

Note de synthèse

SCHEMAS DE GOUVERNANCE ET EXPLOITATION DES DATA SERVICES : LA VILLE AU DEFI DE LA GESTION DE L'OPEN DATA

Résumé

En matière de valorisation des données ouvertes dans le champ des services urbains (« open data » - par définition d'origine publique ou privée, pouvant être utilisées et exploitées librement, et étant disponibles sous licence ouverte), les expérimentations les plus avancées restent celles déployées sur le modèle des GAFAs. Les conditions de répliquabilité de ces initiatives dans le champ des services urbains et sur le territoire national méritent d'être étudiées, de même qu'il importe de se demander dans quelle mesure le développement de tels schémas y est souhaitable.

A l'opposé d'approches techno-centrées ou incantatoires, ce document part des acteurs du territoire pour mettre en lumière les démarches prospectives initiées en France par des acteurs publics et privés, mobilisant l'open data au service de l'aménagement et du développement territorial. Etablis selon différents schémas, il en ressort que les modalités opérationnelles et les modèles économiques qui les appuient restent bien souvent à consolider.

En tous les cas, les freins rencontrés dans l'ouverture de la donnée et pour sa valorisation équilibrée, et l'inégalité des modèles de valorisation de la donnée conduit à s'interroger sur les conditions à réunir dans la conduite de démarches d'open data dans le champ des services urbains, dans le sens de l'intérêt général et d'innovation démocratique et citoyenne locale. L'importance croissante de la dimension servicielle de la « ville intelligente » et son application à tous les pans de la vie quotidienne (transports, santé, vieillissement, etc.) traduit l'importance **d'organiser dès aujourd'hui des écosystèmes durables, délimités et équilibrés de l'open data dans le champ des services.**

Au-delà de la mise à disposition de données publiques encore réaffirmée dans les lois Valter et Lemaire, l'enjeu réside aussi dans **l'organisation des conditions de convergence des données publiques, privées et des usagers** pour la création de nouveaux services urbains ou de développement territorial. Quels sont les prérequis à réunir, les applications possibles de la valorisation de la donnée ? L'open data constitue un nouvel outil au service de l'action publique sur les territoires, pour l'amélioration des services existants ou le développement de nouveaux services. Il convient d'organiser les conditions d'opérationnalité de ces projets (dotés de sens collectif) et de réfléchir à leurs modèles institutionnels et économiques (outils au service des projets).

Le document extrait des exemples présentés les principaux freins rencontrés, les leviers mobilisés et les conditions clés de succès à réunir pour la valorisation équilibrée de l'open data dans le champ des services urbains.

La présente note de synthèse regroupe les contributions de :

- A la SCET : Etienne BALEY & Charlotte JACQUOT, consultants, Direction des Expertises et de l'Ingénierie de Projets ;
- Dans le Groupe Chronos : Bertil DE FOS, directeur ;
- Chez WebColibri-VUCA Strategy : Jean-Paul CRENN, directeur.

Sommaire

1. Ville numérique et intelligente : gérer la ville augmentée de ses données	3
2. Créer des écosystèmes de la donnée : de l'ouverture au partage des données	4
a. <i>Data services et aménagement urbain : l'ouverture des données publiques, première étape</i>	4
b. <i>Le partage, c'est encore mieux</i>	6
3. L'acteur public digital : l'approche servicielle et le modèle économique des GAFAs	7
4. L'initiative Toulouse Métropole Data	8
a. <i>Une plate-forme mutualisée de données ouvertes</i>	8
b. <i>... dont l'attractivité est à conforter</i>	9
5. La régie publique de données, Saint Denis (programme Dat'Act)	10
a. <i>L'enjeu de la gouvernance autour de la co-production de la ville servicielle</i>	10
b. <i>Organiser le partage de la valeur créée</i>	11
c. <i>Quelle répliquabilité à ce schéma de développement des data services ?</i>	11
6. Réussir la co-production de la ville augmentée de ses données : recommandations	12
a. <i>Conditions de succès au montage des projets attractifs de services urbains en lien avec l'open data</i> ..	12
b. <i>Valorisation des open data : quels modes projets et quels modèles d'affaires ?</i>	13
c. <i>Pistes d'actions pour l'acteur public autour de l'open data : un élargissement des rôles, des compétences renforcées et de nouveaux modes d'action</i>	13

« To save everything, click here »¹. A travers son intitulé seul, l'ouvrage d'Evgueny Morozov pose le numérique comme une dimension omniprésente du quotidien et porteuse de multiples promesses réunies dans le concept générique de « smart city ». Alors que la donnée numérique représente la nouvelle technologie bouleversant les sociétés contemporaines et leur fonctionnement collectif (leur « vivre ensemble »), il souligne aussi la controverse en lien avec la production, le partage et la réutilisation de l'information comme condition de la démocratie. En la matière, le débat est vif, la gestion des données et leur valorisation constituant pour beaucoup un enjeu de marché et, plus largement, de pouvoir. En outre, les acteurs publics, les acteurs privés et de la société civile n'appréhendent pas le sujet de la donnée de la même manière ni ne peuvent adopter le même positionnement vis-à-vis de l'information numérisée et ses conditions de circulation. Dès lors, les modalités de production, de partage et de diffusion de la donnée numérique représentent un élément central de la gouvernance urbaine.

La promesse de la « ville intelligente » liée au numérique va, en vérité, bien au-delà, dans le sens où celle-ci est porteuse de diverses imaginations et d'utopies dessinant nos « villes du futur ».

L'analyse des discours et des actions met en lumière plusieurs modèles de la « ville intelligente »² :

- **La techno-cité**, relevant d'une vision totalisante de la ville faite de capteurs, et produite par ceux qui déploient les infrastructures et les technologies de l'information et de la communication associées ;
- **La cité des services**, ville réputée coproduite et participative faite par ses habitants et usagers contribuant collectivement à la fabrique de la ville et à ses services ;
- **La e-cité** renouvelant le rôle de l'acteur public, où celui-ci mobilise l'outil numérique pour une gouvernance intelligente de la ville et vise à créer les conditions d'un espace numérique citoyen.

La techno-cité

Après l'incal

Moebius-Jodorowsky



©2016 Humanoids, Inc. Los Angeles

La cité des services

Human-Stock-Exchange ©

Xavier Dorison - Thomas Allart



Allart, Dorison © DARGAUD, 2016

La e-cité

SOS Bonheur ©

Griffo-Van Hamme



Griffo, Van Hamme © DUPUIS, 2016

1. Ville numérique et intelligente : gérer la ville augmentée de ses données

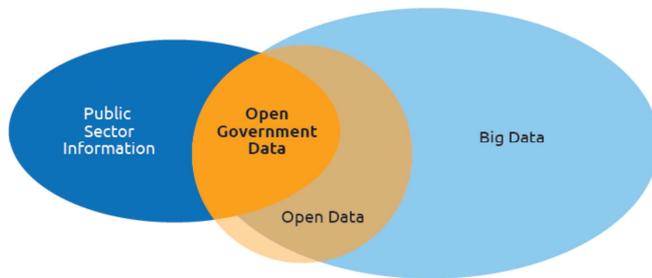
L'évolution des comportements et des attentes des citoyens / usagers de la ville du fait de leur environnement digital est un fait établi et largement partagé. Il s'est initié avec l'usage de l'Internet, dotant ces citoyens/usagers d'un accès à l'information et, au-delà, d'une capacité à interagir. La diffusion massive des *smartphones* démultiplie de façon exponentielle ces capacités d'accès et d'interaction.

La donnée numérique constitue dans ce contexte non seulement un socle puissant des services urbains mais aussi un outil à leur développement, qu'elle émane des acteurs publics, privés, institutionnels ou des usagers. La généralisation du numérique et les évolutions socio-économiques à l'œuvre font de la dimension servicielle un

¹ L'ouvrage a été traduit en français sous le titre *Pour tout résoudre cliquez ici - l'aberration du solutionnisme technologique* (2014).

² D'après Modèles économiques - *La ville Intelligente : modèles et finalités*, Rapport de Ludovic Viévard, FRV100, Oct. 2014, Grand Lyon.

élément clé pour la lecture de l'action publique et des logiques de positionnement privées en matière d'aménagement urbain et de développement territorial. **L'open data**, qu'il s'agit de collecter et d'exploiter, **devient alors un outil de développement et de gestion des fonctions et des services urbains améliorés par le concours des technologies de l'information et de la communication (TIC).**



« Les données ouvertes, ou Open Data en anglais, renvoient à des informations qui peuvent être librement utilisées, modifiées et partagées par toute personne à quelque fin que ce soit. Elles se doivent d'être disponibles sous licence ouverte, dans un format facile d'utilisation et modifiable. Enfin ces données doivent être fournies sous une forme lisible par machine. »

Extrait du rapport *Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources*, Union Européenne, 2015

La généralisation du concept de ville intelligente à de nombreux pans de la vie urbaine³, et ce que cette notion implique en matière de recombinaison des services urbains aux citoyens/usagers, appelle à **s'interroger sur l'impact de l'open data sur les missions et modalités d'intervention des acteurs publics et de leurs opérateurs dans le champ de l'aménagement urbain.**

La création d'environnements de services garantissant un accès équitable à tous les usagers et une appropriation de ces services la plus large et ouverte possible sont des conditions indispensables au maintien de l'intérêt général dans la fourniture des services dans la ville intelligente. A ce titre la ville intelligente interpelle les acteurs publics (nationaux et collectivités) dans la conduite de leur action. Il ne s'agit pas tant d'élargir le champ de leur intervention à de nouveaux « data services » dans le prolongement de modèles (y compris économiques) établis, que **d'adopter de nouveaux modes d'action**, selon un nouveau paradigme. **La création de cadres d'action publique renouvelés et l'établissement de schémas de gouvernance de la donnée équilibrés, transparents et durables, sécurisés du point de vue de l'utilisation des données et garantissant un partage équitable de la valeur créée par la donnée, constitue aujourd'hui une priorité.**

2. Créer des écosystèmes de la donnée : de l'ouverture au partage des données

a. Data services et aménagement urbain : l'ouverture des données publiques, première étape

L'acteur public a pris conscience du caractère prioritaire de l'open data. L'instruction en mode accéléré du projet de loi de « la République des données », ou encore l'adoption dès le 29 décembre 2015, du volet « transport » de cette république des données, en sont deux témoignages au niveau national. Les collectivités sont également de plus en plus mobilisées dans la réflexion et dans l'expérimentation en matière de services urbains liés à l'open data, sujet sur lequel des structures ad hoc (notamment Opendata France) ont été constituées pour aider les acteurs publics à monter leurs projets et coordonner les retours d'expériences et actions de lobbying/communication.

Si nous ne sommes aujourd'hui qu'aux balbutiements de l'ouverture de la donnée publique, celle-ci devrait inéluctablement se poursuivre dans les années à venir. Celle-ci appelle à des efforts de structuration, d'organisation et de conduite de l'action de la part des acteurs publics pour la gestion de services urbains.

³ Prenant acte du changement profond de mode d'action publique par l'articulation entre services urbains et ville intelligente, la Métropole de Lyon a appliqué, à la suite des 12^e temporelles consacrées à la « ville servicielle », ses réflexions sur la transformation de l'action publique à venir dans les champs de la mobilité, du travail, de l'habitat, des politiques sociales, du tourisme ou encore du soutien aux acteurs économiques.

La métropole de Rennes fait figure de pionnière⁴. Elle a en effet mis en place une plate-forme de données ouvertes dès 2010 et un ensemble de projets autour de la donnée numérique.

Le succès de la démarche réside aussi dans **la création d'un service dédié** dont l'objectif est de s'appuyer sur le numérique selon une approche transversale (collaboration entre services et au cas par cas avec les autres collectivités et acteurs du développement économique à l'échelle de la Région) pour penser l'évolution des formes urbaines et des modes d'animation, de développement et de pilotage du territoire. Hors du champ restreint du fonctionnement interne de la collectivité, la démarche initiée s'appuie également sur **un ensemble de dispositifs pour allier le développement des nouveaux outils à leur appropriation pour de nouveaux usages** par les associations, les habitants et les entreprises privées. Ainsi de la création de Labfabs, réseau de onze espaces publics numériques équipés d'imprimantes 3D et de kit électroniques, ou encore du développement d'outils de modélisation 3D comme support de concertation et communication sur les projets d'aménagement (permettant la présentation des projets « in situ »).

L'expérimentation, à l'initiative d'Orange et en collaboration avec Rennes Métropole et IAUR (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Rennes), en matière de collecte de données auprès d'habitants d'un quartier sur la base du volontariat et via une application à télécharger constitue un autre exemple. L'objectif de la démarche était de disposer d'une meilleure connaissance des déplacements afin d'orienter les futurs projets d'aménagement. Concrètement, les données récoltées ont permis la modélisation de flux et de les restituer, individuels ou agrégés, sous forme de cartes. Quoique les itinéraires n'étaient accessibles que par l'habitant contributeur lui-même, la démarche a suscité des questions de plusieurs ordres et en particulier quant à son encadrement : volontariat, anonymisation des données, cadre juridique, non commercialisation des données et restitution des résultats ont ainsi soulevé des interrogations. L'expérience a quoiqu'il en soit servi de base au développement d'une **réflexion autour de la production et de l'utilisation de la donnée**, qu'elle soit publique (ouverte et distribuée ou non), personnelle ou privée, et de leur nécessaire convergence.

Du point de vue des urbanistes, le projet laisse présager d'un **renouvellement des pratiques** par la généralisation de ce genre de démarches et, par le croisement de ces informations avec des données socio-économiques, **l'obtention d'une vision fine des pratiques de la ville par ses habitants**. Pour autant, le très faible nombre d'habitants volontaires (une quarantaine seulement) montre la perplexité, voire la méfiance, que suscite ce type d'expérimentation auprès du grand public.

Le lancement de la plateforme open data de Rennes Métropole en 2010 avait récolté des résultats encourageants, la première voyant la création d'une cinquantaine d'applications réutilisant les données ouvertes (principalement pour les champs de la mobilité, le tourisme et la valorisation du patrimoine...). Elle a en outre bénéficié d'un **environnement de projet privilégié**, à savoir **l'existence d'un noyau d'acteurs fortement mobilisateurs, un investissement fort en interne à la métropole et de partenaires privés clés notamment l'exploitant du réseau de transports en commun**. Un effort important a également visé à **associer à la démarche les entrepreneurs du numérique, de la création, et les développeurs**⁵.

Ce type de système de plate-forme soulève pour autant souvent la question de l'implication des habitants, principaux usagers et contributeurs de la plateforme. Souvent limitée à des problématiques techniques et cloisonnée dans un cercle restreint de techniciens et gestionnaires, la démarche open data peine à être élargie à l'ensemble des habitants et être considérée comme levier d'action sur les questions politiques et sociales.

Aussi la démarche d'ouverture des données publiques souffre-t-elle d'être considérée comme une « simple » démarche de diffusion de contenus, sans **prise en compte du potentiel d'innovation et de création de valeur** que sous-tend leur réutilisation. Il semble nécessaire dans cette optique de dépasser certaines réserves entre



« ZAC La Courrouze (2009) : se visualiser et se projeter dans l'opération d'aménagement achevée » (Territoires Numériques, Presse des Mines, 2014)

⁴ Pour une présentation plus complète des projets développés par Rennes Métropole et leurs incidences, se référer à : « La ville intelligente racontée par ses chefs de projets : Rennes Métropole » de Maryse Carmes in *Devenirs Urbains* (2014) et la Fabrique Citoyenne (<http://fabriquecitoyenne.rennes.fr/>)

⁵ « La ville intelligente racontée par ses chefs de projets : Rennes Métropole » de Maryse Carmes in *Devenirs Urbains* (2014)

gestionnaire de données et utilisateurs (souvent inconnus) que nourrit un clivage traditionnel entre « sachant » et « profane » et une notion de risque de mauvais usage de la donnée qui n'a pourtant pas de sens en soi. La difficulté pour la collectivité réside ainsi dans la diffusion et le prétraitement des données de manière la plus neutre possible, sans présager de l'usage qui en sera fait et sans préjuger de leur pertinence.

Dans le sens d'une montée de systèmes de décisions décentralisés, **le développement d'une plateforme est également à considérer dans un prisme plus large de transparence et d'ouverture de l'ensemble des processus aux contributions des acteurs du territoire.**

C'est par exemple la stratégie défendue dans D-Cent, un projet européen visant à rassembler des initiatives citoyennes et renouveler les pratiques démocratiques par la mise en place d'une plateforme d'expression directe et de partage d'information et de données. Nous prenons ici l'exemple de son application à Helsinki mais l'outil dispose d'autres terrains d'expérimentation (Madrid, Reykjavik, Barcelone...) où les fonctionnalités qu'il offre sont plus ou moins étendues.

Concrètement, la plateforme repose en premier lieu sur un outil de veille et d'information qui permet au citoyen, après avoir défini des thématiques qui l'intéresse, de recevoir des notifications sur les délibérations, projets en cours ou événement à venir sur les sujets qui le concerne. Il est également possible d'effectuer librement des recherches. Le dispositif tient ainsi le rôle d'interface entre la collectivité, dans une démarche de transparence et de communication/concertation envers les habitants, et les citoyens eux-mêmes.

Cependant, plus que l'information, l'intérêt du dispositif réside dans ce qu'il permet au citoyen **une anticipation et une prise de participation**, jusqu'à la constitution de groupes de citoyens pour débattre et proposer des solutions alternatives.

Mais l'ouverture des données publiques ne suffira pas à proposer des services qui accompagnent les individus au quotidien : ces données publiques doivent se combiner avec les données produites par les acteurs privés et les individus eux-mêmes. Or le partage de ces données suppose de réfléchir au positionnement des acteurs, aux modèles économiques et aux processus d'innovation. Cela implique de **considérer les données comme une ressource commune du territoire**, créatrice de valeur économique, d'innovation sociale, facteur d'attractivité et de bien-être, une ressource qui exige une gouvernance nouvelle.

b. Le partage, c'est encore mieux

Au-delà de l'ouverture, le défi réside dans **l'organisation des conditions de partage** :

- **des données en tant que telles ;**
- **de la valeur créée via l'open data ;**
- **des services innovants auxquels elle donne naissance.**

Considérer les données comme une ressource commune du territoire trouve une traduction concrète dans la loi pour une République Numérique : y est inscrit le principe d'open data « par défaut » qui généraliserait, dans le prolongement des dispositions de la loi NOTRe, l'ouverture des données des pouvoirs publics et administrations (bases de données, délibérations, rapports...) et ce, par définition, dans un format aisément exploitable et garantissant une libre réutilisation.

Edustus: 13th International Conference on Urban History "Reinterpreting Cities" Helsingissä 24. - 27.8.2016

Resolution

Kaupunginjohtaja päätti, että 13th International Conference on Urban History "Reinterpreting Cities" (EAUH) konferenssin enintään 600 osallistujalle saadaan järjestää vastaanotto (2) Kaupungintalon juhlasalissa torstaina 25.8.2016 klo 19.00 - 20.30 ja suorittaa kustannukset talousarvion kohdalta 10403, Khn vieraanvarausuus, edustusmenot, projektirakenneosa 10403001020207.

Take action

Should this issue be discussed further? Should we co-edit a message to our representatives or the media? Should we prepare a shadow proposal or ask for more information? Use this workspace for collaboration so others, who are interested in the same issue can take part.

[OPEN A JOINT WORKSPACE](#)

D-cent à Helsinki : page du site web annonçant une conférence sur l'aménagement, et offrant au citoyen la possibilité de prendre part à l'action (« take action ») et d'ouvrir un espace numérique de discussion (« open a joint workplace »).

Les conditions d'applications de ces dispositions restent floues, posant à la fois des questions économique liées au principe de gratuité et des questions de propriété intellectuelle⁶. Surtout, cela pose la problématique de la convergence des données des pouvoirs publics avec celles détenues par les acteurs économiques.

Par exemple, le projet de gestion centralisée de la ville de Dijon, si elle aborde les questions de big data et de modèles d'affaires afférents (data trading), ne porte en rien sur le croisement avec d'autres données détenus par des acteurs économiques. L'innovation serait alors de **trouver des terrains de collaboration entre les modèles développés par de grands groupes privés** (classiquement les GAFAs⁷) **et des modèles plus équilibrés** impliquant l'acteur public et ses données comme pilote, producteur et exploitant de data services, tout du moins dans le périmètre fixé par ses prérogatives.

Il s'agit là d'un nouveau rôle à tenir pour l'acteur public avec comme enjeu **la création d'écosystèmes d'acteurs de l'open data stables et pérennes**. La structuration de jeux d'acteurs se limitent souvent aujourd'hui à l'organisation d'évènements et d'initiatives ponctuelles (type hackathon, open data camp...). Une montée en compétence de l'acteur public à travers la création d'équipes dédiées, et son intervention à titre de pilote pour la mobilisation et l'exploitation des données apparaissent indispensables pour

- assurer un **rôle stratégique et d'arbitrage** en matière de valorisation de la donnée ouverte, et pour la définition du périmètre et des limites des services liées à la donnée dans les espaces urbains, dans une logique de développement équilibré, d'équité territoriale et d'intérêt public local ;
- garantir l'**attractivité des plates-formes d'open data** vis-à-vis d'un écosystème d'acteurs économiques et usagers du territoire.

De même, une interopérabilité s'avère indispensable pour lier les contributions entre elles et organiser les plateformes de données entre elles. C'est par exemple la démarche d'OpenData France quand il vise à normaliser les catalogues, c'est-à-dire la mise en place d'un référentiel commun rassemblant les catalogues de données fournies par les uns et les autres et contenues dans les différentes plateformes.

3. L'acteur public digital : l'approche servicielle et le modèle économique des GAFAs

En 2010, Tim O'Reilly⁸ appelle les acteurs publics à adopter les stratégies des acteurs majeurs de l'Internet et à devenir des plateformes. Selon lui, l'Etat (et l'on considère que le raisonnement peut être appliqué aux collectivités territoriales) ne doit plus chercher à fournir des services mais doit permettre aux acteurs privés de le faire. Il précise que « le gouvernement est un point de rencontre, un facilitateur, plutôt qu'un initiateur de l'action citoyenne (...) Le gouvernement en tant que fournisseur de plateforme crée des capacités qui accroissent le potentiel d'un investissement ultérieur par le secteur privé »⁹.

Cette stratégie, dont la ville de New-York est l'une des premières à s'être appropriée et qui a été suivie par Boston et Chicago, s'appuie sur la mise en place d'infrastructures fournissant les données de l'administration. Le modèle de la plateforme et les politiques d'open data se trouvent ainsi associées pour créer un modèle économique.

Ce modèle de la plateforme - et son modèle économique - s'inspire des stratégies des GAFAs (voir notamment Nicolas Colin¹⁰ et Henri Verdier¹¹ dans leur ouvrage « L'âge de la multitude. Entreprendre et gouverner après la révolution numérique »¹²). Ces entreprises majeures de l'économie numérique et de l'économie mondiale – Google, Amazon, Facebook, Apple et autres Uber – se positionnent en effet comme des intermédiaires entre les fournisseurs

⁶ « Les limites de l'open data », Lucie Cluzel-Métayer, in « Les enjeux de l'open data », dir. Frabrice Melleray, AJDA (25/01/2016)

⁷ L'acronyme GAFAs (pour « Google Apple Facebook Amazon ») désigne les multinationales en position dominante captant une valeur économique considérable à partir de la donnée et des services numériques.

⁸ Tim O'Reilly est considéré comme l'une des références majeures du World Wide Web. Il a initié le terme « Web 2.0 ».

⁹ O'REILLY, 2010 « Government as a Platform », Innovations, 6, 1, 2010, pp. 13-40

¹⁰ Nicolas Colin a été rapporteur, avec Constance Rivière, de la mission « Création et internet » chargée de formuler des propositions pour le développement de l'offre légale de contenus culturels en ligne.

¹¹ Henri Verdier est directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), adjoint à la secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique.

¹² Colin, Verdier, L'âge de la multitude. Entreprendre et gouverner après la révolution numérique, Paris, Armand Colin, 2012.

de services et les utilisateurs¹³, à travers en premier lieu la fourniture d'un service gratuit en échange de la capacité à collecter et à exploiter les données personnelles de leurs utilisateurs, puis par la mise à disposition de ces informations à des acteurs tiers, via des interfaces de programmation (API), pour que de nouveaux services soient développés. Un écosystème d'applications est alors créé autour de leurs plateformes. Ces entreprises se retrouvent alors en situation « d'hypermédiation »¹⁴, dont sont dépendants de nombreux « surtraitants »¹⁵.

Avec ce modèle de plateforme, les données sont bien le « Pétrole du XXI^{ème} siècle »¹⁶ et le moteur est l'utilisateur. A ce titre, ce modèle questionne le rôle de l'Etat et des Collectivités locales, notamment dans leurs relations avec le citoyen-utilisateur, sous la pression – si ce n'est la menace – des GAFAs.

Antoine Courmont du Centre d'études européennes (CRR-Sciences Po)¹⁷ souligne que « le modèle de la plateforme invite à approfondir les recherches sur les recompositions de pouvoir liées aux échanges et à la captation des données par certains acteurs. S'il est aujourd'hui difficile pour une collectivité locale de mettre en œuvre une stratégie de plateforme, certains grands acteurs du numérique occupent déjà cette position d'intermédiation. Cette concentration de données par des acteurs privés (...) soulève d'importants enjeux politiques. L'étude des relations entre ces acteurs globaux et les gouvernements locaux constitue un champ de recherche à explorer pour comprendre plus finement les recompositions des gouvernements urbains à l'ère du numérique . »

4. L'initiative Toulouse Métropole Data

a. Une plate-forme mutualisée de données ouvertes

Toulouse Métropole met à disposition certaines de ses données (recensement, équipements, élections...) sur Internet depuis octobre 2011, via le projet d'open data « Toulouse Métropole Data »¹⁸.

Le projet « Toulouse Métropole Data » a été élaboré dès son origine pour accueillir et engager des partenaires extérieurs sur le territoire. Toulouse Métropole Data propose la mutualisation d'une architecture de publication de données à l'ensemble des trente-sept communes de la Métropole et associe ses partenaires tout en leur garantissant la propriété et la gestion de leurs données.

Le premier partenaire en a été Tisséo, garant et opérateur du développement du réseau de transport en commun de la Ville de Toulouse et de l'aire urbaine toulousaine, impliqué dès le démarrage du projet. Le deuxième grand partenaire a été La Poste en juin 2012, rejoint en 2013 par l'Office de tourisme de Toulouse. Le choix des jeux de données candidats à l'ouverture est fait de façon pragmatique en commençant par celles immédiatement disponibles, d'autres viennent régulièrement enrichir le panel au fur et à mesure de leur disponibilité.

La Métropole toulousaine concourt également au développement de l'open data au niveau national par sa participation active dans l'association Open Data France. Bertrand SERP, Vice-Président de Toulouse Métropole, est Président de l'association Open Data France depuis le 9 juillet 2014.

La licence de réutilisation des données fournies est, par défaut, la licence libre ODbL.

Une nouvelle version de la plateforme Internet a été mise en ligne en mai 2015. Elle permet de naviguer via plus de 200 jeux de données libérées ainsi que des accès à des API pour permettre aux entrepreneurs de brancher leurs applications pour récupérer les mises à jour en direct, avec pour objectif, selon Bertrand SERP, de simplifier l'interface afin de rendre le portail plus simple d'utilisation et plus pédagogique. Aujourd'hui, 10 des 37 communes de la métropole se sont engagées dans la libération de leurs données et 224 jeux de données sont disponibles. Si, selon Bertrand SERP dans une interview au journal La Tribune, 7 à 8 entreprises ont réutilisé les données libérées, son ambition est que « d'ici 5 ans, environ 300 startups spécialisées dans l'exploitation de ces données soient créées, soit 3 800 emplois ».

¹³ Frénot et Grumbach, « Des données à l'intermédiation, une révolution économique et politique » dans « Big Data : nouvelles partitions de l'information », De Boeck, 2015, pp. 97-120.

¹⁴ Carr, « Google in the middle », Rough Type, 2009.

¹⁵ Bourdreau et Hagiou, « Platform rules : Multi-sided platforms as regulators » dans « Platforms, Markets and Innovations, Edward Elgar Publishing, 2011.

¹⁶ Colin, Verdier op. cit.

¹⁷ Dans Big Data-Open data, De Boeck, 2015, p. 94

¹⁸ <https://data.toulouse-metropole.fr>

b. ... dont l'attractivité est à conforter

La faible proportion de communes ayant libéré leurs données ainsi que le nombre restreint de typologie de données ainsi fournies suite à 4 ans d'activité peut poser question. Les raisons invoquées en sont pour l'essentiel un manque de qualité des données pouvant être fournies. Mais, comme le souligne - au niveau de l'Etat mais les situations nous apparaissent transposables au niveau local - Emmanuel RAVIART, directeur technique d'Etalab¹⁹, « les difficultés ne sont pas techniques, pour l'essentiel. Souvent les prétextes techniques servent à masquer des obstacles d'un autre ordre ».

Par ailleurs le nombre d'entreprises utilisant ces données est également très limité avec des champs d'application restreints. GéOVélo²⁰ calcule des itinéraires cyclistes à Toulouse, La ville sonore²¹ une balade créative à Toulouse, Coovia du covoiturage sur Toulouse²² et Bus31²³ les horaires de bus en temps réel pour l'agglomération toulousaine.

Aucune de ces applications ne présente, pour l'instant, un modèle économique avéré, bien que bénéficiant d'un accès gracieux aux données.

Là aussi, le faible nombre d'entreprises utilisant les données interpelle d'autant plus que Toulouse Métropole Data participe ou organise plusieurs manifestations visant à mettre en avant des acteurs de l'exploitation de l'open data, à l'exemple des concours DataConnexions avec l'Etalab. En outre, un questionnaire adressé à plusieurs acteurs du digital dans l'agglomération toulousaine²⁴ fait ressortir que s'ils connaissent la démarche, la faible diversité des données proposées par Toulouse Métropole Data ne suscite pas a priori un intérêt suffisant pour justifier une démarche proactive.

Analyse d'autres expérimentations

Jean-Baptiste LE CORF, chercheur associé au laboratoire DICEN-IDF²⁵ a analysé les projets Open Data de plusieurs collectivités territoriales²⁶. Il s'est intéressé tout particulièrement aux diverses phases du management de projet à l'open data au niveau local. Modes de structuration des données au sein des portails et modes « d' enrôlement des acteurs » en sont les deux principales.

Il constate que les approches de mise à disposition des informations se trouvent relativement uniformisées, sous la forme de plateformes de mise à disposition de données normées, du fait de l'utilisation de prestataires souvent communs.

Enfin son constat rejoint celui présenté pour Toulouse Métropole Data: « ... les collectivités territoriales considèrent que les modalités de communication des données... ne suffisent pas à favoriser l'innovation des services. C'est pourquoi elles développent différentes méthodes dites d'animation ».

Les destinataires des offres informationnelles sont perçus comme des « clients » à qui les collectivités vont délivrer une prestation de service. Ces destinataires sont des développeurs informatiques « free lance », des « start up » ou des entreprises plus matures et développées, dans la majorité des cas dans le secteur des Technologies de l'Information. M. LE CORF note que les besoins de ces « clients » ne font pas l'objet d'études préalables et qu'ils constituent un filtre entre les besoins des utilisateurs et les acteurs publics.

Il conclut en soulignant que ces infrastructures informationnelles apparaissent comme des dispositifs de marketing territorial autant que des instruments de modernisation de la démocratie et de la gestion publique locale.

¹⁹ Etalab, service du premier ministre chargé de créer un « portail unique interministériel des données publiques ». www.etalab.gouv.fr. Les citations de M. RAVIART sont extraites de l'ouvrage Big, Fast, Open Data, aux éditions FYP.

²⁰ www.geovelo.fr

²¹ <http://www.lapetite.fr/villesonore/>

²² www.coovia.fr

²³ <http://bus31.com>

²⁴ Enquête réalisée en décembre 2015 et janvier 2016 auprès de 10 entreprises du secteur du digital sur l'agglomération toulousaine.

²⁵ <http://www.dicen-idf.org/equipe>, travaux présentés lors du Colloque « document numérique et société » à Rabat en 2015.

²⁶ Il s'agit de six agglomérations (Nantes, Bordeaux, Paris, Rennes, Montpellier, Grand Toulouse) et de deux départements (La Saône et Loire, la Gironde).

5. La régie publique de données, Saint Denis (programme Dat'Act)

Le programme de recherche-action DATACT, à l'initiative du cabinet Chronos et de l'agence Mattang, rassemble depuis 2010 une quarantaine d'acteurs, entreprises - grands groupes privés et PME, clusters, - et acteurs publics (collectivités territoriales, services et agences de l'Etat, universités)²⁷. Il a pour objectif d'explorer les modalités de production de services urbains basés sur le partage de données entre les acteurs du territoire, les « dataservices ». Il trouve à La Plaine Saint Denis (Commune de Saint Denis) un territoire d'expérimentation pour la mise en place d'un cadre institutionnel et économique à travers la création d'une régie publique.

Les 3 premières saisons du programme ont permis de concevoir une solution opérationnelle, sous la forme d'une Régie de Données, pour la co-production de dataservices. Cette co-production s'applique à titre d'exemple aux trois data services suivants, conçus avec les acteurs de DATACT :

- Le premier permet l'étalement des pointes de fréquentation des réseaux de transport en croisant les données des grands générateurs de déplacements - les principaux employeurs du territoire - avec celles de la SNCF et d'autres acteurs des transports ;
- Le second est un service destiné aux actifs du territoire pour organiser les alternatives de mobilité mutualisée ou de non-mobilité (report vers le co-working ou le télétravail) en cas de problèmes sur les réseaux de transport ;
- Enfin, le troisième consiste à développer un pass territorial agrégeant des offres de service, culturelles et de transport pour en faciliter l'accès aux actifs et aux habitants.

a. L'enjeu de la gouvernance autour de la co-production de la ville servicielle

Un travail sur la confiance entre acteurs locaux

Comme pour l'exemple de Toulouse Métropole Data, la disponibilité et la bonne circulation des données numériques appellent à limiter la « data friction ». Le caractère d'expérimentation et d'innovation du programme Dat'act rend indispensable la mise en confiance des acteurs et parties prenantes du projet. La mobilisation de ces acteurs repose d'abord sur une attention au capital social du territoire au sens sociologique, c'est à dire sur les relations sociales qu'entretiennent les acteurs entre eux, et sur une sensibilisation aux possibilités de valorisation des données. Donner envie aux acteurs de faire partie de l'écosystème numérique implique de démythifier la valeur accordée à la donnée. Certains acteurs considèrent la donnée comme un actif isolé à conserver précieusement, et peuvent se montrer rétifs à l'idée de partager cet actif. Or ce n'est pas tant le stock de données qu'un acteur détient que le flux et le croisement des données des différents acteurs qui créent de la valeur. Les perspectives de valorisation nécessitent, de la part de la Régie de Données, la conduite d'un travail considérable sur la notion de confiance, en instaurant des conditions claires du partage de la donnée et en permettant aux acteurs de participer à sa gouvernance.

Le succès de la démarche repose donc aussi, à travers la création de la régie, sur l'instauration d'un cadre de long terme pour l'engagement des acteurs (d'ailleurs associés à la gouvernance de la régie) et pour la mobilisation de financements.

Une gouvernance partagée de la donnée

La gouvernance du projet est organisée en collèges, représentant collectivités territoriales, acteurs technologiques, investisseurs, acteurs socio-économiques usagers de la Régie et usagers individuels. La Régie assure un rôle de tiers de confiance, garantissant un usage de la donnée conforme à la volonté des parties prenantes, en particulier sur la

²⁷ Ils ont participé à Datact : Ademe / Advancity / Bosch / Caisse des dépôts et consignations / CCI Hauts-de-Seine / CCI Paris / Cofiroute / Communautés urbaines de France / De Facto / EADS Astrium / EDF - ERDF / Forum des services mobiles / ID4Car / Induct / Inter Mutuelles Assistance / La Poste / LAB / Le Nouveau Paris / Ile-de-France / Mairie de Paris / Mediamobile / MGDIS / Moveo / Orange / Pages Jaunes / Pertimm / Plaine Commune / PMP Conseil / Pôle Véhicules du Futur / PSA / Région Ile-de-France / Renault / Siradel / SMTC Belfort / SNCF / Solucom / TMO Régions / Total / Université Technologique de Belfort-Montbéliard / Veolia Transdev / Vinci.

Plus d'infos :

Site du programme DATACT : <http://datact.fr/presentation-datact>

Livrable public de la Saison 3 de DATACT : <http://www.slideshare.net/DATACT/datact3-livrable-public-022014>

qualité et l'usage des données. Elle veille par exemple à la protection des données individuelles, au traitement des données pour en améliorer la qualité et favoriser leur interopérabilité, à la production de flux de données remises à jour périodiquement, doté de "robinets" de sorties sous formes d'API (interfaces de programmation) auquel les entrepreneurs pourront venir se brancher pour utiliser les données afin d'améliorer un service existant ou en créer de nouveaux.

b. Organiser le partage de la valeur créée

Enfin, l'objet de la Régie réside aussi dans la définition de règles pour le partage de la valeur créée par les dataservices. Ici, le partage s'appuie sur une chambre de compensation (sur le modèle de celles qui existent pour traiter les flux interbancaires) à même de mesurer la contribution nette en données, et grâce à laquelle les acteurs de la Régie peuvent définir différents modèles économiques, selon le type de services ("pay as you use"), la taille des acteurs ("pay as you are") ou la maturité de la Régie ("pay as you grow")...

Ce partage de la valeur ne concerne pas que les acteurs économiques, il est étendu aux usagers : leurs contributions à la production de données communes sont valorisées par la Régie, et leur donnent droit à des avantages (économiques ou en termes de services) proportionnels à leur contribution.

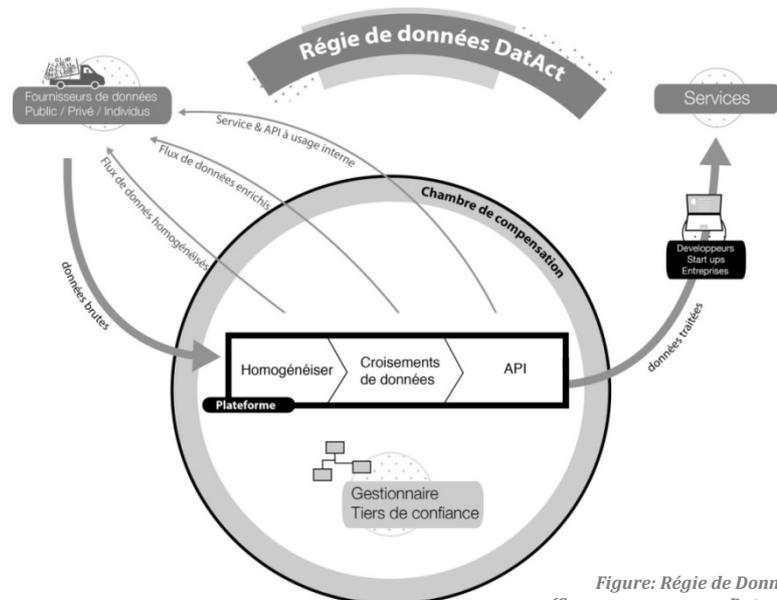


Figure: Régie de Données
(Source: programme Dataact 3)

A ce stade de l'expérimentation, la question de la soutenabilité du modèle économique reste à approfondir (elle fait d'ailleurs l'objet des prochaines étapes du programme). En tout état de cause, l'approche économique seule (de type TRI) ne saurait suffire à démontrer la pertinence de la régie en matière de développement urbain : la valeur créée relève aussi de dimensions sociales et environnementales, dont il n'est pas facile de mesurer les retombées économiques directes et indirectes (les externalités – positives ou négatives du projet – n'étant pas toutes monétisables).

c. Quelle répliquabilité pour ce schéma de développement des data services ?

La ville intelligente faite par et pour tous

Les bénéfices pour les acteurs sont multiples. Les acteurs privés profitent de la possibilité de valoriser leurs données et d'**expérimenter de nouveaux modèles de création de valeur**. Les employeurs du territoire voient leur **attractivité** renforcée. Le citoyen se voit, lui, reconnaître le double statut d'**usager-producteur de données**, qui fonde le partage équitable de la valeur créée par les dataservices.

Les acteurs publics quant à eux, et notamment les collectivités, ont un triple intérêt à participer à une Régie. D'abord, la Régie permet aux collectivités de **maîtriser les externalités liées à l'ouverture des données publiques**. Il ne s'agit pas sur ce point de contrôler l'usage qui est fait des données publiques mais plutôt d'encourager les acteurs-réutilisateurs à partager leurs expériences de réutilisation et à présenter les gains (économiques et sociaux) qu'ils tirent de la réutilisation des données ouvertes, principe que les anglo-saxons qualifient de « don't ask, please tell ».

Le second est lié à la mise en place d'une dynamique territoriale. L'**animation d'un écosystème territorial autour de la donnée** qui réunit des acteurs publics, privés, associatifs et les usagers renforce les dynamiques mises en marche dans le cadre d'autres projets. Alors que la COP21 a souligné la prégnance de la notion de résilience des territoires, il s'agit pour les collectivités de se doter d'outils nouveaux au service du faire ensemble, pour restaurer et préserver le capital social du territoire.

La régie de données au cœur de l'innovation territoriale

Enfin, avec la Régie de Données les collectivités prennent part à la **création de services pour répondre à des besoins spécifiques du territoire**, qu'ils soient mal ou non satisfaits. Selon la définition qu'en donne le rapport Oural (2015), l'**innovation territoriale** consiste en une réponse nouvelle (ou transférée dans un contexte nouveau) à une problématique et/ou à un besoin identifiés collectivement sur un territoire, en vue d'apporter une amélioration du bien-être et un développement local durable.

Son caractère proprement « innovant » repose notamment sur l'adaptation fine de la réponse à un contexte territorial donné, la mobilisation des ressources et atouts locaux, un modèle économique durable et une capacité à mobiliser les acteurs locaux et notamment les citoyens dans une logique de co-construction / co-production : « l'innovation se fait ainsi par tous les acteurs du territoire ». Une définition qui correspond parfaitement à la Régie de Données. Le principe de mutualisation entre plusieurs acteurs et à l'échelle d'un territoire élargi constitue en tout état de cause un levier pour l'attractivité du dispositif de régie publique, présentant un modèle « distribué » d'innovation (jouant sur les complémentarités et l'implication conjointe des acteurs économiques, des usagers du territoire, et des acteurs publics).

6. Réussir la co-production de la ville augmentée de ses données : recommandations

L'introduction de nouveaux services urbains et la mobilisation d'acteurs autour de la donnée numérique est largement engagée et concerne tous les acteurs de la ville. Les mobilités sont un champ propice au développement des data services, mais l'aménagement urbain ou encore le développement économique en sont d'autres et, plus largement, la circulation de l'information numérique impacte l'action publique dans son ensemble.

L'open data constitue le point de rencontre entre acteurs publics (nationaux et locaux), acteurs privés et société civile. Mais leur mobilisation autour de la donnée ne relève pas du même ordre : les logiques de transparence et de régulation de l'acteur public diffèrent largement des ambitions de marché d'opérateurs privés des TIC fortement actifs dans la promotion des data services, de la ville intelligente et des technologies qui leur sont associées. La création de valeur autour des services liés à la donnée ouverte appelle à organiser l'action selon des schémas institutionnels et opérationnels équilibrés et pertinents, et selon des modèles économiques sécurisés.

a. Conditions de succès au montage des projets attractifs de services urbains en lien avec l'open data

En 2010, Tim O'Reilly suggère que le digital va obliger les gouvernements à faire plus que de fournir des plateformes de mise à disposition de données : il pousse le raisonnement jusqu'à considérer que les gouvernements eux-mêmes deviendront la plateforme de diffusion de données, à l'image d'un écran d'iPhone ou de tablette, soit une interface à usages multiples sur laquelle les citoyens peuvent compter et pour laquelle ils créeront de nouveaux usages. S'inspirant des référentiels des GAFAs, il conclut que l'Etat et les collectivités locales ne se positionnent plus dans une logique de fourniture de services, mais sont constitués de manière à permettre aux citoyens, aux associations, aux acteurs privés, de le faire.

Cette approche cybernétique, quoiqu'elle repose sur des modèles économiques apparemment plus solides que les expérimentations européennes (également moins avancées), renvoie à une vision totalisante dont la mise en œuvre et l'opérationnalité posent question. L'exemple du portail open data du Grand Lyon est révélateur d'une complexité des processus de projets liés à l'open data et aux services urbains : si l'infrastructure de mise à disposition de données au sein de la communauté urbaine de Lyon présente des caractéristiques (centralisation, standardisation) laissant penser qu'elle est une traduction opérationnelle des principes énoncés par Tim O'Reilly, une étude approfondie du dispositif relève que ce dernier ne s'inscrit pas dans le modèle de la plateforme selon M. O'Reilly.

Au contraire, de nombreuses « data frictions » jalonnent le processus d'ouverture des données, telles la non mise à disposition de toutes les données par des acteurs ayant des intérêts divergents et une standardisation limitée des données en tant que telles²⁸.

Trois facteurs clefs semblent permettre de les faire disparaître, et constituent plus généralement des éléments clés à réunir pour le montage de projets associant services urbains et open data :

- **Une volonté politique forte et inscrite dans le long terme de l'acteur public** quant à l'ouverture et la mise à disposition des données. Ce portage politique constitue un premier jalon indispensable à la mobilisation autour de l'open data. Il a pour buts **la définition d'objectifs stratégiques** sur les services (y compris les services de base), mais aussi la fixation de limites claires sur les modalités de mise à disposition de ces services : il s'agit là d'un **rôle indispensable de pilotage et d'arbitrage sur la citoyenneté et les usages de la ville augmentée de ses données** ;
- Comme corollaire du point précédent, **une nécessité assumée d'une évolution de la culture de l'administration, passant d'une attitude « d'observation des règles » à celle de « résolution de problème »**. Le décloisonnement de l'action publique et son évolution dans la relation avec le citoyen-acteur mais aussi avec les prestataires de services sont deux préalables indispensables à ce changement de culture ;
- **La mise en place d'une équipe autonome transversale**, rattachée au plus haut niveau de l'autorité publique (collectivité) **pour mettre en œuvre des projets rapidement opérationnels**, basés sur l'open data. Tout comme L'Etalab au niveau de l'Etat, l'open data des collectivités locales devrait alors, du moins dans un premier temps, se concentrer sur cette étape avec la mise en place d'une équipe transversale dédiée.

b. Valorisation des open data : quels modes projets et quels modèles d'affaires ?

L'exemple de Toulouse Métropole Data, développé plus haut, met en lumière que le nombre de services créés à partir des open data est marginal, partageant ainsi les caractéristiques de la plupart des projets de ce type en Europe²⁹. Non seulement ce nombre est faible mais le nombre de services qui parviennent à la viabilité et la pérennité l'est encore plus. Les modèles économiques sous-jacents aux services basés sur l'open data restent balbutiants, que ces services soient d'utilité publique ou à finalité mercantile : **la création de services à partir d'open data reste le maillon faible de la chaîne de leur valorisation**³⁰.

Mais Rob Kitchin, dans son article « Smart Urbanism : Utopian Vision or False Dawn »³¹, souligne le fait que **la « Smart City » et les technologies qui lui sont associées - dont le traitement de l'open data via le big data - sont fortement promus par les principaux acteurs mondiaux des Technologies de l'Information : ces derniers voient la gouvernance de la cité comme un important marché, à long terme, pour leurs produits**. Ces acteurs construisent des relations de travail, mettent en place des conditions de marché favorables, canalisent des flux de financement et créent des partenariats public-privé.

c. Pistes d'actions pour l'acteur public autour de l'open data : un élargissement des rôles, des compétences renforcées et de nouveaux modes d'action

L'open data confère à l'action publique de nouveaux outils et moyens d'intervention et de fourniture de services sur les territoires. Par la création de nouveaux services et leur exploitation, **l'open data présente un potentiel important en matière de création de valeur économique et sociale**.

²⁸ Etude conduite par Antoine COURMONT, du Centre d'études européennes-SciencesPo (<http://www.cee.sciences-po.fr>) ; et actes du colloque « Document numérique et société », déjà cité.

²⁹ Selon Slim TURKI et Muriel FOULONNEAU du Luxembourg Institute of Science and Technology, <http://www.list.lu>

³⁰ Slim TURKI et Muriel FOULONNEAU, ibid.

³¹ Publié dans GeoJournal 79(1) :1-14, 2014

Sur ses modalités de mise à disposition, et si l'on s'en tient aux propos d'Emmanuel Raviart de l'Etalab, « l'open data devrait être une démarche particulièrement simple, qui est rendue inutilement compliquée ». Développements de portails dédiés, études préalables, développements spécifiques ne seraient alors pas nécessaires. En effet, la logique d'ouverture des données, du côté de l'acteur public, relève d'un **principe simple de mise à disposition immédiate et complète des données selon des formats et des modalités permettant leur réutilisation** à toute fin que ce soit, et **obéissant au principe de gratuité** des données publiques consacré à l'échelle communautaire et encore assoupli par l'adoption récente du projet de loi République Numérique à l'Assemblée nationale.

Dans cette **démarche d'ouverture**, la réalité de l'exploitation de la donnée ouverte réside en premier lieu dans la mise à disposition d'une information brute. Le **recours à des technologies simples et éprouvées** pour le traitement des flux de données (le principe de l'open data résidant sur le traitement de flux de données, et non de stocks) constitue en sus un vecteur de limitation des coûts de traitement de ces données par des tiers ou les acteurs publics eux-mêmes. En matière de structuration des données ouvertes, ce sont donc la **multiplicité des typologies et le volume des données disponibles**³², et des formats de mise à disposition via des licences standards et ouvertes qui garantissent l'attractivité et l'accès à tous de la donnée ouverte publique.

Aujourd'hui, si les acteurs qui évoquent l'open data sont nombreux, peu d'entre eux s'y livrent réellement : les volumes d'open data sont encore très limités, ce qui en restreint fortement l'attrait.

En matière de services, **l'open data et la « doctrine participative » qui l'anime élargit le champ des possibles en matière d'action publique locale** : le principe d'information « ouverte » et de contribution du citoyen à titre d'usager et d'acteur de la donnée renouvellent profondément les liens entre pouvoirs publics et société civile (et acteurs économiques), et sont le vecteur d'innovation démocratique et citoyenne (information, offre de services innovants, factchecking). L'open data soulève toutefois des questions en matière de :

- propriété intellectuelle ;
- d'équilibre des acteurs dans la contribution à la chaîne de valorisation de la donnée et dans la répartition de la valeur créée à partir de cette donnée ;
- d'intérêt public local, que le droit « balbutiant » sur l'open data, avec les lois Valter et Lemaire (« République Numérique »), peine à encadrer.

La maîtrise de la valorisation de l'open data par l'acteur public s'avère donc complexe à assurer. Il importe en tout état de cause de **renforcer le rôle des acteurs publics dans la gouvernance de la donnée ouverte**³³ selon au moins trois axes visant à :

- **Conforter la dimension citoyenne de l'open data** : la diffusion de l'open data (et des principes de partage ouvert et de participation élargie qu'elle sous-tend) à un public large représente un enjeu de démocratie de proximité de premier plan, dans la mesure où elle pour l'instant principalement mobilisée par des communautés numériques principalement constituées d'initiés et reliées à des demandes militantes. Les plateformes de données ouvertes sous-tendent en effet de pouvoir/devoir s'appuyer sur la communauté citoyenne la plus large possible pour corriger, améliorer ou mettre en valeur les données ;
- **Se doter d'outils pour maîtriser les nouveaux jeux d'acteurs, en lien avec l'intervention de nouvelles parties prenantes dans la chaîne de valorisation des services innovants** basés sur la donnée : par exemple, l'intervention de développeurs assurant le traitement de la donnée ouverte, à l'interface des pourvoyeurs de données ouvertes (en particulier publics) et des utilisateurs (citoyens, entreprises) réinterroge les canaux d'information (médiation, information autour de la donnée) à destination des sociétés civiles (et contredit l'idée d'un lien direct entre acteur public et citoyen). L'application des propos de Mr Raviart aux collectivités locales est sur ce point éclairante : « l'émergence d'Internet a mis en lumière une évidence : il y a toujours plus compétent ailleurs que chez soi... L'ouverture des données permet (aux) entreprises ou (aux) associations de travailler et d'apporter un éclairage nouveau à la société et à l'administration ». Cela fera évoluer les prérogatives de l'Etat et des collectivités locales. (...) « A long terme, ce dernier [l'Etat] devrait pouvoir se décharger d'une partie de ses compétences: celles qui sont mieux exercées par une partie de la communauté ;

³² avec, bien sûr, leur complétude et leur fraîcheur.

³³ Voir sur ces sujets Stéphane Manson, dans *La mise à disposition de leurs données publiques par les collectivités territoriales*, revue d'Actualité Juridique du Droit Administratif, 2016

- **Garantir la dimension collective et partagée de la ville intelligente augmentée de sa donnée** : le degré de précision élevé lié à la l'open data, malgré les procédures d'anonymisation des données personnelles, est parfois tel qu'il interroge sur le degré de « généralité » de la donnée et son exploitation dans le sens d'une meilleure cohésion sociale. La **fixation de limites claires aux services urbains liées à l'open data** apparaît ici comme un élément indispensable relevant de l'action des pouvoirs publics dans le champ de l'aménagement urbain et du développement des territoires.

Au-delà de l'ouverture, l'organisation des conditions de partage de la valeur créée via l'open data et des services innovants auxquels elle donne naissance ouvre la voie à **de nouveaux rôles pour l'acteur public**. L'enjeu est en effet de **créer durablement les conditions de l'attractivité de l'open data** vers une démocratie citoyenne améliorée. L'effort consiste aussi en la **structuration d'écosystèmes d'acteurs stables de l'open data**. Le rôle des acteurs publics ici peut relever de :

- **La communication et la sensibilisation** des usagers sur l'intérêt de l'open data (dans une logique d'équité territoriale) ;
- **L'animation** d'acteurs locaux, qu'elle soit ponctuelle (à l'image des hackatons et concours d'idées organisés) ou durable : l'enjeu est dans ce dernier cas d'accompagner sur le long terme l'innovation autour des services et de la ville numérique ;
- **Le pilotage transversal** pour la mobilisation des données, dans le périmètre de compétences des collectivités concernées. L'organisation et l'arbitrage sur les règles de partage de l'open data (en conformité avec la vocation d'ouverture et de libre réemploi des données ouvertes), et **la montée en compétence** des collectivités sur les services innovants (par exemple, via le développement en interne d'applications sur des services innovants, en transport, développement économique, etc).

En somme, plutôt que d'un point de vue économique, **les leviers de valorisation de l'open data pour les acteurs publics relèvent d'une logique de services d'intérêt général et à destination des habitants**.

Une veille auprès des villes ayant pris une avance dans la pratique de l'open data, notamment aux USA et au Royaume-Uni, devrait permettre d'envisager les évolutions possibles et ainsi alimenter la vision et la conviction des politiques.