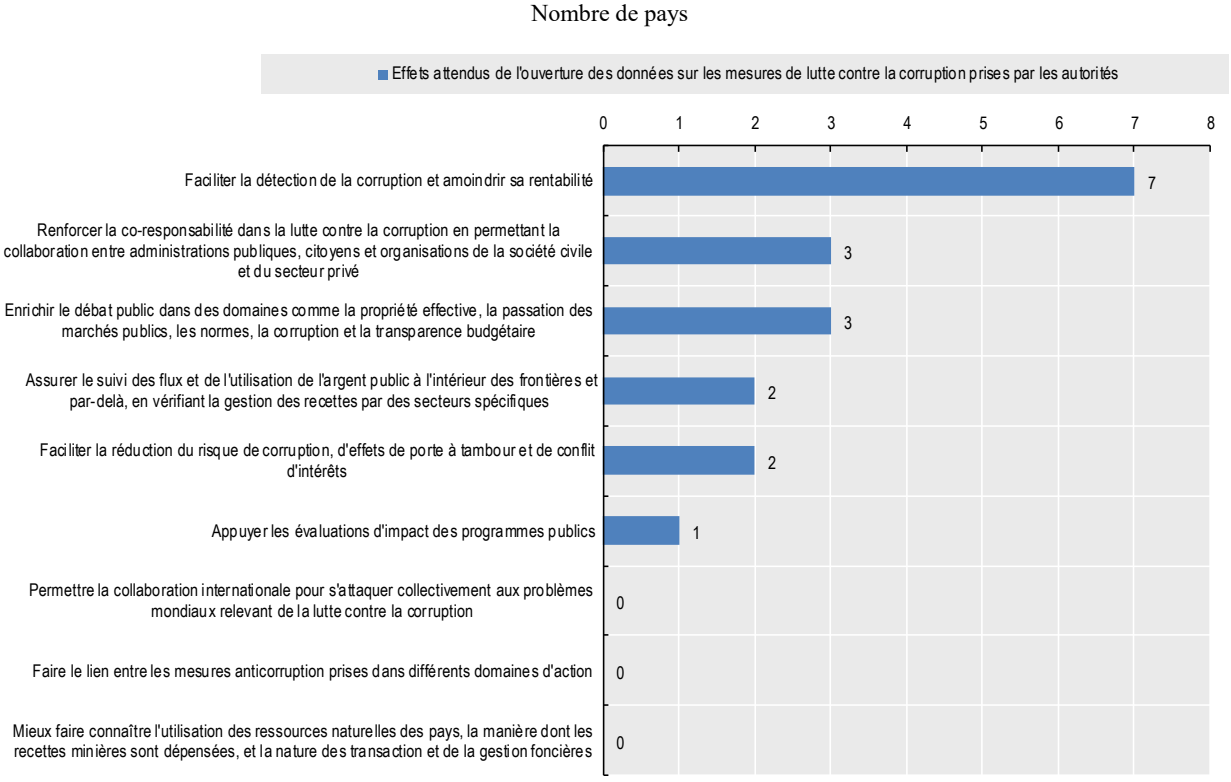
Note : 1. Voir https://airtable.com/shrHY9KFJ5bircwvx/tblOY2aw1hYUuJze9.
Source : Informations fournies par la Charte internationale sur les données ouvertes.

Dans les pays membres et partenaires de l'OCDE, les résultats de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 montrent qu'en République tchèque, en France, en Italie, en Lituanie, au Mexique, en République slovaque, en Slovénie et au Royaume-Uni, la lutte contre la corruption est l'un des domaines dans lesquels l'ouverture des données publiques est censée produire les effets les plus importants.[26]

Parmi ces pays, pourtant, seuls la République tchèque, le Mexique et la Slovénie estiment que l'ouverture des données publiques renforcera le partage des responsabilités en matière de lutte contre la corruption en permettant aux administrations publiques, aux citoyens, aux organisations de la société civile et à celles du secteur privé de collaborer de manière intersectorielle à l'élaboration des politiques destinées à lutter contre la corruption et à accroître l'intégrité des administrations publiques (voir Graphique 6.7).[27] Cette approche est indispensable pour ne plus se contenter de la simple publication de données mais plutôt les utiliser comme plateforme de collaboration entre parties prenantes afin de renforcer l'intégrité du secteur public.

Les éléments présentés ci-dessus montrent qu'il reste à mieux faire connaître la capacité de co-création que recèlent les données publiques ouvertes en matière de lutte contre la corruption. De surcroît, seuls trois pays (la France, le Mexique et le Royaume-Uni) estiment que les données publiques ouvertes doivent enrichir le débat public contre la corruption dans des domaines comme la propriété effective, les marchés publics, les normes, la concussion et la transparence budgétaire.[28]

Graphique 6.7. Effets attendus de l'ouverture des données publiques sur les mesures de lutte contre la corruption prises dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Note : Données disponibles pour huit pays. Il s'agit des pays qui ont choisi la « Lutte contre la corruption » parmi les réponses possibles à la question 58 : « À la lumière des mesures d'ouverture des données qui ont été prises, dans quels secteurs votre pays espère-t-il produire les effets les plus importants grâce à la réutilisation des DPO ? » Ces pays sont la République tchèque, la France, l'Italie, le Mexique, la République slovaque, la Slovénie, le Royaume-Uni et la Lituanie.
Source : Indications fournies par sept pays de l'OCDE et un pays partenaire de l'OCDE (Lituanie) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 58a : « Vous avez choisi la "lutte contre la corruption" ; quels sont les principaux effets que vous attendez de l'ouverture des données sur les mesures générales de lutte contre la corruption prises par votre pays ? ».

Notes

1. Pour en savoir plus, voir https://opendatacharter.net/.
2. Pour en savoir plus, voir www.open-contracting.org/.
3. Pour en savoir plus, voir www.internationalbudget.org/.
4. Pour en savoir plus, voir www.threesixtygiving.org/.

5. Indications fournies par 31 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 73 : « Sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale, fournissez-vous des données sur les marchés publics, soit directement, soit indirectement, soit les deux ? ».

6. Indications fournies par 31 pays de l'OCDE et 2 pays partenaires et autres (Colombie et Lituanie) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 74 : « Veuillez sélectionner les données relatives aux marchés publics fournies sur le portail central/fédéral des données publiques ouvertes. »

7. Plus d'informations disponibles aux adresses suivantes : www.open-contracting.org/data-standard/ et http://standard.open-contracting.org/latest/en/.

8. Indications fournies par 31 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 76 : « Votre pays a-t-il adopté le Standard de données sur la commande publique ouverte (OCDS) ? ».

9. Pour en savoir plus, voir : www.colombiacompra.gov.co/transparencia/gestion-documental/datos-abiertos.

10. Indications fournies par 31 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 76b : « Veuillez donner des informations détaillées sur l'adoption de l'OCDS (date d'adoption, principales initiatives, etc.) ». Les données proviennent d'un complément d'information fourni par la Colombie au titre de cette question.

11. Pour en savoir plus, voir www.gob.mx/contratacionesabiertas/home#!/.

12. Indications fournies par 31 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, questions 76b : « Veuillez donner des informations détaillées sur l'adoption de l'OCDS (date d'adoption, principales initiatives, etc.) ». Les données proviennent d'un complément d'information fourni par le Royaume-Uni au titre de cette question.

13. Pour en savoir plus, voir https://en.2016.ogpsummit.org/paris-declaration/.

14. Pour en savoir plus, voir www.fiscaltransparency.net/.

15. Pour en savoir plus, voir www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf.

16. Indications fournies par 31 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 72 : « Quels sont les principaux résultats attendus de l'ouverture des données budgétaires ? ».

17. Indications fournies par 32 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 75a : « Sur le portail central/fédéral, est-il possible de visualiser directement ou indirectement les données budgétaires publiques (dépenses, recettes, etc.) ? »

18. Complément d'information fourni par l'Australie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 75a. Pour en savoir plus, voir http://data.gov.au/showcase/the-open-budget.

19. Complément d'information fourni par la France en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 75a. Pour en savoir plus, voir www.data.gouv.fr/fr/reuses/openbudget-fr-le-budget-un-outil-de-la-democratie.

20. Complément d'information fourni par l'Autriche en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 75a. Pour en savoir plus, voir www.data.gv.at/anwendungen/.

21. Complément d'information fourni par l'Allemagne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 75a. Pour en savoir plus, voir www.bundeshaushalt-info.de/#.

22. Pour en savoir plus, voir www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about.

23. Complément d'information fourni par le Canada en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 75a. Pour en savoir plus, voir www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#start.

24. Pour en savoir plus, voir www.gov.uk/government/publications/uk-g8-presidency-report-2013.

25. Indications fournies à l'OCDE par la Slovénie le 12 août 2018.

26. Indications fournies par 31 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 58 : « À la lumière des mesures d'ouverture des données qui ont été prises, dans quels secteurs votre pays espère-t-il produire les effets les plus importants grâce à la réutilisation des DPO ? ».

27. Réponses des pays à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 58a : « Vous avez choisi la "lutte contre la corruption" ; quels sont les principaux effets que vous attendez de l'ouverture des données sur les mesures générales de lutte contre la corruption prises par votre pays ? ». Indications fournies par sept pays de l'OCDE et un pays partenaire (Lituanie). Il s'agit des pays qui ont choisi la « Lutte contre la corruption » parmi les réponses possibles à la question 58 : « À la lumière des mesures d'ouverture des données qui ont été prises, dans quels secteurs votre pays espère-t-il produire les effets les plus importants grâce à la réutilisation des DPO ? » Ces pays sont la République tchèque, la France, l'Italie, le Mexique, la République slovaque, la Slovénie, le Royaume-Uni et la Lituanie.

28. Réponses des pays à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 58a : « Vous avez choisi la "lutte contre la corruption" ; quels sont les principaux effets que vous attendez de l'ouverture des données sur les mesures générales de lutte contre la corruption prises par votre pays ? ». Indications fournies par sept pays de l'OCDE et un pays partenaire (Lituanie). Il s'agit des pays qui ont choisi la « Lutte contre la corruption » parmi les réponses possibles à la question 58 : « À la lumière des mesures d'ouverture des données qui ont été prises, dans quels secteurs votre pays espère-t-il produire les effets les plus importants grâce à la réutilisation des DPO ? » Ces pays sont la République tchèque, la France, l'Italie, le Mexique, la République slovaque, la Slovénie, le Royaume-Uni et la Lituanie.

Références

Appelt, S. et F. Galindo-Rueda (2016), « Measuring the Link between Public Procurement and Innovation », *Documents de travail de l'OCDE sur la science, la technologie et l'industrie*, n° 2016/03, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jlvc7sl1w7h-en.

Fazekas, M. et A. Czibik (2017), « Diverse uses of government contracting data to improve spending of public funds », *Zenodo*, http://doi.org/10.5281/zenodo.810049.

Initiative mondiale sur la transparence des finances publiques (sans date), « Open Fiscal Data Package », page web, www.fiscaltransparency.net/ofdp/ (consulté le 17 juillet 2018).

IODC (Charte internationale des données ouvertes) (2018), « Open Up Guide on Using Open Data to Combat Corruption », IODC, https://open-data-charter.gitbook.io/open-up-guide-using-open-data-to-combat-corruption/.

OCDE (à paraître), *Digital Government Review of Sweden: Enabling Government as a Platform Through a Data-driven Public Sector*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2018a), *Open Government Data in Mexico: The Way Forward*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264297944-en.

OCDE (2018b), *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264291867-en.

OCDE (2018c), *Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264287426-en.

OCDE (2017a), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert », OCDE, Paris, https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Gouvernement-Ouvert-Approuv%C3%A9e-141217.pdf.

OCDE (2017b), « Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique », OCDE, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf.

OCDE (2017c), *Compendium of Good Practices on the Use of Open Data for Anti-Corruption*, OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm.

OCDE (2017d), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr.

OCDE (2017e), *Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire : Mesures pratiques en faveur de l'ouverture, de l'intégrité et de la responsabilité dans la gestion financière publique*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264293335-fr.

OCDE (2017f), *Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264264748-en.

OCDE (2017g), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264268920-en.

OCDE (2016), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264259270-en.

OCDE (2015a), « Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire », OCDE, Paris, http://www.oecd.org/mena/governance/Recommandation-du-Conseil-sur-la-gouvernance-budg%C3%A9taire.pdf.

OCDE (2015b), « Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics », OCDE, Paris, https://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Recommandation-OCDE-sur-les-marches-publics.pdf.

OCDE (2015c), *Panorama des administrations publiques 2015,* Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr.

OCDE (2014), « Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales », OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/306/306.fr.pdf.

OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011,* Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

OCDE (sans date), « Trust in Government », page web, http://www.oecd.org/fr/gov/confiance-dans-les-pouvoirs-publics.htm (consulté le 23 août 2018).

Tales, R. (2018), « How can data governance framework help address the need to develop data taxonomy, data classification and standards for data interoperability in order to enhance access, sharing and re-use? », exposé présenté à la 4ème réunion annuelle du Groupe d'experts de l'OCDE sur les données ouvertes, 7-8 juin

Chapitre 7. Administrations publiques proactives : promouvoir la réutilisation des données publiques pour co-créer de la valeur

Ce chapitre présente les initiatives des pays membres et partenaires de l'OCDE qui visent à encourager la réutilisation des données publiques ouvertes par des acteurs extérieurs au secteur public et porte notamment sur les mesures qui favorisent cette réutilisation dans les entreprises et la société civile en vue de co-créer de la valeur. Les mesures visant à soutenir la réutilisation des données aux stades initiaux du cycle des politiques publiques – avant la publication des données, par exemple (stages de formation des fonctionnaires et actions de sensibilisation des acteurs extérieurs, notamment) sont analysées aux chapitres 2 et 4.

La Lituanie n'était pas membre de l'OCDE à l'époque de la préparation de la présente publication. Par conséquent, elle n'apparaît pas sur la liste des membres de l'OCDE, et n'est pas comptabilisée dans les agrégats relatifs à la zone OCDE.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Les administrations publiques ont un rôle-clé à jouer en matière de publication des données mais ne se contentent plus simplement de fournir et de publier des données ; elles prennent peu à peu conscience du caractère collaboratif et proactif des mesures à adopter en matière d'ouverture des données.

Les administrations publiques ont déjà pris des mesures importantes pour créer des portails de données publiques ouvertes qui sont à leur tour devenus des « guichets uniques » facilitant et améliorant l'accès aux données (voir chapitre 5) voire, sous une forme plus sophistiquée, des plateformes de collaboration multipartite. Il a fallu que les services compétents déploient des efforts considérables pour localiser, nettoyer et ouvrir des séries de données de qualité et pour les rendre accessibles au public.

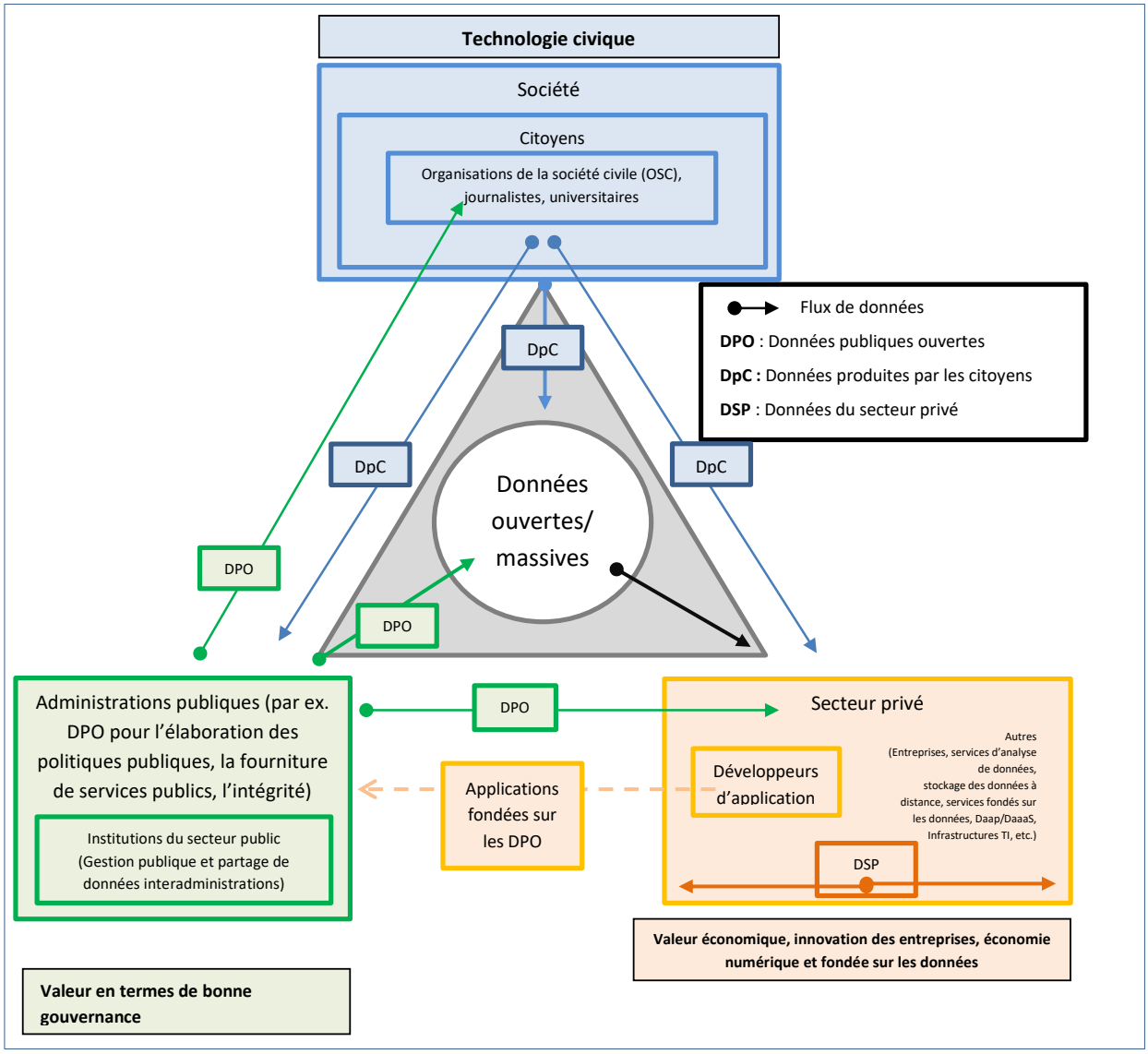
Les efforts consentis ont en priorité consisté à ouvrir les données publiques et, à terme, à élaborer les instruments d'action nécessaires à ces fins (sous la forme de guides et normes de publication, par exemple) plutôt qu'à privilégier la mise au point de cadres de gouvernance des données (voir chapitres 3 et 5) afin de favoriser les progrès réalisés dans l'ensemble de l'administration publique et d'établir un socle destiné à tous les secteurs publics dont l'action est fondée sur l'utilisation de données.

Il est indispensable de ne plus se contenter de la publication de données et d'adopter une approche collaborative, pragmatique et axée sur la résolution des problèmes pour parvenir à co-créer de la valeur. Dans certains pays membres et partenaires de l'OCDE, ce processus a été émaillé d'obstacles. Quelques pays ont utilisé les données comme plateforme pour favoriser la co-création de valeur avec le public (voire chapitre 5) tandis que dans d'autres, le dialogue multipartite est limité voire nul, comme c'est le cas dans de nombreux pays où les modèles de données publiques ouvertes (DPO) fondés sur la transparence prévalent encore (voir chapitre 4).

L'écosystème des données ouvertes se compose de diverses communautés d'acteurs. Les pouvoirs publics collectent, gèrent, traitent et réutilisent des données puis les partagent avec l'ensemble de l'écosystème (voir Graphique 7.1). Aux stades initiaux de l'ouverture des données, il se peut que les mesures prises pour impliquer les parties prenantes portent principalement sur l'identification de la demande de données afin de hiérarchiser la publication des données selon leur degré de priorité, de sensibiliser les utilisateurs et de renforcer leurs capacités à réutiliser les données (voir chapitre 4). Il faut cependant que ces mesures visant à encourager les différents secteurs concernés à réutiliser davantage les données soient mises en œuvre tout au long du cycle d'élaboration et d'application des politiques, en ne se contentant pas d'une mobilisation initiale et en déployant des initiatives destinées à développer la réutilisation des données selon une approche axée sur la résolution des problèmes.

L'indice OURdata (des données ouvertes, utiles et réutilisables) de l'OCDE [voir Aperçu général : L'indice OURdata (des données ouvertes, utiles et réutilisables)] mesure ces efforts, notamment dans le cadre du pilier 3 (voir Encadré 7.1), qui porte principalement sur l'évaluation des activités publiques destinées à favoriser la réutilisation des données au moyen d'initiatives et de partenariats visant à promouvoir les données (sous-pilier 3.1), les programmes de familiarisation avec les données au sein de l'administration (sous-pilier 3.2) et la présentation sur le portail des initiatives de réutilisation des DPO afin d'encourager la réutilisation (sous-pilier 3.3).

Graphique 7.1. Aperçu de l'écosystème des données ouvertes et massives, de ses acteurs et de ses rôles



Source: Auteur, adapté à partir de Rivera Perez, J.A. (2015), *Beyond Open Data Disclosure: Fostering the Impact of Open Government Data Towards More Efficient Public Institutions*, London School of Economics and Political Science, Department of Management, Londres.

Encadré 7.1. Comment l'indice OURdata 2017 mesure les efforts des pouvoirs publics pour promouvoir la réutilisation des données au sein du secteur public comme en-dehors

Les mesures prises pour promouvoir la réutilisation des données dans les entreprises sont évaluées au titre du pilier 3 de l'indice OURdata 2017, Soutien public à la réutilisation des données.

- Le sous-pilier 3.1 *Initiatives et partenariats visant à promouvoir les données* évalue le nombre de hackathons et d'événements de co-création organisés ou financés par les administrations publiques.

Le soutien aux projets des organisations de la société civile visant à résoudre des questions liées aux politiques publiques en utilisant les DPO est mesuré au titre du pilier 3 de l'indice OURdata 2017, Soutien public à la réutilisation des données.

- Le sous-pilier 3.1 *Initiatives et partenariats visant à promouvoir les données* établit si les administrations publiques ont apporté leur soutien à des projets d'organisations de la société civile qui visent à résoudre des questions liées aux politiques publiques en utilisant les DPO.

Les partenariats avec des pépinières d'entreprises et/ou des organisations de la société civile sont évalués au titre du pilier 3 de l'indice OURdata 2017, Soutien public à la réutilisation des données.

- Le sous-pilier 3.1 *Initiatives et partenariats visant à promouvoir les données* mesure la disponibilité des partenariats noués par les administrations publiques avec des pépinières d'entreprises ou avec des organisations de la société civile afin de promouvoir la réutilisation des données.

Les directives visant à promouvoir la réutilisation des DPO au sein des administrations publiques sont évaluées au titre du pilier 3 de l'indice OURdata 2017, Soutien public à la réutilisation des données.

- Le sous-pilier 3.2 *Programmes de familiarisation avec les données au sein de l'administration* mesure la disponibilité des directives visant à renseigner les fonctionnaires sur la meilleure manière de réutiliser les DPO dans les processus d'élaboration des politiques publiques.

La promotion des initiatives portant sur la réutilisation des DPO sur le portail visant à promouvoir une réutilisation plus fréquente est évaluée au titre du pilier 3 de l'indice OURdata 2017, Soutien public à la réutilisation des données.

- Le sous-pilier 3.3 *Suivi de l'impact* évalue la disponibilité des initiatives qui réutilisent les DPO sur le portail et les types de réutilisation présentés (applications fondées sur les DPO, visualisation de données fondée sur les DPO, articles de presse fondés sur les DPO, etc.).

Connaître les communautés d'utilisateurs : une démarche utile

L'adoption de politiques plus inclusives qui tiennent compte des besoins de toutes les catégories sociales, y compris les minorités, renforcent la légitimité du secteur public et la confiance qu'il inspire. L'utilité du dialogue avec les acteurs extérieurs de l'écosystème doit être mieux comprise et amplifiée à tous les niveaux d'administration. La valeur ne provient pas d'un seul et unique acteur mais de la collaboration et de la co-création par des acteurs multiples.

Avant d'établir des partenariats stratégiques, les pouvoirs publics doivent commencer par cerner précisément la manière dont les acteurs de l'ensemble de l'écosystème – en tant que réutilisateurs potentiels – travaillent, comprennent et utilisent les données. Dans certains cas, il peut être nécessaire d'adopter des méthodes alternatives d'interaction (financements et récompenses financières) pour impliquer des secteurs qui semblent plus réticents à intervenir ou à échanger avec le secteur public, ou qui semblent ne pas avoir pris pleinement conscience du potentiel que recèle l'ouverture des données. En outre, il faut pour impliquer différents secteurs répondre à des préoccupations de niveaux et de types différents en matière de confidentialité.

Il est judicieux de commencer par trouver un terrain commun d'intervention et de connaissance entre les administrations publiques et les communautés d'utilisateurs, du point de vue de leur rôle et de leurs liens respectifs avec les données. Au **Canada**, par exemple, (voir Encadré 7.2), les peuples des Premières Nations ont déposé la marque PCAP qui fixe leur approche en matière de collecte, de protection et de réutilisation des données. De ce fait, il faut pour interagir avec les Premières Nations au Canada commencer par avoir une connaissance approfondie de la notion de PCAP et de sa définition, ce qui, inversement, permet dans un deuxième temps de faire comprendre et accepter des politiques d'ouverture des données plus mûres. Il appartient aux administrations publiques d'axer leur action sur les utilisateurs et d'en comprendre les besoins, les intentions et les motivations.

L'exemple canadien illustre bien la complexité et la spécificité des pratiques d'ouverture des données ouvertes selon les milieux, surtout lorsque les initiatives visent principalement à produire des avantages pour telle ou telle catégorie particulière d'usagers.

Encadré 7.2. Les Principes PCAP au Canada

Les Principes PCAP® des Premières Nations sont un ensemble de principes qui fixent les règles de collecte, de protection, d'utilisation et de partage des données relatives aux Premières Nations. Ils constituent *de facto* la norme régissant les recherches conduites auprès des Premières Nations.

Selon les principes PCAP® (propriété, contrôle, accès et possession), les Premières Nations contrôlent les processus de collecte de données dans leurs communautés, sont propriétaires des renseignements les concernant et décident du bien-fondé de leur utilisation.

Les Principes PCAP ont été établis en 1998 lors d'une réunion du Comité national de pilotage (CNP) de l'Enquête longitudinale sur la santé des Premières Nations et des Inuits, qui a ouvert la voie à l'Enquête régionale sur la santé des Premières nations (ERSPN, ou ERS). À l'origine, les Principes PCAP furent baptisés PCA, les membres du CNP ayant

rapidement ajouté le dernier P afin d'illustrer l'importance pour les Premières Nations de posséder leurs propres données. La possession est un élément-clé des Principes PCAP qui réaffirme et sous-tend la propriété, le contrôle et l'accès.

C'est en grande partie parce qu'il n'existe dans les sociétés occidentales ni loi ni notion qui affirme les droits et les intérêts d'une communauté concernant ses propres renseignements que les Principes PCAP ont été établis. Ces Principes garantissent que les Premières Nations possèdent leurs propres renseignements et respectent le fait qu'elles sont les gardiennes de leurs propres terres. Ils illustrent également les engagements des Premières Nations à utiliser et à partager les renseignements de manière à optimiser les avantages qui en découlent pour une communauté tout en en minimisant les effets négatifs.

Comme l'indique le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (1999), les Premières Nations ont longtemps entretenu une relation problématique avec les chercheurs, les universitaires et autres acteurs de la collecte de données :

> *"Dans le passé, on ne demandait pas aux autochtones quelles informations il fallait recueillir, qui devrait s'en charger, qui devrait les tenir à jour, ni qui devait y avoir accès. Ces informations ne correspondaient pas nécessairement aux questions que se posaient les peuples autochtones, à leurs priorités et à leurs préoccupations. Comme la collecte de données a fréquemment été imposée de l'extérieur, elle s'est fréquemment heurtée à des résistances."*

Les Premières Nations se sont souvent plaintes qu'elles étaient l'objet d'études trop nombreuses (« étudiées jusqu'à la mort »), que les projets de recherche sont trop souvent conduits par des personnes qui leur sont extérieures, que les résultats de ces travaux ne sont pas communiqués aux communautés concernées et que les recherches en question ne profitent pas aux populations et communautés des Premières Nations. L'étude Barrow Alcohol sur l'alcoolisme en Alaska, conduite dans les années 1970, en est un exemple emblématique, de même que l'étude Nuu-chah-nulth First Nation "Bad Blood" dans les années 1980 et l'étude sur le diabète dans la tribu Havasupai en Arizona dans les années 1990.

La protection des communautés contre ces préjudices sociaux, économiques, juridiques et autres est au cœur des raisons qui ont inspiré l'établissement des principes PCAP des Premières Nations. Outre l'objectif de protection des communautés, la mise en œuvre des principes PCAP par les Premières Nations constitue aussi une force positive d'affirmation de souveraineté et d'autodétermination en matière d'information dans toutes les dimensions de la gouvernance et de la résurgence communautaire des Premières Nations.

Note : PCAP® est une marque déposée du Centre de gouvernance de l'information des Premières nations (CGIPN).
Source : CGIPN (Centre de gouvernance de l'information des Premières nations) (2018), « Les principes PCAP® des Premières Nations », page web, https://fnigc.ca/fr/pcapr.html (consulté le 23 août 2018).

Établissement de partenariats avec les utilisateurs de données

Globalement, les conclusions de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 montrent que les pratiques des différents pays de l'OCDE et des pays partenaires diffèrent en ce qui concerne le rôle et les approches des administrations publiques afin de nouer des partenariats avec des acteurs extérieurs et de mettre au point des initiatives qui favorisent la réutilisation des données. Ces modèles vont d'initiatives centralisées adoptées par l'organisation du secteur public pour coordonner l'ouverture des données publiques

(voir chapitre 1) à des modèles plus verticaux et décentralisés dans lesquels les responsabilités sont partagées entre les différentes organisations du secteur public.

Dans la plupart des pays, les deux niveaux d'action coexistent : l'autorité centrale/fédérale de coordination des données publiques ouvertes et les ministères thématiques compétents sont chargés d'organiser les mesures qui favorisent la réutilisation des données. Sur les 32 pays qui ont répondu à l'Enquête de l'OCDE[1], 18 suivent cette approche mixte, l'organisation d'événements de promotion de la réutilisation des données incombant tout à la fois à l'organisme chargé des données publiques ouvertes et aux ministères thématiques compétents.

Dans 8 des 32 pays membres et partenaires de l'OCDE (Belgique, Estonie, Lettonie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède et Suisse), c'est à l'autorité centrale/fédérale chargée de coordonner les politiques d'ouverture des données publiques qu'il appartient d'organiser les initiatives de promotion de la réutilisation des données, tandis que dans 6 pays (Autriche, Chili, Danemark, Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni), c'est aux ministères thématiques compétents qu'incombe cette mission.[2]

Il est important de comprendre que les manifestations organisées par les ministères thématiques permettent un certain degré de spécificité. Le plus souvent, les ministères organisent des manifestations qui font la promotion de la réutilisation de données publiques qu'ils diffusent en lien avec un objectif précis et qui portent spécialement sur un problème particulier ou sur un obstacle à l'action publique. En revanche, les manifestations organisées par l'organisme central/fédéral chargé des données publiques ouvertes sont souvent de portée plus générale, leurs objectifs sont moins ciblés et les communautés qu'elles visent moins circonscrites. Les débats portent par exemple sur la réutilisation des données publiques en termes généraux plutôt que sur une collaboration ou des activités spécifiques. Cela ouvre la voie à une réflexion intersectorielle et à des solutions transversales, plutôt qu'à la définition verticale des problèmes qui caractérise généralement les manifestations organisées par les experts d'un ministère thématique.

Les deux approches sont essentielles à la promotion de la réutilisation des données. Les manifestations d'ordre général sur les données publiques ouvertes sont très utiles pour attirer autant d'utilisateurs de données publiques que possible et pour mieux faire globalement connaître l'existence des données ouvertes et leur potentiel de réutilisation. Les événements plus ciblés sont tout aussi importants pour promouvoir des catégories particulières de réutilisation des données et pour cibler des communautés pertinentes d'utilisateurs de données ouvertes en vue de produire de la valeur dans tel ou tel domaine de l'action publique ou autour d'un problème particulier.

Mobilisation par groupe d'utilisateurs

Les pays membres et partenaires de l'OCDE ont pris des mesures pour renforcer les capacités des entreprises et des organisations de la société civile et pour les préparer à participer aux efforts d'ouverture des données (voir chapitre 4). Pour promouvoir la réutilisation des données, cependant, il pourrait être utile de prendre des mesures supplémentaires afin de formaliser et d'institutionnaliser la collaboration entre les administrations publiques et les principaux acteurs de l'écosystème.

Globalement, les conclusions de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 montrent que pour encourager la réutilisation des données publiques, les administrations publiques ont plus souvent noué des partenariats avec des organisations de la société civile qu'avec des entreprises. Les résultats montrent qu'entre janvier 2015 et

juillet 2017, 21 pays de l'OCDE ont conclu des partenariats avec des organisations de la société civile et 15 l'on fait avec des pépinières d'entreprises pour favoriser la réutilisation des données ouvertes par des entreprises et des start-ups (voir Tableau 7.1).

Société civile

En **France**, Étalab (la mission qui pilote l'ouverture des données publiques et relève des services du Premier ministre) a noué plusieurs partenariats avec des organisations de la société civile pour favoriser la réutilisation plus fréquente des données publiques ouvertes. Elle a notamment officialisé un partenariat avec la fondation Internet Nouvelle Génération, une association qui aide les entreprises et les institutions publiques à anticiper les changements qui découlent de la transformation numérique, y compris les problèmes liés à la réutilisation des données publiques.[3]

Aux **Pays-Bas**, un partenariat a été conclu avec la Fondation Open State – une organisation qui s'emploie à publier les données du secteur public sous forme de données ouvertes afin de promouvoir la transparence des administrations publiques. L'organisation vise en fait à encourager la réutilisation des données publiques ouvertes en organisant des hackathons comme le Hackathon de la Responsabilité.[4]

En **Espagne**, le gouvernement a créé le Forum du partenariat public-privé sur la réutilisation des informations du secteur public (Forum CPP-RISP) en partenariat avec Open Knowledge Spain et le World Wide Web Consortium. Le Forum CPP-RISP vise à encourager la réutilisation des DPO (et des informations publiques dans leur ensemble) afin de créer des services à valeur élevée pour les particuliers et les entreprises en Espagne, en vue de favoriser le développement économique par la création d'emploi et d'activité.[5]

En **Grèce**, l'État a signé en 2016 un accord avec Open Technologies Alliance pour promouvoir des mesures d'ouverture dans le domaine de l'éducation. Le but de cet accord consiste à promouvoir la mise en œuvre de technologies numériques ouvertes susceptibles de favoriser la réutilisation des DPO dans le domaine de l'éducation et de la recherche. D'autre part, l'accord vise également à mieux faire connaître l'existence des DPO par des ateliers, des conférences, etc.[6]

Tableau 7.1. Établissement de partenariat(s) avec des pépinières d'entreprises et des organisations de la société civile dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

	Partenariat(s) avec des pépinières d'entreprises afin de favoriser la réutilisation des données ouvertes par les entreprises et les start-ups	Partenariat(s) avec des organisations de la société civile pour favoriser la réutilisation plus fréquente des données publiques ouvertes
Australie	●	●
Autriche	●	●
Belgique	●	●
Canada	●	●
Chili	○	○
République tchèque	○	○
Danemark	○	○
Estonie	○	○
Finlande	●	●
France	●	●
Allemagne	●	●
Grèce	○	●
Irlande	○	○
Israël	●	●
Italie	○	○
Japon	●	●
Corée	●	●
Lettonie	○	●
Mexique	●	●
Pays-Bas	●	●
Nouvelle-Zélande	○	●
Norvège	●	●
Pologne	○	○
Portugal	○	○
République slovaque	○	●
Slovénie	○	●
Espagne	●	●
Suède	○	○
Suisse	○	○
Turquie	○	○
Royaume-Uni	●	●
États-Unis	○	●
Total OCDE		
Oui ●	15	21
Non ○	17	11
Colombie	●	○
Lituanie	○	○
Pérou	○	●

Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 47 et 53. Les questions étaient les suivantes : « Depuis janvier 2015, l'État central/fédéral a-t-il noué des partenariats avec des pépinières d'entreprises pour favoriser la réutilisation des données publiques par les entreprises et les start-ups ? » et « Depuis janvier 2015, l'État central/fédéral a-t-il conclu des partenariats avec des organisations de la société civile pour favoriser la réutilisation plus fréquente des données publiques ouvertes ? ».

Aux **États-Unis**, l'État a conclu plusieurs partenariats avec des organisations de la société civile qui travaillent dans le domaine de l'ouverture des données pour organiser des tables rondes, des hackathons et des conférences. Des partenariats ont ainsi été noués avec le Centre for Open Data Enterprise, la Fondation Sunlight et la Fondation Data Foundation, notamment pour organiser en 2016 le Sommet de la Maison blanche en faveur de l'innovation en matière de données ouvertes (White House Open Data Innovation Summit).[7]

Dans de nombreux pays, les partenariats conclus avec des organisations de la société civile en vue de promouvoir la réutilisation plus fréquente des données publiques se sont inscrits dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO).[8] C'est notamment le cas en Finlande et au Royaume-Uni.[9] Au Royaume-Uni, des organisations de la société civile ont été invitées à examiner le Plan d'action 2016-2018 pour un partenariat sur les données ouvertes (Open Government Partnership Action Plan) qui prévoit entre autres des mesures visant à favoriser la publication et la réutilisation des données publiques ouvertes.[10]

Entreprises

Dans le sillage de la détermination de l'**Espagne** à créer de la valeur économique, les partenariats conclus avec des pépinières d'entreprises comme la Société nationale de l'innovation, une entreprise publique, aident les petites et moyennes entreprises (PME) et les entrepreneurs qui ont recours aux technologies numériques et à la réutilisation de données afin de les y encourager.[11]

Le projet **colombien** « Emprende con datos » aide les entrepreneurs qui utilisent les données publiques ouvertes à résoudre des problèmes liés aux politiques publiques. Il leur offre un appui sous forme de mentorat et de conseils afin de mettre au point des modèles économiques et des applications viables qui leur permettront de résoudre les problèmes liés aux politiques publiques qu'ils rencontrent. En 2018, La manifestation « Emprende con datos » a permis de présenter différents projets d'entrepreneurs qui ont réutilisé des DPO pour résoudre des problèmes liés aux politiques publiques dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, de la mobilité, de la sécurité, de l'aménagement du territoire et du développement durable.[12]

Le gouvernement **canadien** soutient Open Data Exchange, un organisme qui aide les entreprises à accéder aux données ouvertes et à les réutiliser à des fins commerciales grâce à des financements publics. Ce réseau rassemble des utilisateurs et des fournisseurs de données, propose des stages de formation et des recommandations, ainsi qu'un soutien financier aux entreprises qui utilisent des données ouvertes.[13] Le programme ODX Ventures, par exemple, offre un soutien financier à des entreprises de l'Ontario qui réutilisent des données ouvertes.[14]

En **Australie**, le Département du Premier ministre a établi un partenariat avec Pollenizer (une pépinière d'entreprises) afin de créer « DataStart » – une campagne nationale qui vise à aider les start-ups qui réutilisent des DPO. Dans le cadre d'un concours, plusieurs start-ups présentent leurs idées commerciales fondées sur la réutilisation des DPO à un jury composé de représentants d'administrations publiques, d'organismes d'investissement et de secteurs d'activité. La start-up lauréate bénéficie d'une assistance et d'une aide financière pour créer et lancer son produit fondé sur les DPO.[15]

En **Israël**, EcoMotion vise à soutenir la croissance des start-ups dans le domaine du transport intelligent, en favorisant notamment l'innovation. Ce programme constitue une boîte à outils d'innovation au service des organisations du secteur public et du secteur privé

qui favorise la création de produits et de services innovants dans le domaine des transports. Les start-ups qui réutilisent les DPO dans leurs modèles économiques sont soutenues et accompagnées afin de se développer et de s'établir.[16]

Universitaires et chercheurs

Les résultats de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 confirment qu'en règle générale, le milieu universitaire ne figure pas parmi les principales parties prenantes stratégiques et qu'il est largement ignoré en termes de communication et de sensibilisation (voir chapitre 4). C'est important compte tenu de l'utilisation de données que font les universitaires, soit aux fins de la recherche soit parce qu'ils contribuent à éclaircir des questions sociétales et économiques, ainsi que des questions relatives aux politiques publiques, et à favoriser la conception de politiques informées et fondées sur les faits.

Les pays membres et partenaires de l'OCDE ne cherchent pas par exemple à mobiliser les écoles, les établissements d'enseignement supérieur et les établissements universitaires pourtant susceptibles de résoudre des problèmes et de réutiliser des données publiques. Seuls 10 des 34 pays ayant répondu ont encouragé ces acteurs à approfondir leurs recherches sur les données ouvertes (voir Graphique 7.2). Ce groupe d'utilisateurs n'est pas non plus prioritaire en termes de renforcement des capacités, selon les données présentées au chapitre 4.

Graphique 7.2. Principaux objectifs des manifestations visant à favoriser la réutilisation des données dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62 : « Quels sont les principaux objectifs des manifestations visant à favoriser la réutilisation efficace et innovante des données ? ».

À la lumière de ces données, les administrations publiques devraient s'employer à changer cet état d'esprit compte tenu du rôle que les universitaires et les chercheurs peuvent jouer en matière d'utilisation des DPO, surtout en lien avec la science et la recherche ouverte (voir Encadré 7.3). Il est donc nécessaire d'inclure davantage de données de la recherche dans l'ensemble des initiatives publiques et d'expliciter leur pertinence du point de vue du gouvernement ouvert, de l'administration numérique et des politiques d'ouverture des données (OCDE, 2015).

Dans ce contexte, les données publiques ouvertes apparaissent comme un apport utile et susceptible de contribuer à améliorer la disponibilité et l'accessibilité des données de la recherche, conformément aux principes des instruments de l'OCDE qui favorisent les bonnes pratiques en termes d'ouverture des administrations publiques, de partage des données et de secteurs publics fondés sur les données, comme la Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales (OCDE, 2014), et la Recommandation du Conseil concernant l'accès aux données de la recherche financée sur fonds publics (OCDE, 2006).

Encadré 7.3. Ouverture dans le domaine de la science et de l'éducation

Du point de vue de la science, l'ouverture des données est importante pour deux raisons principales :

- Les données en elles-mêmes peuvent être extrêmement précieuses pour la recherche, en particulier les sciences sociales et humaines, ainsi que les sciences de la santé et de l'environnement.
- Les cadres juridiques et déontologiques qui s'appliquent aux DPO peuvent souvent s'appliquer directement aux données de la recherche (d'ailleurs, certaines données de recherche sont considérées comme des données publiques).

Les travaux relatifs aux indicateurs ainsi que le suivi et l'évaluation de l'impact des DPO peuvent également apporter un éclairage sur des questions équivalentes concernant les données scientifiques ouvertes.

En matière de mise en œuvre des DPO, plusieurs difficultés ont été identifiées en lien avec divers aspects d'ordre stratégique, technique, économique, organisationnel, culturel et juridique. Les politiques de divulgation, par exemple, limitent parfois la transparence des données, et l'absence de clarté concernant la propriété des données peut poser des difficultés au regard du droit d'auteur. L'absence de normes convenues en commun concernant les données entrave leur accès et leur utilisation. Des études de faisabilité économique sont nécessaires et doivent tenir compte du coût de la collecte, du traitement et de la fourniture des données. Il faut développer une culture des DPO tant dans les administrations publiques que dans l'ensemble de l'écosystème des utilisateurs de DPO, y compris les chercheurs.

Au niveau des politiques publiques, il y a des enseignements à tirer des expériences d'ouverture des données publiques qui ont des incidences sur les données publiques dans le domaine scientifique. Il se peut qu'il faille également adopter de nouvelles mesures pour optimiser la valeur potentielle des DPO pour la recherche scientifique, par exemple en lien avec des questions sociétales complexes.

Source: Dai, Q., E. Shin et C. Smith (2018), « Open and inclusive collaboration in science: A framework », *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n° 2018/07, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/2dbff737-en.

Les établissements universitaires ont également un rôle à jouer en termes de renforcement des capacités numériques à long terme. La Finlande, l'Irlande, le Japon et la Corée sont les seuls pays qui disent organiser des manifestations associant des écoles et des établissements d'enseignement supérieur et universitaire dans le but de promouvoir la réutilisation des données, et qui soulignent la nécessité d'intégrer la familiarisation avec les données dans les programmes éducatifs.[17]

Il faut avancer dans cette direction en impliquant tous les acteurs concernés (ministères de l'éducation, bibliothèques, universités) non seulement en termes de maîtrise des données mais aussi en matière d'inclusion numérique et de familiarisation avec les données.

Partenariats avec les collectivités locales

Les acteurs locaux sont d'une très grande utilité pour promouvoir la réutilisation des données ouvertes et pour faire progresser la mise en œuvre des politiques d'ouverture des données. La collaboration étroite de l'OCDE avec certains pays membres et partenaires importants de l'OCDE tels que l'Argentine (OCDE, à paraître a), le Mexique (OCDE, 2016, 2018a), la Norvège (OCDE, 2017a) et la Suède (OCDE, 2018b) a permis de démontrer que les écosystèmes de données ouvertes sont souvent plus dynamiques au niveau de la ville/municipalité. Les collectivités locales ont davantage de moyens et de possibilités d'identifier et de mobiliser les communautés de réutilisateurs de données. Elles sont généralement plus proches des citoyens, leur offrent des services plus directs et interviennent dans des domaines qui les touchent de manière immédiate. Elles sont donc plus à même d'être utilisées pour élaborer des services qui intéressent les citoyens. En **France**, comme en **Argentine**, le mouvement d'ouverture des données a commencé au niveau local avant de peu à peu faire pression sur les niveaux supérieurs, ce qui a poussé l'État central à intensifier ses efforts afin de s'adapter aux progrès réalisés au niveau local.

Dans la plupart des pays, les politiques/stratégies centrales/fédérales d'ouverture des données publiques supposent que l'administration centrale/nationale mobilise les administrations publiques locales et les encourage à publier ou à réutiliser des données publiques ouvertes au niveau infranational. Les résultats de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 montrent que 74 % des pays intègrent des initiatives d'ouverture des données au niveau régional ou local dans leurs politiques et stratégies d'ouverture des données publiques.[18]

Pourtant, lorsque les politiques d'ouverture des données sont centrales, il est parfois difficile d'associer les autorités locales dans les pays où des systèmes administratifs décentralisés et/ou fédéraux limitent l'influence de l'administration centrale, contrairement aux pays plus centralisés reposant sur un modèle institutionnel unitaire. C'est pourquoi les modèles de gouvernance multiniveaux varient selon les pays, ces différences ayant des répercussions sur les possibilités qu'a l'administration centrale d'étendre les objectifs des politiques d'ouverture des données publiques au niveau local et d'harmoniser les initiatives locales en matière de DPO avec les objectifs des politiques décidées au niveau central.

En règle générale, les pays membres et partenaires de l'OCDE adoptent souvent une approche partenariale et collaborative avec les collectivités locales. Dans la plupart des pays, les ministères centraux/fédéraux concluent régulièrement des partenariats avec les

niveaux d'administration infranationaux dans le cadre d'initiatives d'ouverture des données publiques. Dans 27 des 35 pays qui ont répondu à l'enquête de l'OCDE,[19] les ministères centraux/fédéraux ont en effet établi des partenariats avec des niveaux d'administration infranationaux dans le cadre de projets d'ouverture des donnés ouvertes.

Dans certains pays, la collaboration avec les niveaux d'administration infranationaux a généralement été axée sur la publication de données publiques ouvertes. Dans d'autres, la collaboration avec les niveaux infranationaux a été nouée pour encourager la réutilisation des données publiques ouvertes ; elle a souvent pris la forme de hackathons.[20]

En **Israël**, par exemple, l'institution centrale chargée des données publiques ouvertes (l'Autorité publique des technologies de l'information et des communications (TIC), placée sous l'autorité du Cabinet du Premier ministre), a organisé plusieurs hackathons en partenariat avec la municipalité de Tel Aviv-Jaffa.[21] En **Irlande**, un hackathon public a été organisé en 2017 par le gouvernement national et par plusieurs organes des collectivités locales.[22]

En Australie et en Nouvelle-Zélande, l'Open Data Community Forum du groupe de travail interinstitutions sur les données ouvertes du Conseil de l'information foncière en Australie et en Nouvelle-Zélande (Australian New Zealand Land Information Council, www.anzlic.gov.au/anzlic-council) offre un bon exemple d'initiative nationale et locale en matière de DPO dans le cadre d'une collaboration transfrontalière. L'un des principaux domaines d'action du groupe concernant l'écosystème des technologies consiste à mettre au point des solutions à distance tout à la fois abordables et susceptibles d'être généralisées en matière de communication de données spatiales fédérées.[23]

Au **Mexique**, le gouvernement central a créé le Réseau Mexique Ouvert, http://mxabierto.org, un mécanisme multipartite qui vise à promouvoir les meilleures pratiques, à renforcer les capacités et à permettre la publication sur le portail central des DPO de données ouvertes émanant du niveau local. Le réseau a pour objectif d'établir une communauté des données ouvertes avec les autorités locales en s'appuyant sur la collaboration et le soutien technique-méthodologique.[24]

En **Finlande**, la Stratégie des Six Villes (6aika) a rassemblé les six villes principales afin de faire face à des problématiques urbaines communes. Les données ouvertes sont au cœur de cette initiative. Ces six villes se sont par exemple engagées à ouvrir les données publiques pour favoriser l'économie numérique (grâce à la création par des entreprises locales de produits fondés sur les DPO, par exemple). C'est pourquoi le gouvernement central et les autorités locales ont noué des liens de collaboration pour mettre au point des portails locaux de données ouvertes et assurer une meilleure interopérabilité des données.

En **Irlande**, les autorités locales coopèrent avec l'Initiative Open Data en mettant leurs données en lien avec le portail national et en encourageant l'utilisation des données ouvertes parmi leurs propres acteurs. En février 2017, la collaboration entre plusieurs organes de l'administration nationale et des autorités locales a donné lieu à l'organisation d'un hackathon.[25]

De même, comme on l'a déjà indiqué à propos d'autres types de partenariats, les règles en vigueur dans certains pays concernant les initiatives d'ouverture des données à l'échelon infranational relèvent du Plan d'action du Partenariat pour un gouvernement ouvert.[26]

En **Grèce**, par exemple, plusieurs régions dont celle de Macédoine occidentale et celle de Grèce centrale sont tenues, au titre du troisième Plan d'action national, de respecter des engagements qui portent principalement sur la publication de données publiques ouvertes.[27]

De même, au **Royaume-Uni**, les États doivent tenir leurs propres engagements au titre du Plan d'action.[28]

Au **Canada,** le gouvernement s'est engagé, au titre du Troisième Plan bisannuel dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert, à « élargir la collaboration avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et municipaux afin de normaliser et d'harmoniser davantage la diffusion de données ouvertes du gouvernement dans toutes les administrations ».[29]

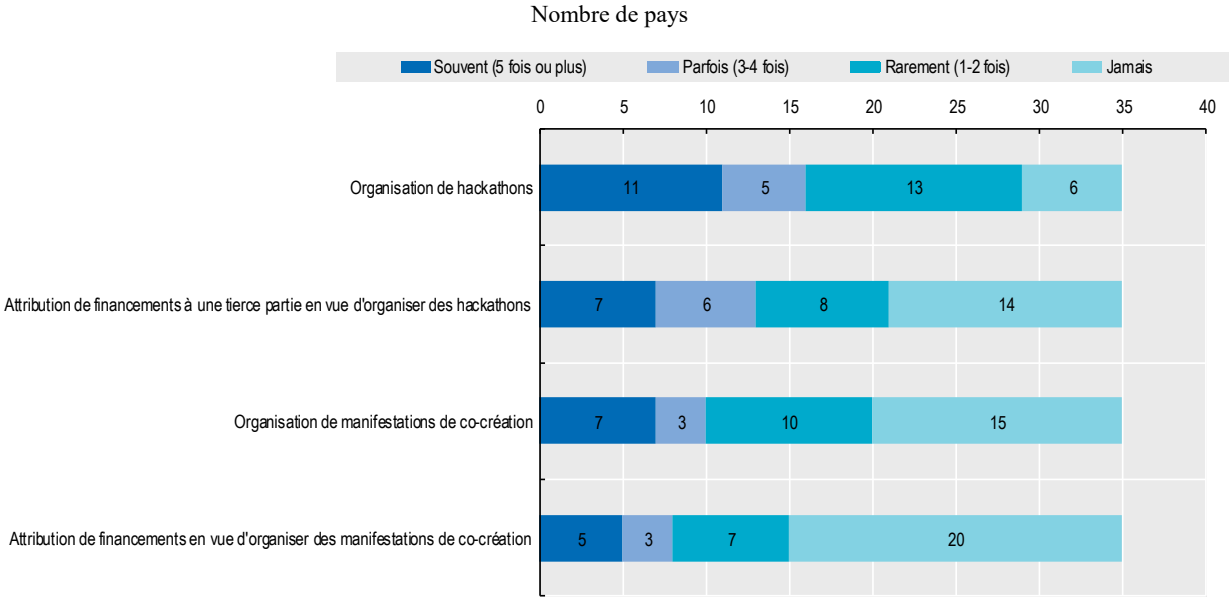
Conception de manifestations axées sur la résolution de problèmes pour stimuler la réutilisation de données

Les administrations publiques sont projetées dans un champ quelque peu innovant lorsqu'elles mettent en avant les DPO pour illustrer les possibilités que recèlent l'utilisation et la réutilisation des données publiques. Dans ce rôle de défenseurs des DPO, les autorités peuvent s'affirmer comme source d'inspiration utile pour encourager l'utilisation et la réutilisation des données ouvertes. C'est pourquoi la clarté des objectifs assignés aux projets de réutilisation des données est une condition préalable indispensable pour tirer parti de la valeur des exercices de réutilisation des données.

Dans la mesure où l'approche générale visant à publier des données constructives et à en faire des plateformes (voir chapitres 4, 5 et 6) consiste de plus en plus souvent à publier les données dans un but précis, il est important que les manifestations visant à promouvoir les données soient également organisées dans le même but et selon un format axé sur la résolution de problèmes.

Globalement, les résultats de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 montrent qu'entre janvier 2015 et décembre 2016, 13 pays sur 35 ont organisé des hackathons une ou deux fois pour encourager la réutilisation des données publiques ouvertes (voir Graphique 7.3 et 16 pays ont organisé ces manifestations au moins cinq fois au cours de la période en question.

Graphique 7.3. Fréquence des initiatives mises en œuvre par des ministères/agences centraux/fédéraux en vue de promouvoir la réutilisation des données publiques ouvertes dans les entreprises des pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44 : « En pratique, depuis janvier 2015, à quelle fréquence des représentants des ministères et organismes publics centraux ou fédéraux ont-ils participé aux manifestations et activités suivantes en vue de promouvoir la réutilisation des données publiques ouvertes dans les entreprises ? ».

Dans les « hackathons » parrainés par des administrations publiques, celles-ci ne se contentent pas de fournir les données à utiliser. Souvent, elles collaborent également de manière fructueuse avec les acteurs réunis, soit en participant à l'élaboration de solutions soit en créant les conditions permettant aux différents acteurs de collaborer. L'idée est de rassembler une foule d'acteurs aux parcours différents : fonctionnaires, secteur privé, organisations non gouvernementales (ONG), universitaires, société civile, journalistes et citoyens intéressés. Chaque participant apporte à la table de travail ses propres connaissances et ses propres données qui s'ajoutent à celles que fournissent les administrations publiques.

De fait, les hackathons sont l'une des pratiques les plus courantes que les administrations publiques emploient pour promouvoir la réutilisation des données publiques ouvertes et pour faire office de plateformes. Toutefois, ces manifestations sont parfois conçues selon une approche consistant à laisser les intervenants se débrouiller des données disponibles plutôt que selon une approche fondée sur une réflexion conceptuelle (voir Encadré 7.4).

La multiplication des activités de hackathon à tous les niveaux d'administration est certes un signe positif de la croissance dynamique des efforts visant à encourager la mobilisation et l'action des communautés en faveur de la création de valeur mais elle soulève également des préoccupations liées à la nécessité d'orienter ces initiatives en direction d'objectifs spécifiques. L'absence de mobilisation structurée peut par exemple se traduire par des effets et résultats finaux limités. Au contraire, les projets de hackathons assortis d'objectifs

peuvent être très utiles non seulement pour créer de la valeur tangible mais aussi pour nouer des relations à long terme et susciter une mobilisation commune susceptible de produire des résultats grâce à la réutilisation de DPO, par exemple en identifiant un problème à résoudre et en réunissant tous les acteurs concernés pour trouver les connaissances nécessaires et les faire émerger de manière collaborative afin d'examiner quelles solutions trouver et comment les données peuvent y contribuer.

Encadré 7.4. Réflexion conceptuelle et données ouvertes : la combinaison de technologies avec un état d'esprit axé sur la résolution des problèmes

La réflexion conceptuelle vise principalement à répondre aux besoins des consommateurs d'un produit ou d'un service spécifique et de l'infrastructure qui permet la consommation du produit en question. La logique de la réflexion conceptuelle privilégie l'action, le prototypage et une approche fondée sur la résolution du problème tout en associant les consommateurs ou les utilisateurs tout au long du processus.

Dans le domaine des politiques publiques, l'adoption d'une approche fondée sur la réflexion conceptuelle consiste à identifier un problème puis à privilégier la mise au point d'une solution en associant ceux qui subissent le problème et pour qui la solution est conçue.

De ce fait, les données publiques ouvertes sont un outil majeur tant pour aider les organisations du secteur public à identifier tel ou tel problème propre à un groupe particulier que pour permettre de résoudre le problème en question. En outre, elles facilitent le processus de collaboration que les administrations publiques doivent mettre en œuvre avec les utilisateurs pour trouver des solutions.

Selon cette approche, les administrations publiques devraient donc publier les DPO si elles peuvent contribuer à nourrir une réflexion conceptuelle soit en aidant à détecter un problème lié à l'action publique soit en contribuant à sa solution. Il ne faut pas envisager les DPO comme un instrument isolé dont les politiques et stratégies ne viseraient qu'à la seule diffusion.

En réalité, les DPO doivent être considérées comme faisant partie du processus d'élaboration des politiques publiques plutôt que comme une politique isolée. Autrement dit, les administrations publiques doivent comprendre que les DPO ne sont pas une fin en soi mais plutôt un moyen, car elles peuvent être utiles dans différents domaines de l'action publique. Elles doivent être envisagées comme un outil susceptible d'aider un processus à produire des résultats concrets.

Source : Brown, T. et J. Wyatt (2010), « Design thinking for social innovation », *Stanford Social Innovation Review*, Hiver 2010, www.ssireview.org/articles/entry/design_thinking_for_social_innovation; OCDE (2017b), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279865-en.

Notons que certains pays ont cessé d'organiser des hackathons, faute de résultats probants. Tirant les enseignements de ces expériences et pour favoriser la continuité du processus, des pays comme la **Colombie** et la **Suède** (voir OCDE, 2018c, 2018b) ont fait en sorte que les initiatives de même nature soient conçues de manière à produire des résultats durables plutôt que de se contenter de l'effet médiatique d'événements ponctuels organisés sous la forme de concours.

Hack4Sweden, l'initiative suédoise qui vise à impliquer différentes agences publiques dans l'établissement de partenariats en faveur de la réutilisation des DPO, est un excellent exemple d'initiative publique visant à renforcer le sentiment d'appropriation et de responsabilité à l'égard des politiques et des programmes de DPO au-delà de la seule entité coordinatrice (voir Encadré 7.5). Toutefois, il faut également mettre en valeur l'expérience suédoise qui vise à ouvrir la voie à des projets de hackathon plus mûrs, mieux conçus et susceptibles de résoudre les problèmes.

Encadré 7.5. Hack4Sweden : Un exemple d'agence publique prenant l'initiative dans le domaine de l'innovation fondée sur les DPO

Hack4Sweden a pour mission de bâtir une communauté consacrée à la création de données ouvertes pour permettre une innovation durable dans l'ensemble de la société. L'objectif est de stimuler et de soutenir les agences publiques dans les travaux qu'elles mènent pour donner davantage de visibilité aux données publiques.

En 2018, dans le cadre du processus visant à renforcer la numérisation du secteur public, le gouvernement suédois a accordé une importance particulière à l'ouverture des données et à l'innovation fondée sur les données ouvertes. L'idée est que le secteur public, le milieu universitaire, l'entreprise et les organisations créatives de la société civile doivent interagir et collaborer pour produire de la valeur. L'initiative repose sur le principe selon lequel la réutilisation des données ouvertes peut contribuer à renforcer la croissance, la participation et l'efficacité. L'innovation ouverte et fondée sur les données offre la possibilité majeure d'accroître le nombre de personnes qui contribuent au bien-être numérique de la société de demain et qui, ensemble, produisent des avantages sociaux. De plus, le gouvernement suédois estime que lorsqu'il existe un avantage social, le secteur public doit être un partenaire actif. L'accès aux données des pouvoirs publics, si elles sont fournies sous forme de données ouvertes, peut se traduire par une série d'avantages pour la société comme pour l'économie. Il peut notamment donner la possibilité aux citoyens, aux entreprises et à la société civile de participer de manière plus intensive et démocratique aux activités publiques, par exemple à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques, mais aussi renforcer la transparence des décisions de l'administration.

L'un des objectifs du gouvernement suédois est de développer l'utilisation des données ouvertes pour favoriser l'innovation et la participation, et l'initiative Hack4Sweden est jugée très utile pour stimuler cette collaboration vertueuse entre le secteur public et l'écosystème dans son ensemble. Elle vise à mobiliser régulièrement les autorités publiques au fil des années afin qu'elles s'emploient activement à permettre la réutilisation efficace des données ouvertes pour faciliter l'émergence d'un marché des données et pour contribuer à renforcer l'autonomisation des citoyens, et à bâtir conjointement des services numériques. Les hackathons qui visent à mettre en avant les concours de réutilisation des données afin de créer de la valeur publique sont l'une des activités envisagées pour promouvoir le rôle de plateforme de l'administration publique. C'est la raison pour laquelle la gestion de l'initiative Hack4Sweden est confiée à différentes organisations du secteur public selon les années.

Source: OCDE (2018b), "Key findings", *Digital Government Review of Sweden: Enabling Government as a Platform Through a Data-driven Public Sector*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/key-findings-digital-government-review-of-sweden-2018.htm.

L'accent placé sur les possibilités d'activités économiques fondées sur les données

Les données de l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 montrent que dans 22 des 34 pays ayant répondu, le principal objectif des manifestations visant à promouvoir la réutilisation des données consiste à créer de nouvelles possibilités d'activité économique. Dans la plupart des pays, en effet, le hackathon est l'une des initiatives les plus souvent utilisées par les administrations pour promouvoir la création de nouvelles possibilités d'activité économique grâce à la réutilisation de données publiques. Les exemples en sont nombreux :

- En **Autriche**, par exemple, le projet Data Market Austria organise la plupart de ses manifestations dans le but de créer de nouvelles possibilités d'activité économique par la réutilisation de données publiques. Au fond, l'idée de ce projet consiste à promouvoir un écosystème de données et de services en favorisant un contexte propice à l'innovation fondée sur les données[30].
- En **Pologne**, le ministère de la Numérisation a organisé un hackathon dans le but de présenter des méthodes permettant de créer de nouvelles possibilités d'activité économique par la réutilisation de données publiques centrales et locales. Pour soutenir l'équipe lauréate, le gouvernement lui a offert un soutien financier afin qu'elle concrétise son idée ainsi qu'un stage au Centre des technologies informatiques (COI), qui dispense des formations, aide à la gestion des projets et met à disposition des spécialistes des communications[31].
- En **Estonie**, Garage48 Open et Big Data est un hackathon qui permet de réutiliser des données publiques à des fins publiques ou privées[32].
- En **Corée**, le concours Open Data Start-up encourage la création de nouvelles possibilités d'activité économique grâce à l'utilisation de données publiques ouvertes. Concrètement, différentes start-ups qui utilisent les DPO sont encouragées à participer et les lauréats reçoivent un financement et une aide de l'administration publique afin de développer leur jeune entreprise[33].
- En 2016, le gouvernement de la **République tchèque** a organisé un hackathon pour soutenir l'innovation et l'entrepreneuriat en République tchèque, en Hongrie, en Pologne et en République slovaque. Il était demandé aux participants de créer une application mobile sur l'internet des objets en utilisant des données publiques ouvertes. Les gagnants du concours recevraient ensuite des fonds publics à partager pour assurer le développement de leurs applications[34].
- En **France**, les producteurs de données sont très actifs en matière d'organisation de hackathons/camps de données ouvertes afin de stimuler les écosystèmes de réutilisateurs de données. Étalab (la mission chargée des données ouvertes) propose son aide à l'organisation des manifestations en lien direct avec les organisateurs (qui, le plus souvent, sont des ministères ou des organismes publics).
- Le projet **mexicain** Labora (lancé en 2016) est un exemple de grande initiative publique visant à créer une plateforme et à renforcer l'écosystème des entreprises mexicaines en fournissant un appui aux start-ups fortement utilisatrices de données et en mettant l'accent sur l'économie fondée sur les données. La deuxième étape de Labora (baptisée Labora 2.0) a été lancée en 2017 et devrait multiplier les résultats liés à la production, à la publication et à la réutilisation de données publiques sectorielles pour l'activité économique (OCDE, 2018a).

L'accent placé sur la bonne gouvernance et les avantages pour les citoyens

L'un des autres objectifs majeurs des manifestations qui encouragent la réutilisation des données publiques vise à trouver des solutions innovantes à des questions spécifiques liées à l'action publique :

- Au **Royaume-Uni**, le concours Geovation invite les start-ups britanniques à contribuer à résoudre les problèmes liés à la sécurité des produits alimentaires, aux transports et à l'énergie en utilisant notamment les DPO en fonction de la situation géographique. Les participants sont encouragés à utiliser des données géographiques publiques pour trouver des idées qui amélioreront la santé et le bien-être, favoriseront la croissance économique locale, bénéficieront aux milieux naturels et assureront des conditions de vie durables[35].
- Au **Japon**, le Grand Prix Stat Dash 2016 a encouragé la mise au point de solutions innovantes pour intensifier l'utilisation de la page internet des statistiques publiques afin de promouvoir le recours aux données statistiques publiques dans le domaine socio-économique.[36]
- En **France**, un camp de données ouvertes a été organisé à l'Assemblée nationale en 2015 pour promouvoir l'utilisation des données parlementaires afin d'apporter des solutions innovantes à différents problèmes liés à l'action publique. Les participants ont par exemple été encouragés à envisager de nouveaux usages des données de l'Assemblée nationale afin de favoriser la participation citoyenne.[37]
- Aux **Pays-Bas**, le projet intitulé Open Data Estafette Smart Logistics and Ports a principalement consisté à trouver des solutions innovantes pour améliorer l'accessibilité, la viabilité et la sûreté des ports. Les lauréats du concours ont conçu une initiative utilisant des DPO qui permet aux capitaines de navires de mieux déterminer leur heure de départ afin de naviguer plus efficacement et de consommer moins de carburant.[38]
- L'initiative **suédoise** Hack4Sweden, décrite ci-dessus, a utilement contribué à promouvoir la réutilisation des données publiques ouvertes pour surmonter des problèmes d'ordre sociétal. L'un des lauréats d'une édition récente a utilisé des données publiques ouvertes et des technologies d'intelligence artificielle pour créer une application innovante de rapprochement des offres et des demandes d'emploi grâce à laquelle il peut être proposé aux demandeurs d'emploi des offres qui correspondent le mieux à leur personnalité. Cette évolution de la pertinence de Hack4Sweden qui permet de faire le lien entre la réutilisation des données et la création de valeur est le fruit d'une évaluation décisive par l'administration publique des éditions précédentes, qui ne s'étaient pas traduites par des cas probants de participation des acteurs concernés car elles n'avaient pas permis d'établir un lien entre des problèmes liés à l'action publique et des solutions fondées sur les données qui impliquent l'écosystème (OCDE, 2018b).
- En **Corée**, le gouvernement a organisé un concours de données publiques ouvertes dans le domaine de la sécurité des produits alimentaires. Les participants, en particulier les entrepreneurs, ont été encouragés à réutiliser des données publiques dans le domaine de l'agriculture pour concevoir des idées favorisant la sécurité des produits alimentaires.[39]
- Au **Chili**, une activité de co-création organisée par le gouvernement en 2015, « VisualizaDA! », a invité les artistes et les développeurs vivant dans le pays à réutiliser des DPO pour créer des visualisations de données. Concrètement, le but de l'activité était de mettre en lumière les différentes possibilités que recèle la réutilisation des DPO en termes de visualisation des données.[40]

D'autres pays ont organisé des manifestations visant à améliorer l'exécution des services publics et la performance du secteur public (voir chapitre 2) :

- En **Belgique**, l'atelier Open Data organisé en 2016 visait à encourager les organisations du secteur public à réutiliser les DPO afin d'améliorer les services publics qu'elles fournissent. Plusieurs représentants d'administrations régionales ont présenté des exposés sur les DPO dans leurs régions respectives et les différents avantages des données ouvertes ont été examinés, y compris l'amélioration des services publics fournis.[41]
- En **Irlande**, le "HackYourWayDay", en 2017, a principalement visé à améliorer les recherches des citoyens et leurs échanges avec les services publics grâce à l'utilisation des DPO et des géodonnées. L'une des équipes lauréates a créé une application permettant aux utilisateurs de choisir un endroit où vivre en fonction de leurs différents besoins, y compris les services publics.[42]
- En **Grèce**, un hackathon organisé en 2016 par le gouvernement, « IT 4 GOV », visait à promouvoir la mise au point d'applications innovantes utilisant des nouvelles technologies afin d'enrichir les réformes administratives. Les participants au hackathon ont été encouragés à créer des applications qui amélioreraient la prestation de services publics. Les lauréats étaient assurés de recevoir l'aide de l'État pour poursuivre le développement de leur application.[43]
- En **République slovaque**, « DanubeHack » est une initiative gouvernementale qui vise à promouvoir la réutilisation des DPO, en particulier les données géographiques, afin de mettre au point des applications qui contribuent à l'efficacité du secteur public, à l'ouverture de l'information ou à la protection de l'environnement. Les participants sont également encouragés à proposer d'autres domaines dans lesquels la réutilisation des DPO pourrait contribuer à la création de valeur. Pour mieux orienter les participants dans leur recherche de DPO géographiques, les organisateurs fournissent une liste de séries de données publiques et de leurs emplacements. En 2016, l'une des équipes lauréates a présenté une application permettant aux propriétaires de vergers et de vignobles de signaler l'emplacement de branches coupées afin d'aider les collecteurs de biomasse à les localiser et à les collecter. D'autre part, en 2017, outre le hackathon, le gouvernement a ajouté l'Académie des données ouvertes à la manifestation afin de présenter les perspectives et les avantages liés à la réutilisation de DPO géographiques et ses différentes implications.[44]
- Aux **Pays-Bas**, par exemple, le Hackathon de la Responsabilité vise à créer des applications et des outils qui renforcent la responsabilité des administrations publiques en termes de performance et de budgétisation. En 2017, le lauréat du hackathon a mis au point une application permettant aux citoyens de comparer les dépenses et la performance des municipalités.[45] Ces initiatives sont essentielles pour faire la promotion des avantages que présente par exemple l'ouverture des données budgétaires (voir chapitre 6).
- En **France**, la Cour des comptes, en collaboration avec Étalab, a organisé en 2016 une « datasession » invitant des développeurs, des concepteurs, des journalistes spécialisés dans les données et des étudiants à réutiliser ses données sous forme de données ouvertes pour créer de nouvelles applications fondées sur les DPO. Des données publiques financières ont notamment été rendues accessibles afin que les participants les réutilisent et développent des visualisations de données ou des applications. La manifestation a été organisée pour inciter à poursuivre l'innovation

et à imaginer de nouvelles formes de collaboration entre la Cour des comptes et la société civile.[46]

- En **Israël**, le gouvernement, par l'intermédiaire du Bureau du service civil ou du ministère de la Justice, a travaillé en partenariat avec des organisations de la société civile pour améliorer l'accessibilité et l'équité des pratiques de recrutement de l'administration publique ou pour fournir des renseignements aux ONG afin de mieux informer les citoyens qui les soutiennent.

Outre les initiatives mentionnées ci-dessus, certains pays ont mis au point des directives destinées à informer les fonctionnaires de la meilleure manière de tirer parti des données publiques ouvertes dans les processus d'élaboration des politiques publiques. L'Autriche, la Colombie, la République tchèque, la Finlande, la France, le Japon, la Corée et le Royaume-Uni publient des directives générales applicables à tous les ministères et organismes sur la meilleure utilisation possible des données publiques ouvertes afin d'éclairer les processus d'élaboration des politiques.[47]

Au **Japon**, le manuel intitulé « Let's Begin Open Data » aide les organisations du secteur public à tirer le meilleur parti des données publiques ouvertes dans les processus d'élaboration des politiques publiques et fournit notamment des exemples concrets dans le secteur public des DPO.[48] En **Corée**, le guide « What Big, Why Big, How Big? » contient des directives sur les DPO et les données massives, en particulier sur leur réutilisation dans le processus d'élaboration des politiques publiques.[49] En **Finlande**, enfin, le récent rapport de recherche sur l'utilisation des données publiques ouvertes (*The Utilisation of Data Increases Innovation and Growth*) contient des propositions permettant aux fonctionnaires de mieux cerner l'utilisation des données publiques ouvertes dans les processus d'élaboration des politiques publiques.[50]

Manifestations financées par des fonds publics et organisées par des tiers

En ce qui concerne l'octroi de financements à une tierce partie pour organiser des hackathons, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, le Japon, la Corée, le Mexique et le Royaume-Uni indiquent octroyer des fonds régulièrement (cinq fois ou davantage entre janvier 2015 et décembre 2016) aux fins de l'organisation de manifestations de ce type :

- En **Irlande,** l'Open Data Engagement Fund est un fonds public qui favorise la publication et la réutilisation de données publiques ouvertes. Il parraine des projets de tout type d'organisation, y compris des organisations de la société civile, qui visent à réutiliser des données publiques ouvertes pour produire des avantages tangibles et qui sont concrètement réalisables.[51]
- En **Australie**, plusieurs organisations du secteur public contribuent financièrement à GovHack, un hackathon de données ouvertes qui a lieu chaque année. La direction des impôts et le ministère des Finances, par exemple, parrainent ce hackathon.[52]
- Au **Danemark**, plusieurs hackathons ont été organisés en collaboration avec d'autres organisations comme l'Instituttet Alexandra, avec l'appui de financements publics.[53]
- En **Finlande**, quelques organisations du secteur public ont apporté un soutien financier à l'Open Finland Challenge de 2015, organisé par Open Knowledge Finland. L'Institut national pour la santé et le bien-être, par exemple, était l'un des parrains officiels.[54]
- De même au **Japon**, plusieurs hackathons ont été financés par l'État central par l'intermédiaire de l'Association générale constituée "Vitalizing Local Economy Organization by Open Data & Big Data" (VLED).[55]

- En **Corée**, l'État a apporté son soutien financier à plusieurs hackathons différents entre 2015 et la fin 2016. Il a notamment soutenu le Global Datathon, un concours visant à lutter contre les problèmes climatiques en utilisant les DPO.[56]
- Au **Mexique**, le gouvernement fédéral a apporté son soutien financier à plusieurs hackathons comme le Musée interactif du hackathon Xalapa, une initiative locale visant à promouvoir l'utilisation des DPO pour résoudre des problèmes locaux à Xalapa.[57]
- Au **Royaume-Uni**, Digital Catapult, un centre majeur d'innovation technologique numérique, a organisé en 2015 l'Environmental Data Exchange Hack Weekend auquel le gouvernement a apporté un soutien financier.[58]

La multitude d'initiatives – en particulier les hackathons – organisés ou co-organisés par des administrations publiques pour renforcer la collaboration en matière de réutilisation des données afin de co-créer de la valeur et des services illustre parfaitement l'une des principales caractéristiques d'une administration numérique : sa capacité à agir comme « administration-plateforme » (OCDE, à paraître b). Nous constatons à partir des faits présentés ci-dessus que la nature des hackathons évolue à mesure que les politiques et écosystèmes de données ouvertes mûrissent dans tous les pays.

La communauté des données en action : manifestations organisées par les utilisateurs et initiatives extérieures

Il est important de noter que les administrations publiques ne sont pas le seul groupe qui mobilise les acteurs extérieurs au secteur public et les encourage à réutiliser les DPO : des parties prenantes extérieures, des organisations de la société civile par exemple, ont elles aussi organisé des manifestations et trouvé des solutions concernant la réutilisation des données publiques ouvertes. Le soutien en faveur de la réutilisation des DPO peut donc se définir non seulement comme un comportement vertical prenant sa source dans les administrations publiques mais aussi, de plus en plus souvent, comme une initiative venant de la base :

- Aux **États-Unis**, Code for America est un bon exemple des initiatives d'acteurs non publics qui soutiennent la réutilisation des DPO afin de promouvoir la collaboration entre les administrations publiques et les citoyens pour mettre en œuvre des services et des solutions provenant des utilisateurs (de sorte que les administrations fournissent un meilleur service aux administrés). En réalité, Code for America privilégie l'utilisation de technologies numériques pour tenir compte des besoins des utilisateurs et établir des plateformes de collaboration en vue de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et des services plus adaptés à chacun ainsi qu'à des groupes particuliers. Code for America promeut la publication et la réutilisation des DPO afin d'encourager le dialogue public, de favoriser une participation productive sur différentes questions-clés et de permettre aux différentes communautés d'aider les administrations à mieux travailler. Pour y parvenir, plusieurs lignes directrices ont été proposées aux administrations publiques, de même que des manifestations comme la Journée nationale du hacking civique, pour promouvoir la sensibilisation à la réutilisation des DPO et à ses avantages.[59]
- **Open Data for Development** (OD4D) est un autre exemple d'organisation non gouvernementale qui encourage la réutilisation des DPO par les dirigeants et les acteurs de l'innovation dans les administrations publiques, la société civile, les médias et les entreprises. L'une des initiatives qu'elle a mises en œuvre pour

> encourager la réutilisation des données dans les communautés locales est la School of Data Fellows. Cette école vise à former et à aider des journalistes, des organisations de la société civile et des particuliers à utiliser les données de manière efficace au sein de leurs communautés et de leurs pays respectifs. Elle propose une formation à l'utilisation des données et à l'encadrement, ainsi qu'un tutorat pour aider les participants à organiser toutes sortes de manifestations et à renforcer leurs communautés.[60]

En outre, un certain nombre d'organismes privés se substituent aux administrations publiques pour entreprendre et promouvoir la réutilisation des données publiques ouvertes. De fait, un nombre croissant d'organismes privés qui fournissent des services de stockage des données à distance pour héberger des données publiques ouvertes encouragent la réutilisation des données et proposent les outils nécessaires à ces fins sur des plateformes dédiées en ligne. Autrement dit, ces organismes contournent le rôle primordial que jouent les administrations publiques en termes de coordination de la réutilisation des DPO et créent des écosystèmes d'utilisateurs de données ouvertes. Amazon Web Services (AWS) est un exemple emblématique de plateforme hébergeant des DPO et encourageant leur réutilisation, avec des produits d'analyse de données tels qu'Amazon EC2, AWS Lambda ou encore Amazon EMR. AWS est donc une plateforme alternative aux portails centraux/fédéraux de données publiques ouvertes et témoigne du fait que les prestataires privés de services de stockage des données à distance peuvent jouer le rôle des administrations publiques en matière de promotion de la réutilisation des DPO.[61]

Le concours intitulé « City on a Cloud Innovation Challenge » est un bon exemple des efforts que déploie AWS pour mobiliser les utilisateurs de données, qu'ils proviennent ou non du secteur public, et pour créer son propre écosystème. Il invite les autorités locales et régionales, les écoles privées et publiques, les organisations non lucratives et les districts à concourir pour proposer une solution innovante à un problème lié à l'action publique, notamment en utilisant les services d'AWS.[62]

Ces initiatives récentes et croissantes montrent que les DPO et la promotion de leur réutilisation ne relèvent pas uniquement du ressort des administrations, et confirment au contraire qu'il est indispensable que les administrations deviennent des plateformes qui fassent la promotion de la collaboration en matière de données afin de résoudre les problèmes de façon collective. C'est pourquoi les DPO témoignent sans équivoque du fait que les administrations doivent faire office de plateformes de collaboration, travailler avec des acteurs non publics pour répondre à des problèmes communs, et laisser les acteurs privés endosser des responsabilités ordinairement confiées à la puissance publique s'ils peuvent être plus efficaces tout en assurant le respect des objectifs stratégiques généraux du gouvernement et la protection de l'intérêt général, c'est-à-dire la confidentialité et la protection de la sécurité.

Notes

1. Indications fournies par 29 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 61a : « Qui est chargé d'organiser les initiatives faisant la promotion de la réutilisation des données ? ».

2. Indications fournies par 29 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 61a : « Qui est chargé d'organiser les initiatives faisant la promotion de la réutilisation des données ? ».

3. Complément d'information fourni par la France en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 53. Pour en savoir plus, voir http://fing.org/?About-Fing&lang=fr.

4. Complément d'information fourni par les Pays-Bas en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 53. Pour en savoir plus, voir https://openstate.eu/nl/over-ons/.

5. Complément d'information fourni par l'Espagne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 53. Pour en savoir plus, voir http://forocpp.es/foro-cpp-risp/ et http://datos.gob.es/es/noticia/reunion-de-trabajo-y-nuevas-incorporaciones-al-foro-cpp-risp.

6. Complément d'information fourni par la Grèce en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 53. Pour en savoir plus, voir https://ellak.gr/2016/06/plesio-sinergasias-gia-to-schediasmo-anaptixi-ke-ipostirixi-draseon-anichtotitas-me-to-ipourgio-pedias-gredu-opensource/.

7. Complément d'information fourni par les États-Unis en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 53. Pour en savoir plus, voir www.data.gov/event/white-house-open-data-innovation-summit/.

8. Indications fournies par 32 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 53 : « Depuis janvier 2015, l'administration centrale/fédérale a-t-elle conclu des partenariats avec des organisations de la société civile pour favoriser une réutilisation plus fréquente des données publiques ouvertes ? ».

9. Indications fournies par 32 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 53 : « Depuis janvier 2015, l'administration centrale/fédérale a-t-elle conclu des partenariats avec des organisations de la société civile pour favoriser une réutilisation plus fréquente des données publiques ouvertes ? ».

10. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 53. Pour en savoir plus, voir www.opengovernment.org.uk/2017/02/15/2016-18-open-government-action-plan-implementation-meeting-1-feb-2017-meeting-note/ et www.opengovpartnership.org/countries/united-kingdom.

11. Complément d'information fourni par l'Espagne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 47. Pour en savoir plus, voir www.agendadigital.gob.es/agenda-digital/noticias/Documents/Presentaci%C3%B3n%20ENISA.pdf et www.enisa.es/es/conocenos/info/quienes-somos.

[12]. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 47. Pour en savoir plus, voir http://emprendecondatos.gov.co/.

[13]. Complément d'information fourni par le Canada en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 47. Pour en savoir plus, voir https://codx.ca/about-us/.

[14]. Pour en savoir plus, voir https://codx.ca/odx-ventures/.

[15]. Complément d'information fourni par l'Australie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 47. Pour en savoir plus, voir www.pmc.gov.au/news-centre/data/datastart et https://datastart.com.au/.

[16]. Complément d'information fourni par Israël en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 47. Pour en savoir plus, voir www.ecomotion.org.il/.

[17]. Indications fournies par 31 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie, Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62 : « Quels sont les objectifs principaux des manifestations visant à promouvoir la réutilisation efficace et innovante des données ? ».

[18]. Indications fournies par 31 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie, Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 5b : « La politique/stratégie centrale en matière de DPO prévoit-elle la conception d'initiatives liées aux données ouvertes à l'échelon des états fédérés ou à l'échelon régional ou local ? ».

[19]. Indications fournies par 32 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 63 : « Les ministères/organismes centraux/fédéraux collaborent-ils régulièrement avec des administrations infranationales (locales, régionales) à des initiatives d'ouverture des données publiques ? ».

[20]. Indications fournies par 32 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 63 : « Les ministères/organismes centraux/fédéraux collaborent-ils régulièrement avec des administrations infranationales (locales, régionales) à des initiatives d'ouverture des données publiques ? ».

[21]. Complément d'information fourni par Israël en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 63.

[22]. Complément d'information fourni par l'Irlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 63.

[23]. Complément d'information fourni par l'Australie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 63.

[24]. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 63.

[25]. Complément d'information fourni par l'Irlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 63.

[26]. Indications fournies par 32 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 63 : « Les ministères/organismes

centraux/fédéraux collaborent-ils régulièrement avec des administrations infranationales (locales, régionales) à des initiatives d'ouverture des données publiques ? ».

27. Complément d'information fourni par la Grèce en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 63.

28. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 63.

29. Complément d'information fourni par le Canada en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 63.

30. Complément d'information fourni par l'Autriche en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62. Pour en savoir plus, voir http://datamarket.at/.

31. Complément d'information fourni par la Pologne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62. Pour en savoir plus, voir www.hackathon.gov.pl/ et www.coi.gov.pl/en.html.

32. Complément d'information fourni par l'Estonie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62. Pour en savoir plus, voir http://garage48.org/events/openbigdata.

33. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62. Pour en savoir plus, voir https://goo.gl/XS2tWb.

34. Complément d'information fourni par la République tchèque en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir www.ctu.cz/tiskova-zprava-2016-v4-hackathon-zavadime-internet-veci-do-bezneho-zivota.

35. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir https://geovation.uk/challenge/.

36. Complément d'information fourni par le Japon en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62. Pour en savoir plus, voir www.e-stat.go.jp/api/event/statdash2016/.

37. Complément d'information fourni par la France en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62. Pour en savoir plus, voir www.etalab.gouv.fr/datacampan-un-open-data-camp-a-lassemblee-nationale.

38. Complément d'information fourni par les Pays-Bas en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62. Pour en savoir plus, voir www.connekt.nl/nieuws/open-data-estafette-smart-logistics-ports/.

39. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir http://kfdn.co.kr/28880.

40. Complément d'information fourni par le Chili en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir www.cultura.gob.cl/convocatorias/invitan-a-creadores-a-participar-de-visualizada/.

41. Complément d'information fourni par la Belgique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62. Pour en savoir plus, voir http://data.gov.be/fr/open-data-workshop-12-janvier-2016.

[42]. Complément d'information fourni par l'Irlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62. Pour en savoir plus, voir https://data.gov.ie/content/announcing-hackyourwayday-winners.

[43]. Complément d'information fourni par la Grèce en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 62. Pour en savoir plus, voir www.minadmin.gov.gr/?page_id=12958.

[44]. Complément d'information fourni par la République slovaque en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir http://danubehack.eu/.

[45]. Complément d'information fourni par les Pays-Bas en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44a. Pour en savoir plus, voir https://accountabilityhack.nl/.

[46]. Complément d'information fourni par la France en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir www.etalab.gouv.fr/datasession-des-28-et-29-mai-la-cour-des-comptes-approfondit-sa-demarche-dopen-data-et-dopen-gov.

[47]. Indications fournies par 32 pays de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 60 : « Existe-t-il, à l'échelon central/fédéral, des directives informant les fonctionnaires de la meilleure manière de tirer parti des données publiques ouvertes dans les processus d'élaboration des politiques ? ».

[48]. Complément d'information fourni par le Japon en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 60.

[49]. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 60. Pour en savoir plus, voir https://goo.gl/djw3Wo.

[50]. Complément d'information fourni par la Finlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 60. Pour en savoir plus, voir http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/raportti-datan-hyodyntaminen-lisaa-innovaatioita-ja-kasvua.

[51]. Complément d'information fourni par l'Irlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 55. Pour en savoir plus, voir www.per.gov.ie/en/minister-of-state-murphy-launches-open-data-engagement-fund/.

[52]. Complément d'information fourni par l'Irlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir www.govhack.org/competition/sponsors/.

[53]. Complément d'information fourni par le Danemark en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44.

[54]. Complément d'information fourni par la Finlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir http://openfinlandchallenge.fi/.

[55]. Complément d'information fourni par le Japon en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir www.vled.or.jp/en/event/.

[56]. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir http://datathon.kbig.kr/.

[57]. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir http://datos.gob.mx/blog/xalapa-primer-municipio-en-datosgobmx?category=noticias&tag=gobiernos-locales.

[58]. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 44. Pour en savoir plus, voir www.digicatapult.org.uk/.

[59]. Pour en savoir plus, voir www.codeforamerica.org/.

[60]. Pour en savoir plus, voir https://schoolofdata.org/ et https://schoolofdata.org/fellowship-programme/.

[61]. Pour en savoir plus, voir https://aws.amazon.com/it/opendata/.

[62]. Pour en savoir plus, voir https://aws.amazon.com/stateandlocal/cityonacloud/.

Références

Brown, T. et J. Wyatt (2010), « *Design thinking for social innovation* », Stanford Social Innovation Review, hiver 2010, www.ssireview.org/articles/entry/design_thinking_for_social_innovation.

CGIPN (*Centre* sur la gouvernance de l'*information* des Premières *Nations*) (2018), « Les Principes PCAP® des Premières Nations », page web, http://fnigc.ca/ocapr.html (consulté le 23 août 2018).

Dai, Q., E. Shin et C. Smith (2018), Open and inclusive collaboration in science : A Framework, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n° 2018/07, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/2dbff737-en.

OCDE (2006), « Principes et lignes directrices de l'OCDE pour l'accès aux données de la recherche financée sur fonds publics », OCDE, https://doi.org/10.1787/9789264034020-en-fr.

OCDE (2014), « Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales », OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/306/306.fr.pdf

OCDE (2015), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264229358-en.

OCDE (2016), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en.

OCDE (2017a), *Digital Government Review of Norway: Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279742-en.

OCDE (2017b), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279865-en.

OCDE (2018a), *Open Government Data in Mexico: The Way Forward*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264297944-en.

OCDE (2018b), « Key findings », *Digital Government Review of Sweden: Enabling Government as a Platform Through a Data-driven Public Sector*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/key-findings-digital-government-review-of-sweden-2018.htm.

OCDE (2018c), *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264291867-en.

OCDE (à paraître a), *Digital Government Review of Argentina*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (à paraître b), « Issue Paper on the 'Digital Government Framework' », Éditions OCDE, Paris.

Rivera Perez, J. (2015), *Beyond Open Data Disclosure: Fostering The Impact Of Open Government Data Towards More Efficient Public Institutions*, London School of Economics and Political Science, Department of Management, Londres.

Annexe 7.A. Tableaux annexes

Tableau 7.A.2. Disponibilité et types d'initiatives réutilisant les DPO qui sont promues sur les portails centraux/fédéraux de données publiques ouvertes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

	Promotion d'initiatives réutilisant des données publiques	Visualisation de données réutilisant des données publiques	Applications réutilisant des données publiques	Articles de presse réutilisant des données publiques	Interfaces de programmation réutilisant des données publiques	Articles de blog réutilisant des données publiques	Travaux universitaires réutilisant des données publiques
Australie	●	●	●	●	●	●	○
Autriche	●	●	●	●	●	○	●
Belgique	○	-	-	-	-	-	-
Canada	●	●	●	○	●	●	○
Chili	○	-	-	-	-	-	-
République tchèque	○	-	-	-	-	-	-
Danemark	○	-	-	-	-	-	-
Estonie	●	●	●	○	○	○	○
Finlande	●	○	○	●	○	○	○
France	●	●	●	●	●	●	●
Allemagne	●	-	-	-	-	-	-
Grèce	○	-	-	-	-	-	-
Irlande	●	●	●	○	○	●	○
Israël	○	-	-	-	-	-	-
Italie	●	○	○	○	○	●	○
Japon	●	●	○	○	●	○	○
Corée	●	●	●	●	●	●	●
Lettonie	●	●	●	●	●	●	●
Mexique	●	●	●	○	●	●	○
Pays-Bas	○	-	-	-	-	-	-
Nouvelle-Zélande	●	●	●	○	●	●	○
Norvège	●	●	●	○	○	○	○
Pologne	●	●	●	○	●	○	○
Portugal	●	●	●	●	○	○	○
République slovaque	●	○	●	○	○	○	○
Slovénie	●	●	●	●	●	○	○
Espagne	●	○	●	●	●	●	●
Suède	○	-	-	-	-	-	-
Suisse	●	●	●	○	●	●	●
Turquie	○	-	-	-	-	-	-
Royaume-Uni	●	●	●	○	●	●	○
États-Unis	●	●	●	○	●	○	○
Total OCDE							
Oui ●	23	18	19	9	15	12	6
Non ○	9	4	3	13	7	10	16

	Promotion d'initiatives réutilisant des données publiques	Visualisation de données réutilisant des données publiques	Applications réutilisant des données publiques	Articles de presse réutilisant des données publiques	Interfaces de programmation réutilisant des données publiques	Articles de blog réutilisant des données publiques	Travaux universitaires réutilisant des données publiques
Colombie	●	●	●	●	●	●	●
Lituanie	○	-	-	-	-	-	-

Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 78 et 80 : « Sur le portail central/fédéral des données publiques, faites-vous la promotion d'initiatives qui réutilisent les données publiques ? » et « Quels sont les types de réutilisation des données publiques qui sont présentés sur le guichet unique des DPO ? ».

Chapitre 8. Tenir les engagements : suivi de la mise en œuvre des politiques et évaluation de leur impact

Ce chapitre présente les initiatives prises par les pays membres et partenaires de l'OCDE pour suivre et mesurer la mise en œuvre, la performance et l'impact des politiques d'ouverture des données. Il examine également les contrôles de la confidentialité des données, et établit un lien entre la pertinence des compétences d'innovation, comme la capacité de mise en récit, et les actions de communication et de diffusion des résultats des politiques publiques.

La Lituanie n'était pas membre de l'OCDE à l'époque de la préparation de la présente publication. Par conséquent, elle n'apparaît pas sur la liste des membres de l'OCDE, et n'est pas comptabilisée dans les agrégats relatifs à la zone OCDE.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Les initiatives d'ouverture des données ayant gagné du terrain dans le monde entier, la nécessité de renforcer la capacité d'évaluer et de mesurer les progrès et l'impact des politiques dans ce domaine constitue un enjeu central du débat au sein des administrations publiques. En effet, du point de vue des administrations, il est essentiel d'étayer la réalisation d'investissements en faveur de l'ouverture des données publiques par de solides arguments économiques (c'est-à-dire par des propositions de valeur précises), en présentant les avantages potentiels d'entreprendre des efforts en la matière. Il est également très important de pouvoir tabler sur des outils d'évaluation *ex post* des politiques qui permettent de mesurer le degré de concrétisation de ces avantages.

Pour mesurer la performance des stratégies d'ouverture des données publiques, il est nécessaire de « cartographier » la causalité afin d'établir un lien entre données publiques et impacts directs et mesurables (Rivera Perez, 2015). Pour ce faire, il convient de faire un suivi des efforts réalisés tout le long de la chaîne de valeur des données, de leur collecte et du traitement jusqu'à leur publication et réutilisation (Ubaldi, 2013). Dans cette optique, la chaîne de valeur sert de référentiel pour chaque grande étape du cycle de vie des données, de la définition des besoins en la matière à l'utilisation de celles-ci pour exercer un impact ou opérer un changement (Open Data Watch, sans date).

Les outils d'évaluation, les mesures et les méthodes mis en œuvre sont des éléments essentiels pour assurer l'efficacité des modèles de gouvernance des données, car ils aident à mesurer la performance de l'action publique et à appuyer les actions visant à adapter, si nécessaire, les politiques des données. Toutefois, faire de la publication des données un résultat primordial de l'action publique peut conduire à une approche quantitative de la mesure des politiques, dans laquelle le nombre d'ensembles de données rendus accessibles au public devient l'étalon de la performance. Cela peut conduire à une erreur d'appréciation, et inciter à privilégier la publication des données, au détriment de leur réutilisation, pourtant indispensable à la création de valeur (OCDE, 2017a).

Un certain nombre de difficultés, qui tiennent au contenu des politiques d'ouverture des données, peuvent rendre les mesures plus complexes. Par exemple, pour ce qui est de mesurer l'impact en termes de valeur sociale et de bonne gouvernance, comment l'impact réel de l'ouverture des données sur l'intégrité du secteur public peut-il être mesuré de façon à aller au-delà du discours général sur l'intérêt d'ouvrir les processus et les décisions de l'action publique pour lutter contre la corruption ? Quel est le véritable avantage de l'ouverture des données en matière de fourniture de services publics ?

D'autres difficultés sont liées à la responsabilité et au rôle des administrations publiques. Qui doit être responsable de mesures les résultats de l'action publique ? Les évaluations comparatives nationales ou internationales constituent-elles un instrument plus efficace pour appuyer l'élaboration des politiques ? Plus important encore, comment les efforts de mesure influent-ils sur le cycle des politiques publiques et dans quelle mesure sont-ils mis en œuvre efficacement pour éclairer les politiques d'ouverture des données ? Comment peut-on exploiter au mieux la valeur des instruments internationaux d'action publique, tels que l'indice OURdata sur les données publiques ouvertes, utiles et réutilisables, l'*Open Data Barometer*[1], le *Global Open Data Index de l'Open Knowledge*[2], l'*Open Data Watch's Open Data Inventory* (ODIN)[3] et le Portail européen de données, une initiative pilotée par la Commission européenne pour mesurer la maturité des données ouvertes des différents pays de l'UE ? Comment ces outils peuvent-ils être optimisés de façon à être au service de

l'élaboration des politiques publiques et non réduits à de simples instruments de classement international ?

Ce chapitre présente les efforts que les pays membres et partenaires de l'OCDE ont déployés pour suivre et évaluer les résultats de l'action publique. Ces efforts sont analysés au regard de l'indice OURdata sur les données publiques ouvertes, utiles et réutilisables (voir Contexte : l'indice OURdata sur les données publiques ouvertes, utiles et réutilisables), dont les piliers 1 et 3 évaluent les activités de mesure des administrations publiques (voir Encadré 8.1).

Encadré 8.1. Modalités d'évaluation, à l'aide de l'indice OURdata 2017 des activités de mesure des pouvoirs publics concernant l'ouverture des données publiques

Les efforts déployés pour utiliser l'application des obligations en matière d'ouverture des données publiques comme indicateur de performance des organisations du secteur public sont mesurés dans le cadre du pilier 1 de l'indice OURdata 2017, Disponibilité des données.

- Le sous-pilier 1.1 *Contenu de la politique d'ouverture par défaut* évalue dans quelle mesure l'application des obligations d'ouverture des données publiques est considérée comme faisant partie des indicateurs de performance des organisations du secteur public.

La disponibilité des évaluations visant à s'assurer que les modalités d'ouverture des données publiques respectent les normes et standards nationaux en matière de sécurité, de vie privée, de confidentialité et de propriété intellectuelle est mesurée dans le cadre du pilier 1 de l'indice OURdata 2017, Disponibilité des données.

- Le sous-pilier 1.1 *Contenu de la politique d'ouverture par défaut* évalue si, sur la période de janvier 2012 à décembre 2016, les pouvoirs publics ont mené des évaluations de l'ensemble de l'administration centrale/fédérale en vue de s'assurer que les données publiques ouvertes respectent les normes et standards nationaux en matière de : 1) sécurité ; 2) vie privée ; 3) confidentialité ; et 4) propriété intellectuelle.

La disponibilité des évaluations visant à examiner l'ensemble des textes législatifs et réglementaires applicables aux données publiques ouvertes en matière de sécurité, de vie privée, de confidentialité et de propriété intellectuelle est mesurée dans le cadre du pilier 1 de l'indice OURdata 2017, Disponibilité des données.

- Le sous-pilier 1.1 *Contenu de la politique d'ouverture par défaut* évalue si, sur la période de janvier 2012 à décembre 2016, les pouvoirs publics ont mené des évaluations de l'ensemble de l'administration centrale/fédérale en vue de déterminer si l'ensemble des textes législatifs et réglementaires sur les données publiques ouvertes applicables en matière de : 1) sécurité, 2) vie privée, 3) confidentialité, et 4) propriété intellectuelle sont mis en place.

La disponibilité des évaluations permettant de comprendre les principaux obstacles à la réutilisation des données publiques ouvertes dans les entreprises et/ou les organisations de la société civile est mesurée dans le cadre du pilier 3 de l'indice OURdata 2017, Soutien public à la réutilisation des données.

- Le sous-pilier 3.1 *Initiatives et partenariats visant à promouvoir les données* évalue si les pouvoirs publics ont recensé les principaux obstacles à la réutilisation

des données publiques ouvertes dans les entreprises et les organisations de la société civile au moyen d'évaluations, telles que des rapports.

Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour mener ou financer des recherches sur l'impact économique ou social des données publiques ouvertes, sont mesurés dans le cadre du pilier 3 de l'indice OURdata 2017, Soutien public à la réutilisation des données.

- Le sous-pilier 3.3 *Suivi de l'impact* évalue si, entre janvier 2015 et décembre 2016, les pouvoirs publics ont mené ou financé des recherches sur l'impact économique ou social des données publiques ouvertes.

Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour mesurer l'impact des données publiques ouvertes sur la performance du secteur public, sont mesurés dans le cadre du pilier 3 de l'indice OURdata 2017, Soutien public à la réutilisation des données.

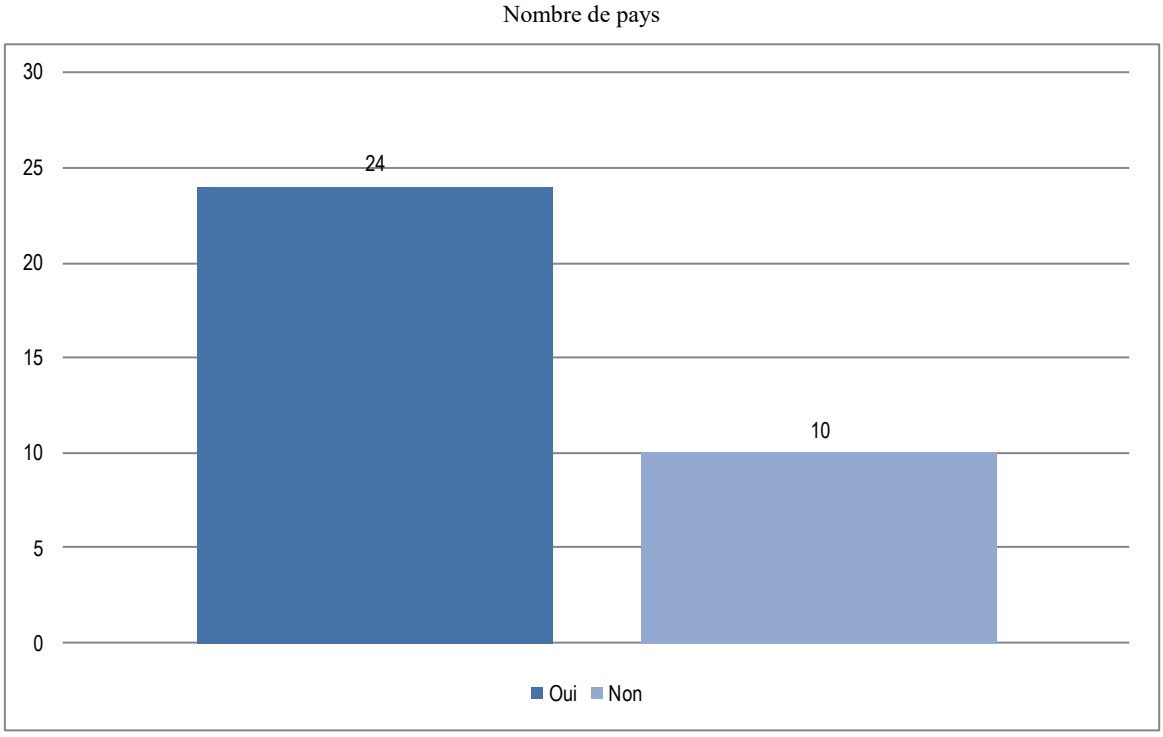
- Le sous-pilier 3.3 *Suivi de l'impact* évalue si les pouvoirs publics mesurent l'impact des données publiques ouvertes sur la performance du secteur public.

Élaborer des indicateurs de mesure et de performance

Pour les pouvoirs publics, il est essentiel de concevoir des outils de mesure permettant d'évaluer la réalisation des objectifs fixés dans les stratégies d'ouverture des données publiques. Une fois mises en place, ces mesures doivent être diffusées et utilisées dans l'ensemble du secteur public pour apprécier le degré d'obtention des résultats escomptés, et, le cas échéant, pour adapter les politiques en conséquence. Dans le cadre d'une approche d'ouverture par défaut, les résultats des mesures doivent être accessibles au public pour contribuer à la responsabilité des pouvoirs publics en matière d'ouverture des données.

Il n'est pas surprenant que les progrès accomplis dans la publication des données par les organisations du secteur public constituent une solution courante s'agissant des principaux moyens utilisés pour évaluer le degré d'ouverture des données publiques. Dans 24 des 34 pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0, des indicateurs clés de performance sont utilisés pour assurer le suivi des objectifs définis dans la stratégie d'ouverture. Dans la plupart de ces pays, ces indicateurs sont principalement axés sur le suivi du nombre d'ensembles de données publiques accessible sur le portail des données publiques ouvertes de l'administration centrale/fédérale, leurs formats, et le nombre ou le pourcentage d'institutions publiques publiant des données ouvertes (voir Graphique 8.1)[4].

Graphique 8.1. Existence d'indicateurs clés de performance utilisés pour suivre la mise en œuvre de la politique d'ouverture des données publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 31 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 66 : « Des indicateurs clés de performance spécifiques sont-ils utilisés pour assurer le suivi des objectifs définis dans la stratégie d'ouverture des données publiques ? ».

Dans les pays membres et partenaires de l'OCDE, l'un des exemples les plus pertinents est celui de l'*Open Data Dashboard* (Tableau de bord des données ouvertes) des **États-Unis** – un projet en source ouverte qui tient les organisations publiques du pays pour responsables, devant les utilisateurs de données, de la mise en œuvre des projets et de la publication des données (voir Encadré 8.2).

Encadré 8.2. L'*Open Data Dashboard* des États-Unis

L'*Open Data Dashboard* (Tableau de bord des données ouvertes) est un outil de l'administration qui aide à suivre les progrès réalisés par les institutions fédérales dans la mise en œuvre de la politique d'ouverture des données des États-Unis (à savoir, le *Project Open Data*). Ces institutions sont évaluées sur leur performance à l'aide de différents indicateurs et elles se voient attribuer une note en fonction du stade de mise en œuvre atteint :

- **Inventaire des données de l'institution :** Cet indicateur mesure les différents éléments relatifs aux catalogues de données des institutions fédérales. Par exemple, il évalue :
  - si les institutions fédérales fournissent une version mise à jour de leur inventaire des données institutionnelles (catalogue de données) au système d'information

du Bureau de la gestion publique et du budget (*Office of Management and Budget*) ;
    - le nombre total des ensembles de données répertoriés dans l'inventaire des données institutionnelles et classés en trois catégories : public, non public et restreint ;
    - le nombre total d'ensembles de données mis à disposition du public ou pouvant l'être ;
    - le nombre total d'ensembles de données figurant dans l'inventaire des données institutionnelles par rapport à ceux de la liste des données publiques (les données publiques divulguées en tant que données publiques ouvertes) ;
    - le pourcentage d'ensembles de données ajouté à l'inventaire des données institutionnelles.
- **Liste des données publiques :** Cet indicateur met davantage l'accent sur les données publiques divulguées en tant que données publiques ouvertes institutionnelles. Il permet de déterminer, entre autres :
    - le nombre de liens qui fonctionnent par rapport aux liens rompus sur le portail fédéral des données publiques ouvertes ;
    - le nombre d'ensembles de données publiques répertoriés comme diffusables et pouvant être téléchargés ;
    - si le portail fédéral des données publiques ouvertes a bien compilé la liste des données publiques des institutions fédérales ;
    - si les institutions fédérales ont publié une page sur leurs activités liées aux données ouvertes.
- **Participation des citoyens :** Cet indicateur évalue les efforts des institutions fédérales pour associer les utilisateurs des données ouvertes. Il examine :
    - si les institutions fédérales ont fourni des informations, dans la Stratégie numérique, sur la façon dont elles prévoient de faire participer les citoyens à leurs initiatives en matière de données ouvertes, par exemple via les médias sociaux, dans le cadre d'événements, etc. ;
    - si les institutions fédérales donnent réellement la priorité à la divulgation des données publiques demandées par l'intermédiaire de mécanismes liés à la liberté d'accès à l'information ou par d'autres mécanismes de demande formelle d'informations ;
    - si les institutions fédérales ont véritablement mis en œuvre des actions ou des initiatives concrètes fondées sur leurs échanges avec le public (par exemple, si une demande de données ou une idée suggérée par les citoyens a été mise en œuvre concrètement par l'intermédiaire d'une nouvelle divulgation de données ou d'améliorations de la qualité des données) ;
    - le principal mécanisme de retour d'informations utilisé par les institutions fédérales pour communiquer avec les citoyens.
- **Vie privée et sécurité :** Cet indicateur évalue les éléments relatifs à la protection de la vie privée et à la sécurité des données des institutions fédérales en mesurant l'état d'avancement de leur processus de publication des données.
- **Capital humain :** Cet indicateur s'intéresse à la disponibilité des informations destinées aux principaux points de contact des institutions fédérales sur les initiatives et les activités liées aux données ouvertes. Autrement dit, il mesure si les institutions publient des informations sur leurs principaux points de contact chargés des données ouvertes.

L'*Open Data Dashboard* procède donc par étapes trimestrielles, la performance des institutions fédérales étant évaluée pour chaque indicateur à différents moments dans le temps. En outre, des outils de mesure automatisés sont intégrés à la mesure de la performance. Ils servent essentiellement à analyser les différentes caractéristiques des fichiers lisibles par ordinateur des institutions, notamment la validité des fichiers JSON et de leurs métadonnées associées.

Tous ces éléments permettent aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux d'évaluer la performance des différentes institutions fédérales, et également d'établir des comparaisons entre elles.

Source : Gouvernement fédéral des États-Unis (sans date), *« Project Open Data Dashboard »*, https://labs.data.gov/dashboard/docs (consulté le 24 juillet 2018).

D'autres pays ont adopté des approches similaires. Au **Canada**, le premier indicateur utilisé pour mesurer la progression des données ouvertes est le nombre de nouveaux ensembles de données ajoutés au portail https://open.canada.ca/fr[5]. Parmi les autres indicateurs clés de performance pertinents, on peut citer : 1) le pourcentage de ministères diffusant des données ouvertes ; 2) le taux de satisfaction du nombre de ressources du gouvernement ouvert divulguées ; 3) le nombre de téléchargements d'ensembles de données ; et 4) la fréquence d'utilisation des données et de l'information ouvertes[6]. L'État a également mis en place le système de suivi du gouvernement ouvert, qui fournit des mises à jour sur les progrès du Canada concernant la mise en œuvre de ses engagements en matière d'administration ouverte (en lien avec le plan d'action du Partenariat pour un gouvernement ouvert) et, de ce fait, sur sa performance relative aux obligations d'ouverture des données publiques[7].

L'Australie[8], la République tchèque[9], la République slovaque[10], la Slovénie[11], le Mexique, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande[12] et la Suède sont également des exemples de pays qui fournissent des statistiques sur la publication de données publiques ouvertes[13]. En **Norvège**, l'Agence du numérique (Difi) effectue un sondage auprès des organismes publics, qui comprend des critères spécifiques[14] sur les données ouvertes (par exemple, publication dans un format ouvert lisible par ordinateur, licence, ensembles de données recensés sur data.norge.no). En **Slovénie**, les indicateurs clés de performance sont utilisés pour comptabiliser le nombre de visiteurs et le nombre d'ensembles de données publiés sur le portail central des données publiques ouvertes[15]. En **République tchèque**, les pouvoirs publics s'appuient à la fois sur le nombre d'ensembles de données publiques diffusés sous forme de données ouvertes et sur le nombre d'ensembles de données demandés pour suivre la réalisation des objectifs définis dans la stratégie centrale d'ouverture des données publiques[16].

En **France**, Étalab (mission française sur les données ouvertes, voir chapitre 1) a créé un tableau de bord[17] sur la plateforme ouverte des données publiques françaises (data.gouv.fr) à partir duquel les utilisateurs peuvent accéder aux dernières statistiques sur le nombre d'ensembles de données publiés sur la plateforme et les réutilisations de ces données. Les indicateurs clés de performance d'Étalab (fixés annuellement par la loi de finances) sont les nombres d'ensembles de données, de réutilisations et d'utilisateurs présents sur la plateforme ouverte des données publiques nationales[18].

Les éléments présentés ci-dessus montrent que, dans la plupart des pays, les indicateurs clés de performance relatifs aux données publiques ouvertes portent encore sur la publication des données. Néanmoins, certains pays tiennent compte des autres étapes de la chaîne de valeur des données, et s'emploient notamment à suivre leur réutilisation.

En **Espagne**, l'administration centrale a créé un tableau de bord[19] sur lequel les utilisateurs peuvent accéder à des informations concernant la réutilisation et le téléchargement des données, la qualité des données (par exemple, leurs formats) et le nombre d'ensembles de données par catégorie, les visualiser, interagir et les télécharger.

Au **Royaume-Uni**, les organisations publiques sont tenues de publier un certain nombre d'ensembles de données sous forme de données ouvertes, dont l'administration assure le suivi pour en garantir la conformité. Autrement dit, dans ce pays, les indicateurs clés de performance sont axés sur des ensembles de données spécifiques et s'intéressent donc à la qualité des publications plutôt qu'à la quantité globale publiée. Ces ensembles de données spécifiques sont[20] :

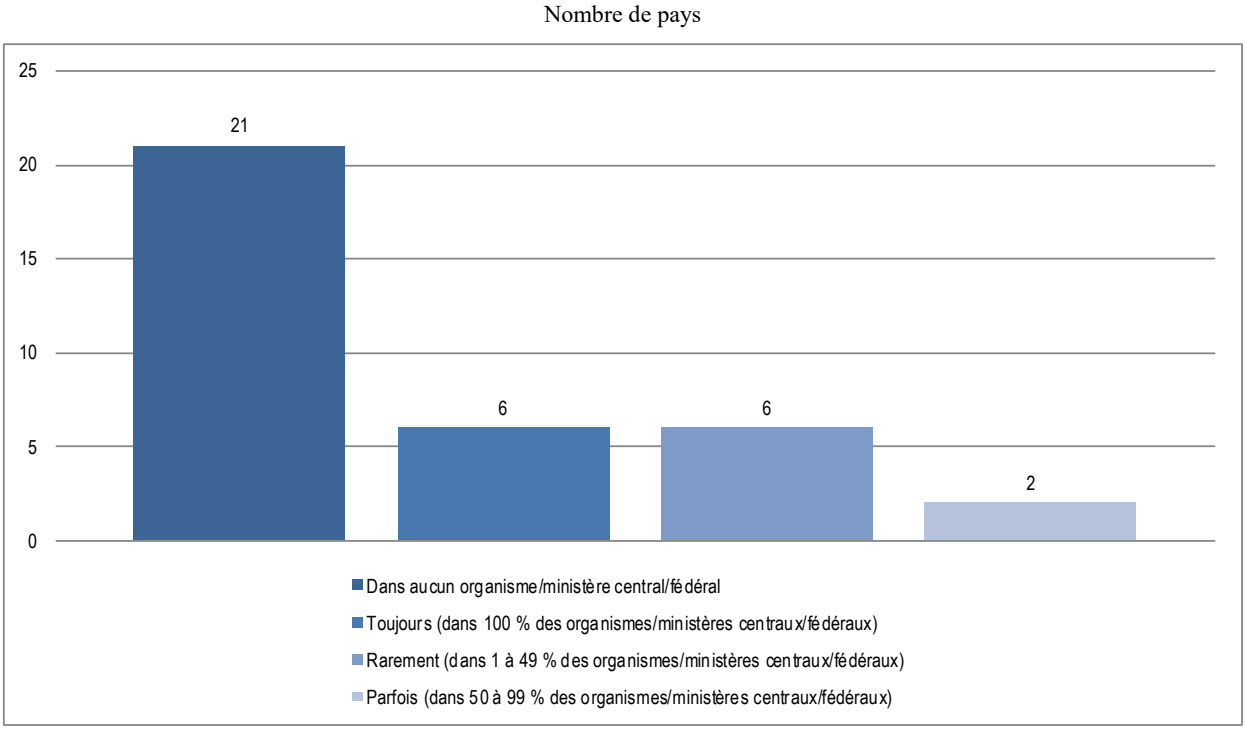
- données sur les dépenses (supérieures à 25 000 GBP) ;
- données relatives à la *Government procurement card* (carte d'achat pour les marchés publics) ;
- exceptions aux moratoires sur les dépenses ;
- données sur la gestion des effectifs et du lieu de travail ;
- recherche de contrats en temps réel ;
- consommation d'énergie en temps réel ;
- cadeaux et marques d'hospitalité des ministres, réunions extérieures ;
- cadeaux et marques d'hospitalité des conseillers spéciaux ;
- réunions des secrétaires généraux ;
- *Food Standards Agency* (Agence des normes alimentaires).

En **Finlande**, l'administration assure le suivi de la réutilisation des données publiques dans les entreprises privées au moyen de l'enquête communautaire sur l'innovation (ECI). Cette enquête évalue le niveau de réutilisation des données publiques par le secteur privé en vue de créer de nouveaux produits ou d'améliorer ceux qui existent déjà[21]. Le gouvernement de la **Corée** assure également le suivi du nombre d'applications de données ouvertes développées par le secteur privé ou par le secteur public[22].

En **Colombie**, le Département administratif de la fonction publique (DAFP) propose le Formulaire unique de suivi des progrès de la gestion (FURAG) une fois par an. L'enquête (qui mesure la progression des organisations publiques dans leurs domaines de compétences respectifs) comprend des indicateurs de progrès concernant l'ouverture des données ouvertes, leur utilisation et leur exploitation[23].

Sur le plan institutionnel, l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 montre que, malgré les initiatives de suivi des activités d'ouverture des données menées par les administrations centrales, l'adoption d'outils de mesure pour évaluer la mise en œuvre des politiques publiques n'est pas largement répandue au sein des administrations centrales/fédérales (voir Graphique 8.2).

Graphique 8.2. Degré de prise en compte de l'application des obligations d'ouverture des données publiques parmi les indicateurs de performance des organisations publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 62 « Dans quelle mesure la mise en œuvre des obligations d'ouverture des données publiques (concernant, par exemple, le caractère récent des données partagées ou l'utilisation des formats ouverts) fait-elle partie des indicateurs de performance des organisations ? ».

Outils de mesure internationaux de l'action publique

Au niveau international, d'autres initiatives visant à mesurer la mise en œuvre de l'action publique ont également été menées. Elles complètent les initiatives de l'OCDE consistant à comparer sur la base de critères de référence l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'ouverture de données au moyen de l'indice OURdata de l'OCDE (voir la section « Rappels – l'indice OURdata de l'OCDE : des données ouvertes, utiles et réutilisables). Des organisations telles que l'*Open Data Barometer*, l'O*pen Knowledge* et l'*Open Data Watch* mesurent les initiatives conduites par les pays en matière d'ouverture des données :

- L'***Open Data Barometer*** (ODB) mesure la manière dont les administrations publient les données publiques ouvertes et les utilisent au titre de leur responsabilité envers les citoyens, de l'innovation et de l'impact social. Les pays inclus dans ce baromètre sont classés en fonction de : 1) leur volonté à mettre en place des initiatives d'ouverture de données ; 2) leur mise en œuvre de programmes de données ouvertes ; et 3) l'impact de l'ouverture des données publiques sur les entreprises, les responsables politiques et la société civile[24].

- L'***Open Knowledge*** a élaboré l'indice mondial sur les données ouvertes (*Global Open Data Index* – GODI) qui porte essentiellement sur l'état d'avancement de la publication des données publiques ouvertes émanant de l'administration publique du point de vue de l'intérêt général. Autrement dit, les acteurs de l'ouverture des données réalisent le suivi des administrations publiques concernant la diffusion de leurs données publiques. Le GODI est axé sur le niveau d'ouverture des données publiques en fonction de différentes caractéristiques. Les données publiques sont considérées comme ouvertes si toute personne peut y accéder, les utiliser, les modifier et les partager gratuitement, que ce soit à des fins commerciales ou non[25].
- L'***Open Data Watch*** a créé l'inventaire des données ouvertes (*Open Data Inventory* – ODIN) dans le but de mesurer le champ d'application et l'ouverture des ensembles de données publiques nécessaires pour suivre les évolutions sociales, économiques et environnementales dans des pays étudiés et pour les gérer. Les mesures du champ couvert par les ensembles de données publiques reposent sur la disponibilité d'indicateurs clés, sur les niveaux de désagrégation des données et sur leur couverture géographique. Celles relatives à l'ouverture sont axées sur le format des données (lisible par ordinateur, non propriétaire), leurs métadonnées, leurs options de téléchargement et leur licence associée. L'ODIN porte essentiellement sur la disponibilité des données sur la santé, l'éducation, les finances publiques, le commerce, ou la consommation d'énergie et la pollution[26].

En outre, la Charte internationale sur les données ouvertes a publié le *Measurement Guide* en 2018 (voir Encadré 8.3) dans le but de proposer une vue d'ensemble de la façon dont les instruments de référence internationaux présentés plus haut, ainsi que l'indice OURdata de l'OCDE, mesurent la mise en œuvre de la charte[27].

Encadré 8.3. Le *Measurement Guide* de la Charte internationale sur les données ouvertes

Objet du *Measurement Guide*

La Charte internationale sur les données ouvertes comprend un ensemble de principes normatifs pour mettre en œuvre l'ouverture des données, destiné à tous les niveaux de l'administration publique. Contrairement à d'autres initiatives comme le Partenariat pour un gouvernement ouvert, elle ne propose pas de procédure de suivi du processus d'adoption.

Parallèlement, ces dernières années, de nombreuses mesures sont apparues, qui évaluent non seulement la disponibilité des données ouvertes et la publication de données publiques ouvertes par les administrations, mais également l'impact de ces données, en s'intéressant tout particulièrement aux organismes spécifiques tels que les instituts nationaux des statistiques. Toutefois, pour rendre ces outils plus transparents et plus facilement utilisables, il manquait une vue d'ensemble comparative des mesures, de leurs recoupements et similitudes méthodologiques, et des lacunes qu'elles présentent. En outre, le degré d'adaptation des outils de mesure au suivi des progrès réalisés dans l'adoption de la charte n'apparaissait pas clairement.

Le groupe de travail de la charte sur la mesure et la responsabilité (auquel des organisations telles que l'*Open Knowledge* et l'OCDE ont participé) ont élaboré le *Measurement Guide*[1] au titre d'une collaboration visant à examiner une série d'outils existants de mesure des politiques et stratégies de données ouvertes. Ce guide constitue le premier examen global,

à l'échelle internationale, de certains des principaux outils de mesure des données ouvertes. Il mesure l'adoption de la Charte internationale sur les données ouvertes.

Cette initiative est pertinente pour ceux qui souhaitent comprendre les outils de mesure existants, leur finalité et leur rapport avec tel ou tel principe de la charte. Les responsables politiques et les fonctionnaires peuvent ainsi savoir quels outils de mesure sont à leur disposition pour assurer le suivi des activités liées aux données ouvertes, et la société civile et les journalistes peuvent améliorer leur compréhension des outils de mesure existants et utiliser ces connaissances pour suivre l'action publique.

Atouts du *Measurement Guide*

Le principal atout du *Measurement Guide* tient à son analyse de la façon dont chaque principe de la charte est mesuré, notamment à une comparaison des indicateurs actuellement utilisés pour mesurer chaque principe de la charte et les engagements qui lui sont associés.

Cette analyse est fondée sur les indicateurs de données publiques ouvertes utilisés par les cinq grands outils de mesure : l'*Open Data Barometer* de la *Web Foundation*, le *Global Open Data Index* de l'*Open Knowledge International*, l'*Open Data Inventory* de l'*Open Data Watch*, l'indice OURdata de l'OCDE et l'Open Data Maturity Assessment du Portail européen de données.

Des tableaux d'indicateurs complets mettent en évidence la façon dont chaque engagement associé à un principe de la charte peut être mesuré. Ils peuvent être particulièrement utiles pour comparer l'approche d'un même engagement par chacun des indices, et mettre au jour les lacunes existantes.

Difficultés posées par la mesure des données ouvertes

Le *Measurement Guide* met également en évidence les difficultés liées à la mesure des données ouvertes. Selon le guide, il existe plus de 180 indicateurs différents pour mesurer la performance des pouvoirs publics. Parfois, ces indicateurs se chevauchent ou sont en tous points semblables ; parfois, ils font appel à des unités d'analyse différentes ou adoptent des critères différents lorsqu'un élément de preuve répond aux conditions requises par un indicateur. Cela peut signifier que les mesures reposent sur des définitions différentes de la qualité des données, ou qu'elles adoptent des critères différents quant à ce qui constitue des preuves solides de l'impact des données ouvertes.

Des travaux pourraient être menés afin de continuer à : 1) définir les indicateurs appropriés pour mesurer chacun des aspects de l'ouverture des données et pour élaborer des orientations à l'intention des utilisateurs ; et 2) mieux cerner les méthodes sous-jacentes des indicateurs, notamment au moyen d'une étude sur les similitudes ou les différences entre les unités d'analyse et les critères d'évaluation.

1. Consulter https://open-data-charter.gitbook.io/odcmeasurement-guide/.
Source : Éléments fournis à l'OCDE par Danny Lämmerhirt (Open Knowledge International) et Ana Brandusescu (Web Foundation).

Évaluer la mise en œuvre de l'action publique et les obstacles y afférents

Les initiatives décrites plus haut sont pertinentes pour assurer le suivi de la publication des données, mais peu de pays ont réussi à évaluer la mise en œuvre de la politique d'ouverture des données avec une approche plus large. Les exemples présentés dans cette section fournissent quelques exemples intéressants. Parmi ceux-ci, le cas de la **France** mérite d'être signalé.

L'administrateur général des données, placé sous l'autorité du Premier ministre, coordonne l'action des administrations françaises en matière d'inventaire, de gouvernance, de production, de circulation et d'exploitation des données, notamment les données publiques ouvertes (Administrateur général des données de la France, 2016). Par conséquent, il présente un rapport annuel au Premier ministre, qui comprend les évaluations et résultats généraux de la France en matière de politique des données et les étapes prévues pour l'année suivante (voir Encadré 8.4).

Encadré 8.4. Rapport 2016-17 de l'administrateur général des données de la France au Premier ministre : La donnée comme infrastructure essentielle

Dans son rapport 2016-17 au Premier ministre français, l'administrateur général des données (AGD) a mis l'accent sur la production et l'exploitation des données comme infrastructure stratégique pour encourager le développement. Le rapport montre que les pouvoirs publics doivent comprendre que les données constituent une infrastructure à part entière, au même titre qu'un réseau de transport ou de télécommunications (c'est-à-dire, des infrastructures matérielles).

Les administrations publiques doivent créer une infrastructure de données pour permettre la réutilisation des données la plus efficace possible. Toutefois, le rapport souligne que maximiser cette réutilisation nécessite la participation et la collaboration de l'ensemble des acteurs de l'écosystème des données.

D'après ce rapport, il ressort d'une consultation menée par Étalab auprès des utilisateurs de données ouvertes qu'il importe de fournir des données mises à jour de façon régulière, qui utilisent des standards ouverts et qui sont accessibles, complètes, exactes et disponibles de façon permanente. En outre, les utilisateurs réclament des mécanismes permettant une plus grande transparence sur le processus de production et de mise à jour des données publiques, et un échange avec leurs producteurs.

Le rapport met en exergue la nécessité de donner la priorité à la qualité afin de construire une infrastructure de données efficace et fiable, avec un niveau élevé de réutilisation (voir chapitre 3).

Dans le rapport, l'AGD présente également différentes études de cas de pays qui se sont engagés à construire une infrastructure de données : la *National Information Infrastructure* au Royaume-Uni, le programme sur les données de base (*Grunddata*) au Danemark ou l'initiative X-Road en Estonie sont présentés et comparés à la situation actuelle en France. Le document souligne aussi l'importance d'un engagement politique fort et constant pour construire une infrastructure de données. Il montre que la construction de cette dernière repose sur des leviers budgétaire, contractuel et juridique, ainsi que sur un modèle de gouvernance globale bien établi.

S'agissant de l'analyse de la donnée comme infrastructure, le rapport conclut par une définition générale des différents éléments qui la constituent, et par les prochaines étapes à franchir. Il fait valoir qu'une infrastructure de données est composée, par exemple, de données de qualité, ainsi que de mécanismes de participation des utilisateurs de données ouvertes, et de contrôle des ensembles de données publiques divulgués sous forme de données ouvertes. En outre, il plaide en faveur d'une plus grande circulation des données publiques ouvertes si leur publication ne fait l'objet d'aucun frein juridique, de la mise en place de mécanismes pour garantir la confidentialité des données, et d'un plus grand soutien de l'écosystème des utilisateurs de données ouvertes.

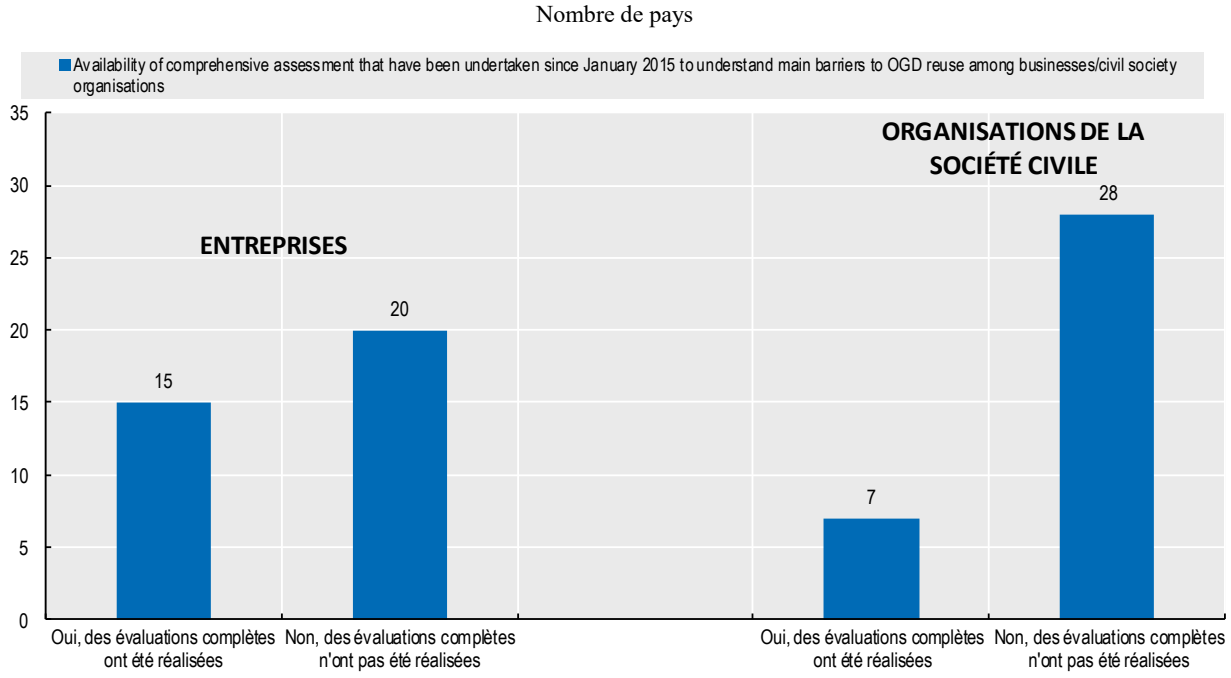
Source : Administrateur général des données de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (2018), « La donnée comme infrastructure essentielle », Rapport au Premier ministre sur la donnée dans les administrations 2016-2017, www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/RapportAGD_2016-2017_web.pdf.

En **Grèce**, le rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique d'ouverture des données, publié en avril 2017, conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi 4305/2014, a été soumis au Président du Parlement hellénique et examiné dans le cadre d'une session conjointe des commissions parlementaires compétentes. Il met l'accent sur l'évaluation du cadre législatif et opérationnel de la politique d'ouverture des données en Grèce, ses dimensions qualitatives et quantitatives, les enjeux globaux auxquels sont confrontés les pouvoirs publics, et il fournit un plan d'action stratégique des évolutions des données ouvertes. Le rapport de 2018 a également été soumis au Président du Parlement hellénique et doit maintenant être examiné par les commissions parlementaires compétentes[28].

En **Nouvelle-Zélande**, en 2015, le Groupe de gouvernance des administrateurs généraux des données publiques ouvertes (*Open Government Data Chief Executives Governance Group*) a publié un rapport d'étape sur l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration du Cabinet de 2011 sur l'administration ouverte et transparente, qui comprend des actions spécifiques pouvant être mises en œuvre par les organisations du secteur public en matière d'ouverture des données publiques. Ce rapport donne un éclairage sur la participation des utilisateurs et les études de cas qui montrent l'impact de la publication des données publiques ouvertes et de leur réutilisation (Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, 2015). Une approche semblable a également été adoptée par l'**Australie**, où la Commission de la productivité a diffusé en 2017 un rapport d'enquête sur l'évaluation des avantages et des coûts des différentes possibilités d'amélioration et d'utilisation des données (Gouvernement australien, 2017).

Pour ce qui est des obstacles relatifs aux politiques, la plupart des pays ne disposent pas d'outils d'évaluation complets permettant de mieux comprendre les principaux obstacles qui entravent la réutilisation des données publiques ouvertes par l'ensemble de l'écosystème. En effet, sur les 35 pays qui ont répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0, 20 n'ont pas réalisé ce type d'évaluation s'agissant des entreprises, et 28 s'agissant des organisations de la société civile (voir Graphique 8.3).

Graphique 8.3. Réalisation d'une évaluation complète permettant de mieux comprendre les principaux obstacles à la réutilisation des données publiques ouvertes dans les entreprises et les organisations de la société civile des pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 46 et 52. Les questions étaient les suivantes : « Depuis janvier 2015, des évaluations complètes (prenant par exemple la forme d'un rapport) ont-elles été réalisées pour mieux comprendre les principaux obstacles à la réutilisation des données publiques ouvertes dans les entreprises ? » et « Depuis janvier 2015, des évaluations complètes (prenant par exemple la forme d'un rapport) ont-elles été réalisées pour mieux comprendre les principaux obstacles à la réutilisation des données publiques ouvertes dans les organisations de la société civile ? ».

L'Australie, la Colombie, la Corée, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas et la Pologne sont les seuls pays (7 pays sur 35) à avoir réalisé une évaluation visant à mieux comprendre les principaux obstacles à la réutilisation des données publiques dans les organisations de la société civile[29].

Aux **Pays-Bas**, en 2016, par exemple, la Cour des comptes, en collaboration avec le ministère de l'Intérieur et d'autres ministères, a publié le *Rapport sur les tendances des données ouvertes 2016*. Ce rapport fournit une évaluation générale des données ouvertes dans ce pays, notamment une analyse des obstacles à la publication des données publiques ouvertes et à leur réutilisation. L'un des obstacles mis en exergue dans le rapport concerne l'accessibilité des données publiques ouvertes, étant donné que certains ministères ne publient pas leurs données sur le portail central de données publiques ouvertes, mais le font sur les portails institutionnels[30].

En **Pologne**, avant l'élaboration de la politique centrale sur l'ouverture des données publiques, une enquête a été menée par les pouvoirs publics pour évaluer les besoins, ainsi que les principaux obstacles à la réutilisation des données publiques[31]. De même, au **Japon**, les recherches sur les initiatives relatives aux données ouvertes destinées aux administrations locales ont fait l'objet d'une enquête sur les principaux obstacles à la

réutilisation des données publiques ouvertes. Cette enquête a également été réalisée auprès des organisations de la société civile : il en est ressorti que l'un des principaux obstacles était le manque de compétences pour comprendre les données ouvertes et les exploiter[32].

S'agissant des évaluations visant à comprendre les principaux obstacles à la réutilisation des données dans les entreprises, en **Espagne**, les recherches menées sur le secteur de l'infomédiation ont permis de détecter certains freins à la réutilisation des données dans le secteur privé, comme l'absence d'interopérabilité des données entre les régions, et un manque de souplesse administrative pour s'adapter aux besoins du secteur privé pour ce qui est du choix des ensembles de données à diffuser, ainsi qu'aux besoins de nouveaux investissements dans la technologie pour mieux traiter les données publiques ouvertes afin que celles-ci soient plus utiles[33]. En **Italie**, les pouvoirs publics ont participé au projet Open Data 200, projet de recherche sur les entreprises italiennes qui réutilisent les données publiques ouvertes afin de créer de nouveaux produits ainsi que de la valeur sociale. Dans le cadre de ce projet, une enquête a été réalisée auprès d'un certain nombre d'entreprises, qui vise également à évaluer les obstacles à la réutilisation des données ouvertes[34].

De la diffusion des résultats à la mise en récit

La diffusion et la communication des résultats constituent une bonne pratique pour accroître la sensibilisation et promouvoir davantage la réutilisation des données, qui peut elle-même renforcer les solides arguments en faveur de l'ouverture des données et contribuer à leur durabilité à long terme. À titre d'exemple, mettre en vedette des initiatives sur le portail central/fédéral des données publiques ouvertes peut favoriser la réutilisation des données et la mise en place de nouveaux projets utilisant ces données, ainsi qu'encourager la consommation des produits issus de la réutilisation des données publiques ouvertes.

Il en va généralement ainsi dans la plupart des pays membres de l'OCDE : 22 pays sur 35 ayant répondu à l'enquête de l'OCDE ont en effet indiqué qu'ils promeuvent des initiatives fondées sur la réutilisation des données publiques sur leur portail central/fédéral de données publiques ouvertes. Pour ce faire, l'accent est mis surtout sur la présentation de visualisations de données ou d'applications réutilisant des données publiques. À titre d'exemple, 19 pays sur 35 ont créé des sections spécifiques pour mettre en vedette des applications qui réutilisent les données publiques ouvertes.

Peu de pays (9 sur 35) mettent en valeur des exemples d'articles de blog sur le thème de la réutilisation des données publiques ouvertes, ou présentent des cas de réutilisation des données. En **France**, par exemple, un article de blog réutilisant les données publiques ouvertes a examiné les différents niveaux d'altitude des villes et des régions françaises[35]. De telles analyses peuvent être intéressantes pour les politiques d'urbanisme et le développement d'infrastructures ou d'industries, les niveaux d'altitude étant un élément important à prendre en compte dans ces décisions. En **Corée**, un blog présentant différents exemples de réutilisation des données publiques est accessible par le portail central des données publiques ouvertes[36]. Au **Mexique**, selon une logique similaire à celle de la Corée, le portail fédéral des données publiques ouvertes abrite un blog qui présente les différentes initiatives relatives aux données ouvertes et leurs réutilisations dans différents domaines, tels que l'éducation, la santé, la culture et le tourisme[37]. En **Australie**, les données sur les prévisions de fermetures de routes publiées par la ville de Gold Coast ont été utilisées dans le cadre d'un article de blog pour créer des visualisations de données, afin de faciliter pour les utilisateurs la recherche des équipements publics situés dans la ville[38].

Toutefois, l'explosion des médias sociaux et des plateformes numériques mobiles a non seulement changé la façon dont les individus consomment l'information pour prendre leurs décisions, mais aussi la façon dont les citoyens communiquent et interagissent entre eux, ce qui établit un lien plus direct entre fournisseur de contenu et consommateur de contenu, et crée de nouvelles formes de relations sociales (voir chapitre 4). Les plateformes telles que Twitter sont largement utilisées pour communiquer et échanger, tandis qu'Instagram, YouTube et Snapshat ont montré l'intérêt des vidéos comme outil de diffusion pour produire des contenus utiles fondés sur les données publiques ouvertes, promouvoir les pratiques de réutilisation des données et s'associer à l'écosystème des utilisateurs.

En outre, s'il convient de ne pas laisser passer les opportunités offertes par les plateformes mentionnées plus haut, il est également pertinent de combiner ces outils avec les compétences de communication appropriées dans l'ensemble de l'écosystème – et particulièrement du secteur public (voir également le chapitre 2), telles que la mise en récit, afin de stimuler la participation des utilisateurs (OCDE, 2017b), attirer de nouveaux utilisateurs et bâtir une communauté autour des données publiques ouvertes, qui soit orientée vers une plus grande réutilisation des données et vers la co-création de valeur publique (voir Encadré 8.5).

Contrôle du respect de la réglementation en matière de protection des personnes et des données sensibles

Si la publication et la réutilisation des données publiques ouvertes sont primordiales pour la co-création de valeur publique, l'ouverture des administrations ne doit pas compromettre l'exercice de leurs responsabilités en matière de protection des données publiques et/ou personnelles. Comme il ressort du chapitre 3, les pays ont élaboré des lignes directrices et des standards pour favoriser l'anonymisation des données avant leur publication, ou pour la faire respecter si nécessaire.

Les pouvoirs publics sont de plus en plus conscients de leur rôle de gardien des données des citoyens. Par conséquent, ils s'efforcent de veiller à ce que la diffusion des données publiques sous forme de données ouvertes n'entraîne pas la violation de certaines normes et réglementations essentielles qui constituent le fondement de l'intégrité, de la confiance et de l'éthique de l'État.

La diffusion des données publiques peut être davantage source de difficultés que de bénéfices, et de ce fait avoir un impact direct sur la confiance du public, lorsque l'État ne se conforme pas à ces normes et réglementations. Des événements passés et récents survenus dans des pays membres de l'OCDE, comme le Mexique[39] et la Norvège[40], ont montré que les atteintes à la protection des données personnelles et la mauvaise utilisation qui en découle peuvent faire peser en permanence un risque de perte de confiance du public. Ce risque a renforcé la sensibilisation des pouvoirs publics à la nécessité de mettre en œuvre les bons contrôles de protection des données.

Encadré 8.5. Compétences de l'OCDE en matière d'innovation dans le secteur public : mise en récit

Le modèle bêta de l'OCDE sur les compétences en matière d'innovation dans le secteur public s'articule autour de six domaines de compétences « essentielles ». Tous les agents publics n'auront pas à faire appel à ces compétences ou à les appliquer dans leur travail quotidien. Toutefois, pour un service public moderne, l'ensemble des fonctionnaires

devraient avoir au moins un certain degré de sensibilisation à ces six domaines afin de soutenir des niveaux accrus d'innovation dans le secteur public : élaboration itérative, maîtrise des données, focalisation sur l'utilisateur, curiosité, mise en récit et sens critique.

Parmi ces derniers, la « mise en récit » consiste à communiquer dans un monde en constante évolution ; raconter l'« histoire » du changement aide à susciter l'appui et la participation des citoyens en parlant du passé, du présent et de l'avenir possible.

Graphique 8.4. Mise en récit : compétence essentielle au service de l'innovation dans le secteur public



La mise en récit consiste à communiquer dans un monde en constante évolution ; raconter « l'histoire » du changement aide à susciter l'appui et la participation des citoyens en parlant du passé, du présent et des futurs possibles.

	SENSIBILISATION DE BASE	COMPÉTENCE ÉMERGENTE	PRATICIEN RÉGULIER
RECOURIR À DES RÉCITS Les récits sont un moyen naturel pour les individus de partager des informations et de transmettre des connaissances.	Comprendre que les récits permettent de faire connaître des faits, des opinions et des situations en relayant des expériences, et rendent ainsi la compréhension des messages clés plus claire pour le public.	Identifier les principaux acteurs et parties prenantes (vos « personnages ») et élaborer un récit présentant leurs expériences et motivations. S'assurer que votre récit couvre les faits passés, les faits présents, mais également ce qu'il adviendra des principaux personnages dans le futur.	Les récits ne sont pas statiques, ils doivent évoluer de pair avec les nouvelles situations. Ils doivent être adaptés à chaque public, et laisser la place à d'autres points de vue. Lorsque les récits abordent l'avenir, ils peuvent contribuer à examiner les incertitudes et les différentes possibilités.
NARRER DES RÉCITS D'UTILISATEURS Les récits peuvent être un moyen puissant et efficace d'exprimer les besoins et les priorités des utilisateurs.	Les récits d'utilisateurs sont un moyen de communiquer la façon dont un utilisateur ou des groupes d'utilisateurs perçoivent une politique ou un service ; ils permettent aux fonctionnaires de s'identifier à l'utilisateur et de comprendre ses besoins.	Élaborer un récit qui retrace le parcours de l'utilisateur type, en mettant en évidence ce que celui-ci trouve facile et difficile à faire. S'appuyer sur les perspectives et les expériences des utilisateurs de services et des citoyens pour exposer et expliquer la raison d'être des changements.	Narrer les récits d'utilisateurs réels renforce l'authenticité de l'ensemble du message, en apportant leurs « véritables » voix et point de vue. Combiner les récits d'un certain nombre d'utilisateurs pour brosser un tableau complet, en déterminant les difficultés communes et les besoins particuliers.
TRAVAILLER AVEC DIFFÉRENTS MOYENS ET MÉTHODES Les personnes absorbent l'information de différentes façons, l'utilisation d'une diversité de méthodes permettant de diffuser votre message aussi largement que possible.	Comprendre que les métaphores et l'iconographie sont des outils puissants dans les récits, pouvant contribuer à expliquer des idées ou des situations complexes.	Mettre à l'épreuve et peaufiner les ébauches de votre récit avec d'autres personnes afin de définir la meilleure façon de communiquer les messages clés. Incorporer des éléments visuels (images, diagrammes, graphiques, vidéos, animations) dans votre récit pour fournir le contexte ou mettre en avant un fait.	Utiliser des outils/méthodes interactifs pour créer un « livre de récits » permettant au public de naviguer dans l'histoire et de se concentrer sur les parties qui sont les plus pertinentes pour lui. Permettre au public et aux utilisateurs de partager leur propre contenu ou leurs propres histoires.
ENSEIGNER DES LEÇONS L'innovation dans le secteur public repose sur l'échange de connaissances et de pratiques. Les récits peuvent être un outil utile pour partager vos expériences.	Le partage d'expériences est un élément important de l'innovation dans le secteur public, qui fait en sorte que les gens n'aient pas à tirer les mêmes leçons à répétition.	Mener des évaluations rétrospectives aux étapes importantes du projet afin de tirer les leçons de l'expérience acquise. Organiser des séances en utilisant la méthode de « l'expérience et de la parole » avec des collègues pour partager des informations et des expériences sur un projet donné.	Utiliser une gamme de méthodes pour diffuser vos récits et vos leçons – par exemple les blogs/médias sociaux, les séminaires et les conférences. Assumer le rôle de mentor ou de conseiller auprès d'autres fonctionnaires, en s'appuyant sur les leçons tirées de votre expérience pour les aider dans leur pratique.

Source : Observatoire sur l'innovation dans le secteur public (2017), *« Core Skills for Public Sector Innovation »*, OCDE, Paris, www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf.

Dans la plupart des pays membres et partenaires de l'OCDE, des améliorations peuvent encore être apportées pour évaluer dans quelle mesure les données publiques mises à disposition des citoyens respectent la législation, la réglementation, les normes et les standards nationaux en matière de sécurité, de vie privée, de confidentialité et/ou de propriété intellectuelle. Toutefois, certains pays ont pris des mesures préventives permettant d'évaluer la situation de la protection des données dans le cadre des politiques d'ouverture :

Aux **États-Unis**, l'*Open Data Dashboard* permet de suivre la façon dont les institutions mettent en œuvre la politique d'ouverture des données y afférents (voir la section sur

- Évaluer la mise en œuvre de l'action publique et les obstacles y afférents plus haut) et d'évaluer si les normes en matière de vie privée et de sécurité sont respectées (voir Encadré 8.2)[41].

- En **Slovénie**, le rapport annuel du Commissaire à l'information examine la conformité des données publiques ouvertes en matière de normes et de standards relatifs à la sécurité et à la vie privée[42].

- En **France**, avant la loi de 2016 pour une République numérique, le Sénat avait publié en 2014 une évaluation de la législation passée et en vigueur en matière de données publiques ouvertes concernant la protection de la vie privée et la propriété intellectuelle, pour déterminer si le contexte juridique était favorable à la diffusion des données publiques[43]. En outre, l'autorité en matière de protection des données, la CNIL, par l'intermédiaire de la journée « Open CNIL » a mesuré les efforts actuellement déployés pour protéger la confidentialité des données publiques diffusées sous forme de données ouvertes. Un compte rendu du séminaire sur les différents échanges et conclusions a été publié[44].

- En **Finlande**, le Groupe de pilotage pour l'information et la cybersécurité dans l'administration centrale (VAHTI) publie des rapports, fondés sur des enquêtes, qui ont pour objet d'évaluer la sécurité de l'information au sein de l'administration, et notamment de vérifier si les données publiques ouvertes respectent les normes et standards nationaux en matière de sécurité. C'est ainsi qu'en 2016, le Baromètre de la sécurité de l'information pour le personnel et la direction du VAHTI a publié un rapport qui formule des recommandations sur la nécessité d'accroître les niveaux de formation dans des domaines comme la protection des données ou le traitement des données à caractère personnel parmi les fonctionnaires, afin de protéger la sécurité de l'information[45].

En **Australie**, le rapport de 2017 de la Commission de la productivité a estimé les avantages et les coûts des options permettant d'améliorer et d'utiliser les données y afférentes (voir la section sur

- Évaluer la mise en œuvre de l'action publique et les obstacles y afférents, plus haut), et a cherché à déterminer si l'ensemble de la législation en matière de données publiques ouvertes a été mise en place concernant la sécurité, la protection de la vie privée, la confidentialité et la propriété intellectuelle[46].

L'anonymisation des données constitue un autre élément important auquel les pouvoirs publics devraient veiller de façon à maintenir des niveaux élevés de confiance du public. Il ressort des résultats de la plupart des pays que ces évaluations n'ont pas été conduites. En effet, dans 28 des 35 pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0, aucune évaluation *ex post* de l'ensemble de l'administration centrale/fédérale n'a été réalisée pour s'assurer de l'anonymisation de toutes les données publiques avant leur publication en tant que données ouvertes. L'Australie, la Corée, l'Espagne, la France, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Slovénie sont les seuls pays à avoir réalisé ces évaluations de janvier 2012 à janvier 2017[47].

Au **Mexique**, le Centre de recherche et d'innovation en technologies de l'information et des communications (INFOTEC) évalue si l'ensemble des données publiques diffusées sous la forme de données ouvertes sont effectivement anonymes. Toutefois, cette évaluation n'est pas disponible en ligne[48].

Des outils de mesure à la valeur publique : évaluer l'impact de l'action publique

Mesurer l'impact de l'ouverture des données publiques s'est avéré difficile pour la plupart des pays. Il n'est pas surprenant que la plupart des efforts en la matière aient été principalement axés sur les moyens de mesure concernant la publication de données (voir la section sur Élaborer des indicateurs de mesure et de performance, plus haut) ou sur le développement de mesures *ex ante* visant à estimer les avantages potentiels des données ouvertes (voir Encadré 8.6).

Encadré 8.6. Aperçu des travaux théoriques sur la mesure de l'impact de la politique d'ouverture des données publiques

Il existe un large éventail de travaux sur des sujets tels que l'orientation pour l'action publique et la qualité des données, mais la recherche théorique sur les méthodes permettant de mesurer l'impact et la performance de l'action publique reste encore limitée.

Valeur économique

L'attribution d'une valeur monétaire aux résultats de l'ouverture des données publiques résulte de la création de nouveaux modèles économiques fondés sur les données, tels que les services d'analyse des données ou le nombre d'emplois créés grâce à l'activité entrepreneuriale, et de l'utilisation des données qui constitue un apport précieux pour la chaîne de valeur des entreprises non basées sur les données (en améliorant leur planification, éclairant leur prise de décisions, etc.).

Comme l'indique Koski (2015), la plupart des impacts économiques de la divulgation des données publiques ouvertes ont fait l'objet d'une évaluation *ex ante* et « les travaux se caractérisent par une absence d'évaluation *ex post* axée sur les impacts économiques concrets. »

Pollock (2010), par exemple, propose un modèle économique fondé sur les revenus pour mesurer « les gains de bien-être découlant de l'ouverture de l'information du secteur

public[1]. » Son modèle tient compte des avantages économiques, allant de l'élaboration de nouveaux produits et services fondés sur les données publiques ouvertes, aux produits complémentaires, tels que les logiciels, en passant par d'autres « avantages indirects, tels que la réduction des coûts de transaction pour les utilisateurs et réutilisateurs de l'information. »

Houghton (2011) propose une approche coûts-avantages qui permet de calculer l'impact économique de la divulgation des données publiques ouvertes dans les institutions australiennes. Le modèle prend en considération les coûts et les économies pour les institutions et les utilisateurs, ainsi que ces « avantages plus larges découlant de l'augmentation du rendement des dépenses annuelles consacrées à la production de données. »

Avantages en matière sociale et de bonne gouvernance

Les travaux de Keseru et Chan (2015), et de Barnet, Dembo et Verhulst (2013) proposent des méthodes de mesure de l'impact social qui différencient clairement les résultats et leurs effets.

D'une part, Keseru et Chan proposent une approche fondée sur un Cadre pour une cartographie des effets (*Outcome Mapping Framework*) pour évaluer les changements de comportements et d'activités chez les individus et dans les organisations résultant de la mise en œuvre des stratégies d'ouverture de données publiques. Comme l'affirment les auteurs, cette approche est « moins efficace » pour démontrer le lien de causalité entre la divulgation des données publiques ouvertes et leur impact. Toutefois, l'approche de Barnet Dembo et Verhulst complète celle de Keseru et Chan, et montre que la mise en œuvre d'essais comparatifs randomisés *ex ante* pourrait être utile pour « établir, de manière rigoureuse, l'impact d'initiatives publiques ouvertes relativement matures » (autrement dit, pour remédier au problème de démonstration du lien de causalité entre la divulgation des données publiques ouvertes et leur impact) et mesurer les impacts, tels que l'amélioration de la gouvernance et la participation des citoyens.

D'autre part, Meng (2014) utilise la méthode de différence de John Stuart Mill et une combinaison d'autres outils tels que l'analyse de régression pour évaluer l'impact social dans les pays latinoaméricains ayant un contexte historique semblable, mais ayant obtenu des résultats différents en matière de création de valeur sociale. L'auteur limite le concept d'impact social aux avantages que la divulgation des données publiques ouvertes présente pour la « participation accrue des groupes marginalisés aux affaires publiques et leur accès aux services publics. »

Houghton (2011) inclut les « économies réalisées par les institutions » dans son modèle de coûts-avantages, indiquant que « rendre pleinement accessibles les informations [données publiques ouvertes] pourrait avoir des répercussions notables sur les coûts de diffusion des institutions. » Il en va de même pour Pollock (2010) qui affirme que « l'accès à une information de meilleure qualité et plus opportune peut entraîner des gains d'efficience dans le secteur public. » Toutefois, cet auteur établit un lien entre les gains d'efficacité du secteur public et d'autres « avantages indirects tels que la réduction des coûts de transaction pour les utilisateurs et les réutilisateurs de l'information. »

L'approche de Chu et Chang concernant « l'évaluation de la performance orientée sur la création de valeur publique » se caractérise par une volonté plus marquée d'évaluer l'impact sur l'efficacité du secteur public (Ionas, 2014). Leur approche définit

« l'efficacité » comme l'une des cinq grandes valeurs publiques produites par l'ouverture de l'information du secteur public. Leur définition de l'efficacité n'envisage pas la fourniture de services publics et l'accès à ceux-ci, mais plutôt des aspects tels que les économies de coûts et l'amélioration des procédures au sein des institutions publiques (valeurs intérieures).

Chu et Chang identifient également les économies réalisées en termes de dépenses publiques et de ressources humaines, la « simplification de l'application de l'information » et « l'intégration des procédures internes » comme indicateurs pour mesurer la valeur de l'efficacité de l'ouverture de l'information du secteur public.

1. Dans Pollock (2010), le concept d'information de secteur public est employé comme synonyme de données publiques ouvertes.
Source : auteur. Initialement publié dans Rivera Perez, J. (2015), *Beyond Open Data Disclosure: Fostering The Impact Of Open Government Data Towards More Efficient Public Institutions*, London School of Economics and Political Science, Department of Management, Londres.

À titre d'exemple, en **Australie**, un rapport intitulé *« Open Government Data and Why it Matters »* a examiné les avantages économiques et sociaux qui pourraient être tirés de la publication et de la réutilisation des données publiques ouvertes, comme outil permettant de créer de meilleurs services publics, d'associer davantage les citoyens et d'encourager des pratiques des entreprises plus efficaces[49].

Le **Royaume-Uni** avait déjà déployé des efforts pour évaluer les avantages économiques potentiels de l'ouverture des données publiques. En 2013, le *Department of Business, Innovation and Skills* a commandé un rapport pour mesurer l'impact économique potentiel de la publication des données ouvertes par l'*Ordnance Survey* (OS) – le service cartographique national de la Grande-Bretagne (OCDE, 2016). Ce rapport prévoyait que l'initiative d'ouverture des données de l'OS générerait 13 millions GBP nets – une hausse du PIB de 28.5 millions GBP (Carpenter et Watts, 2013).

En **France,** le rapport 2016-2017 de l'administrateur général des données (voir la section plus haut sur

Évaluer la mise en œuvre de l'action publique et les obstacles y afférents) a relevé des éléments relatifs à l'impact économique de l'ouverture des données publiques[50]. En **Suède**, des recherches spécifiques ont été effectuées pour évaluer l'impact économique des géodonnées publiques diffusées sous forme de données ouvertes[51].

Au **Canada**, en 2015, l'*Analyse de la conjoncture du secteur canadien de la géomatique et étude sur la valeur* s'est intéressée à l'impact économique généré par les données géomatiques ouvertes. Elle a montré que grâce à la réutilisation des données géospatiales ouvertes, ce sont 695 millions CAD qui ont été apportés au produit intérieur brut (PIB) du Canada. Selon cette analyse, les données géospatiales ouvertes généreraient des avantages économiques plus importants, étant donné qu'elles sont utilisées en parallèle de données publiques concernant la santé, la sécurité ou l'environnement. En outre, le rapport illustre les changements importants que les données géospatiales ouvertes ont apportés : elles ont donné lieu à de nouveaux modèles d'entreprises, à de nouveaux acteurs économiques qui n'existaient pas auparavant et à un changement dans la nature de la demande, où l'accent est davantage placé sur les produits et services à valeur ajoutée, comme les données géospatiales accessibles sur des applications[52].

En **Finlande**, l'*étude préliminaire sur l'impact des données ouvertes* présente une évaluation de l'impact économique potentiel de l'ouverture des données publiques. En effet, sur la base d'une analyse des travaux antérieurs sur les différentes théories économiques et de données probantes sur l'impact des données publiques ouvertes, le rapport vise à cerner les différents domaines pour lesquels ces données devraient générer des avantages économiques. Il préconise, par exemple, que l'ouverture des données publiques devrait favoriser des niveaux plus élevés de compétitivité et d'innovation, accroître la consommation des citoyens, promouvoir l'emploi et la productivité. De ce fait, le rapport se présente sous la forme d'une analyse des travaux antérieurs proposant une description théorique de l'impact des données publiques ouvertes, mais vise également à orienter l'administration finlandaise sur la meilleure façon de mesurer ces impacts, offrant notamment un cadre comprenant les indicateurs de mesure pertinents[53].

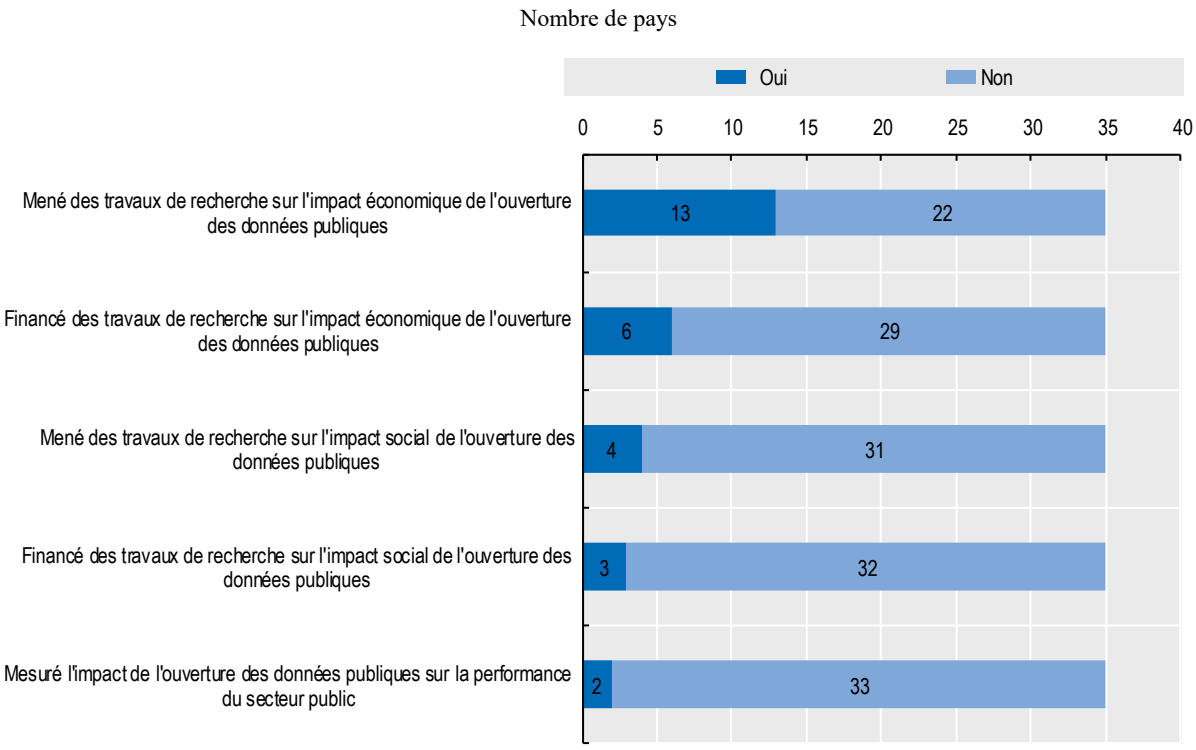
Au **Mexique**, bien que les résultats soient confidentiels, la Coordination de la stratégie nationale a réalisé un certain nombre d'analyses internes pour mettre en évidence l'impact économique engendré par les ensembles de données publiques de qualité[54]. En **Espagne**, l'Observatoire national des télécommunications et de la société de l'information (ONTSI) publie chaque année un rapport sur l'impact de la publication des données publiques ouvertes sur l'activité économique[55]. Le rapport de 2016 a calculé que, jusqu'en 2015, la publication des données publiques ouvertes avait généré un impact économique compris entre 600 millions EUR et 750 millions EUR (ONTSI, sans date).

Au **Japon,** l'État, en collaboration avec le *Mitsubishi Research Institute*, a mené une série de projets de recherche sur l'impact des données publiques ouvertes sur les entreprises. Ces travaux présentent différents exemples d'entreprises utilisant des données publiques ouvertes et la création de valeur ajoutée qui en découle, afin d'éclairer le secteur privé sur les avantages potentiels pouvant être générés par les données ouvertes[56]. Au Japon, le *Center for Global Communications* (GLOCOM) de l'Université internationale du Japon collabore également avec le principal organe public chargé des données ouvertes afin d'évaluer les avancées de l'ouverture dans d'autres pays[57].

S'agissant des travaux de recherche sur l'impact social de l'ouverture des données publiques, 31 des 35 pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 n'en ont pas conduit. En outre, 32 pays n'ont pas financé de tels travaux

(voir Graphique 8.5). L'Australie, la Corée, le Mexique et les Pays-Bas sont les seuls pays qui en ont mené dans ce domaine[58].

Graphique 8.5. Travaux de recherche sur l'impact économique et social de l'ouverture des données publiques menés par les pays membres et partenaires de l'OCDE



Source : Indications fournies par 32 pays membres et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, questions 48, 54 et 65. Les questions étaient les suivantes : « Depuis janvier 2015, l'administration centrale/fédérale a-t-elle : - mené des travaux de recherche sur l'impact économique de l'ouverture des données publiques / - financé des travaux de recherche sur l'impact économique de l'ouverture des données publiques ? » « Depuis janvier 2015, l'administration centrale/fédérale a-t-elle : - mené des projets de recherche pour évaluer l'impact social de l'ouverture des données / - financé un projet de recherche sur l'impact social de l'ouverture des données publiques ? » ; et « Mesurez-vous l'impact de l'ouverture des données publiques sur la performance du secteur public ? ».

Concernant la mesure de l'impact de l'ouverture des données publiques sur la performance du secteur public, en **Corée**, l'évaluation de la performance de l'initiative Gouvernement 3.0 examine la performance des données ouvertes et les effets qu'elle a eus sur l'efficacité de l'administration publique[59].

Même si, dans tous les pays, mesurer l'impact demeure un défi considérable, en partie parce que les données et les indicateurs pertinents sont limités, les efforts visant à renforcer la capacité de mesurer les avantages réels doivent se poursuivre collectivement et individuellement. La disponibilité de données concrètes claires et solides sur l'impact, ou sur l'absence d'impact, est en effet le meilleur moyen d'améliorer, si nécessaire, l'action publique et sa mise en œuvre, ainsi que de garantir un appui permanent du public et des responsables politiques.

Notes

[1]. Pour en savoir plus, voir https://opendatabarometer.org/.

[2]. Pour en savoir plus, voir https://index.okfn.org/.

[3]. Pour en savoir plus, voir http://odin.opendatawatch.com/report/worldMap.

[4]. Complément d'information fourni par les pays en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 2, question 66.

[5]. Indications fournies par les pays à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 62. Dans quelle mesure l'application des obligations d'ouverture des données publiques (par exemple, concernant l'actualité des données partagées ou l'utilisation des formats ouverts) fait-elle partie des indicateurs de performance des organisations ?

[6]. Pour en savoir plus, voir https://ouvert.canada.ca/fr/contenu/analyses-concernant-gouvernement-ouvert.

[7]. Indications fournies à l'OCDE par la délégation du Canada le 10 août 2018.

[8]. Complément d'information fourni par l'Australie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 2, question 66. Pour en savoir plus, voir https://data.gov.au/stats#total-datasets.

[9]. Complément d'information fourni par la République tchèque en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 2, question 66.

[10]. Pour en savoir plus, voir https://data.gov.sk/en/dataset.

[11]. Complément d'information fourni par la Slovénie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 2, question 66.

[12]. Pour en savoir plus, voir https://catalogue.data.govt.nz/dataset?_ga=2.173806947.1559841141.1531749567-862969441.1528881112.

[13]. Indications fournies par 32 pays membres de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 8. Depuis janvier 2015, avez-vous publié, en ligne, un rapport global sur la situation de la disponibilité des données dans l'ensemble de l'administration publique centrale/fédérale ?

[14]. Pour en savoir plus, voir https://kvalitet.difi.no/artikkel/2015/11/47-nettstedeier-har-gjort-apne-data-tilgjengeli.

[15]. Complément d'information fourni par la Slovénie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 2, question 66.

[16]. Complément d'information fourni par la République tchèque en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 2, question 66.

[17]. Pour en savoir plus, voir https://www.data.gouv.fr/fr/dashboard/.

[18]. Indications fournies par les pays à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 62. Dans quelle mesure l'application des obligations d'ouverture des données publiques (par exemple, concernant l'actualité des

données partagées ou l'utilisation des formats ouverts) fait-elle partie des indicateurs de performance des organisations ?

19. Pour en savoir plus, voir http://datos.gob.es/es/dashboard.

20. Complément d'information fourni par le Royaume-Uni en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 62.

21. Complément d'information fourni par la Finlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 2, question 66. Pour en savoir plus, voir http://tilastokeskus.fi/til/inn/2014/inn_2014_2016-06-02_tau_019_en.html.

22. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 2, question 66.

23. Pour en savoir plus, voir http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14713.html.

24. Pour en savoir plus, voir https://opendatabarometer.org/barometer/.

25. Pour en savoir plus, voir https://index.okfn.org/about/ et https://index.okfn.org/methodology/.

26. Pour en savoir plus, voir http://odin.opendatawatch.com/.

27. Pour en savoir plus, voir https://opendatacharter.net/.

28. Indications fournies par la Grèce à l'OCDE le 14 août 2018.

29. Indications fournies par 32 pays membres de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 52. Depuis janvier 2015, des évaluations complètes (prenant par exemple la forme d'un rapport) ont-elles été réalisées pour mieux comprendre les principaux obstacles à la réutilisation des données publiques ouvertes dans les organisations de la société civile ?

30. Complément d'information fourni par les Pays-Bas en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 52. Pour en savoir plus, voir https://data.overheid.nl/sites/default/files/Trendrapport%20open%20data%202016.pdf.

31. Complément d'information fourni par la Pologne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 52.

32. Complément d'information fourni par le Japon en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 52. Pour en savoir plus, voir www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/data_ryutsuseibi/opendata_wg_dai2/siryou1_1.pdf.

33. Complément d'information fourni par l'Espagne en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 46. Pour en savoir plus, voir www.ontsi.red.es/ontsi/?q=es/content/estudio-de-caracterizaci%C3%B3n-del-sector-infomediario-2016.

34. Complément d'information fourni par l'Italie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 46. Pour en savoir plus, voir www.opendata200.it/limesurvey/index.php/522493# et http://eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati_eventi/de_chiara_2017_03_08.pdf.

[35]. Complément d'information fourni par la France en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 80. Pour en savoir plus, voir www.data.gouv.fr/fr/reuses/platitude/ et https://mtmx.github.io/blog/carto_alti/.

[36]. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 80. Pour en savoir plus, voir https://blog.naver.com/nia_korea.

[37]. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 80. Pour en savoir plus, voir https://datos.gob.mx/blog.

[38]. Complément d'information fourni par l'Australie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 80. Pour en savoir plus, voir https://data.gov.au/showcase/city-of-gold-coast-mash-up.

[39]. Pour en savoir plus, voir www.debate.com.mx/mexico/Roban-padron-electoral-de-INE-y-lo-publican-en-Amazon-20160422-0086.html.

[40]. Pour en savoir plus, voir www.nsm.stat.no/aktuelt/datainnbrudd-helse-sor-ost/.

[41]. Complément d'information fourni par les États-Unis en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 17. Pour en savoir plus, voir https://labs.data.gov/dashboard/docs#privacy_and_security.

[42]. Complément d'information fourni par la Slovénie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 17. Pour en savoir plus, voir www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno_porocilo_2015_web.pdf.

[43]. Complément d'information fourni par la France en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 19. Pour en savoir plus, voir www.senat.fr/rap/r13-589-1/r13-589-1.html.

[44]. Complément d'information fourni par la France en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 22. Pour en savoir plus, voir www.cnil.fr/sites/default/files/typo/document/CR_Workshop_Open_Data_9_juillet_2013.pdf.

[45] Complément d'information fourni par la Finlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 17. Pour en savoir plus, voir http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79060/VAHTI3_henkiloston_ja_johdon_tietoturvabarometri.pdf?sequence=1turvatasokartoitukset.

[46]. Complément d'information fourni par l'Australie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 19. Pour en savoir plus, voir www.pc.gov.au/inquiries/current/data-access/draft.

[47]. Indications fournies par 32 pays membres de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 22. Depuis janvier 2012, une/des évaluation(s) (par exemple, sous la forme d'un rapport) a-t-elle/ont-elles été menée(s) à l'échelle de l'ensemble de l'administration centrale/fédérale pour s'assurer que toutes les données publiques ont été anonymisées avant d'être publiées ?

[48]. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 22.

[49]. Complément d'information fourni par l'Australie en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 54. Pour en savoir plus, voir www.communications.gov.au/publications/open-government-data-and-why-it-matters.

[50]. Complément d'information fourni par la France en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 48. Pour en savoir plus, voir https://agd.data.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/07/2016_06_20-rapport-AGD-EN-v4.pdf.

[51]. Complément d'information fourni par la Suède en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 48.

[52]. Complément d'information fourni par le Canada en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 48. Pour en savoir plus, voir http://ftp.maps.canada.ca/pub/nrcan_rncan/publications/ess_sst/296/296426/cgdi_ip_41e.pdf.

[53]. Complément d'information fourni par la Finlande en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 48. Pour en savoir plus, voir https://vnk.fi/julkaisu?pubid=5202.

[54]. Complément d'information fourni par le Mexique en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 48.

[55]. Pour en savoir plus, voir http://datos.gob.es/es/noticia/iv-edicion-del-estudio-de-caracterizacion-del-sector-infomediario-2016.

[56]. Complément d'information fourni par le Japon en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 2, question 67b. Pour en savoir plus, voir www.vled.or.jp/results/opendata_business_usecases.docx.

[57]. Complément d'information fourni par le Japon en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 2, question 67b. Pour en savoir plus, voir www.glocom.ac.jp/.

[58]. Indications fournies par 32 pays membres de l'OCDE et 3 pays partenaires de l'OCDE ou autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 1, question 54. Depuis janvier 2015, l'administration centrale/fédérale a-t-elle : - menée un projet de recherche pour évaluer l'impact social des données ouvertes - Projet de recherche financé sur l'impact social des données ouvertes.

[59]. Complément d'information fourni par la Corée en réponse à l'enquête de l'OCDE sur l'ouverture des données publiques 3.0 (2017), section 1, question 65.

Références

Administrateur général des données (2018), *La donnée comme infrastructure essentielle : Rapport au Premier Ministre sur la donnée dans les administrations 2016-2017,* Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/Rapport_AGD_2016-2017_web.pdf.

Gouvernement australien (2017), *Data Availability and Use, Overview and Recommendations - Inquiry report, Productivity Commission,* www.itsanhonour.gov.au (consulté le 16 juillet 2018).

Barnett, A., D. Dembo et S. Verhulst (2013), *« Toward Metrics for Re(imagining) Governance: The Promise and Challenge of Evaluating Innovations », How We Govern, GovLab Working Paper,* The Governance Lab (GovLab).

Carpenter, J. et P. Watts (2013), *« Assessing the Value of OS OpenData™ to the Economy of Great Britain –Synopsis », Ordnance Survey,* https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207692/bis-13-950-assessing-value-of-opendata-to-economy-of-great-britain.pdf *(consulté le 17 juillet 2018).*

Ionas, A. (dir. pub.) (2014), *Open Public Sector Information: Establishment of Public-Value Oriented Performance Evaluation Indicators,* Academic Conferences and Publishing International Limited.

Keserű, J. et J. Chan (2015), *The Social Impact of Open Data,* Sunlight Foundation.

Koski, H. (2015), *The Impact of Open Data – A Preliminary Study, Finnish Ministry of Finance Publications.*

Meng, A. (2014), *« Investigating the Roots of Open Data's Social Impact », eJournal of eDemocracy,* vol. 6, n° 1, pp. 1-13.

OCDE (2017a), *Panorama des administrations publiques 2017,* Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr.

OCDE (2017b), *Skills for a High Performing Civil Service, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en.

OCDE (2016), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation, OECD Digital Government Studies,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en.

ONTSI (sans date), *IV edición del estudio de caracterización del sector infomediario 2016 | datos.gob.es,* http://datos.gob.es/es/noticia/iv-edicion-del-estudio-de-caracterizacion-del-sector-infomediario-2016 (consulté le 17 juillet 2018).

Open Data Watch (sans date), *The Data Value Chain: Moving from Production to Impact – Open Data Watch, prepared for Data2X by Open Data Watch,* https://opendatawatch.com/publications/the-data-value-chain-moving-from-production-to-impact/ (consulté le 16 juillet 2018).

Pollock, R. (2010), *« Welfare Gains from Opening-up Public Sector Information in the UK »,* http://rufuspollock.org/papers/psi_openness_gains.pdf (consulté le 6 juillet 2015).

Rivera Perez, J. (2015), *Beyond Open Data Disclosure: Fostering The Impact Of Open Government Data Towards More Efficient Public Institutions,* London School of Economics and Political Science, Department of Management, Londres.

Ubaldi, B. (2013), *« Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives », Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, n° 22,* Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en*.

Gouvernement fédéral américain *(sans date), « Project Open Data Dashboard », https://labs.data.gov/dashboard/docs* (consulté le 24 juillet 2018).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
ISBN 978-92-64-68872-8 – 2019

Rapport sur les données ouvertes publiques

ENCOURAGER LA MATURITÉ DES POLITIQUES DE DONNÉES OUVERTES POUR UN IMPACT DURABLE

Ce rapport offre un aperçu détaillé de l'état des politiques de données ouvertes dans les pays membres de l'OCDE et de ses partenaires, se basant principalement sur les données récoltées par les enquêtes de l'OCDE sur les données publiques ouvertes en 2013, 2014 et 2016, sur celles des revues de pays et des analyses comparatives faîtes par l'OCDE. Le rapport analyse les politiques de données ouvertes en utilisant un cadre analytique conforme à l'indice OURdata sur les données publiques ouvertes, utiles et réutilisables et à la Charte internationale des données ouvertes (International Open Data Charter). Il évalue les efforts déployés par les gouvernements pour renforcer la disponibilité, l'accessibilité et la réutilisation des données publiques ouvertes. Le rapport soutient qu'au-delà de l'engagement des pays à ouvrir des données gouvernementales de qualité, la création de valeur publique nécessite la mobilisation des différentes communautés d'utilisateurs de l'ensemble de l'écosystème, tel que les journalistes, les organisations de la société civile, les entrepreneurs, les grandes entreprises technologiques privées et les universités. Le rapport souligne également le fait que les politiques de données ouvertes sont des éléments de transformations numériques plus larges et que les politiques de données du secteur public nécessitent une interaction avec d'autres programmes publics, tels que celles du gouvernement ouvert, de l'innovation, l'emploi, l'intégrité, la budgétisation publique, le développement durable, la mobilité urbaine et les transports. Il met aussi l'accent sur la pertinence de mesurer les impacts des données ouvertes afin de soutenir l'analyse de rentabilisation (i.e. le business case) des données publiques ouvertes.

Cette publication s'inscrit dans le cadre du projet « Going Digital » de l'OCDE. Dans un monde résolument tourné vers le numérique et les données, ce projet vise à fournir aux décideurs les outils dont ils ont besoin pour aider leurs économies et leurs sociétés à prospérer.

Pour plus d'informations, consultez ***www.oecd.org/going-digital***

#GoingDigital

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***https://doi.org/10.1787/12ea5027-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

ISBN 978-92-64-68872-8

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions