

Olivier Ricou

# DONNÉES TRANSPARENCE & DÉMOCRATIE

Exploitions les données publiques ouvertes



*Culture  
numérique*



Site du livre : <https://opendata.ricou.eu.org/>

Version : 1.0.4

ISBN : 978-2-9581873-0-9

Dépôt légal : juin 2022

© Olivier Ricou, 2022

# AVANT-PROPOS

Vous avez entendu parler des *Big data*<sup>1</sup>, ce nouvel or noir du numérique qui permet des gains économiques fantastiques, que ce soit en améliorant les processus ou en découvrant de nouveaux marchés. L'idée est que des informations précieuses sont cachées au sein de la masse de données produite en continu par nos ordinateurs et nos capteurs. Ainsi les compteurs Linky fournissent des mesures instantanées et très précises au gestionnaire du réseau électrique qui peut ainsi anticiper les besoins et optimiser les flux sur son réseau. Netflix analyse l'activité de ses 150 millions d'abonnés pour proposer à chacun un produit personnalisé avec des suggestions pertinentes (probablement la clef de son succès). De tels exemples sont nombreux, aussi, on peut légitimement se demander s'il n'y a pas quelque chose à faire avec toutes les données qui nous entourent pour améliorer le fonctionnement de nos sociétés.

Parmi les données, celles qui nous intéressent en particulier sont les données publiques, à savoir celles que possède l'État, les collectivités territoriales, les différentes administrations, mais aussi les établissements à mission de service public. Ce sont justement ces données que la France a choisi d'ouvrir de plus en plus dans un effort de transparence, ainsi que pour des raisons économiques.

L'effort de transparence est une bonne chose et l'ouverture actuelle va dans le bon sens, mais restons vigilants. La transparence est inscrite dans le principe démocratique depuis la révolution de 1789 sans pour autant être pleinement appliquée aujourd'hui. Si des difficultés pratiques ont pu freiner la diffusion de données,

---

1. Données de taille colossale décrites par la règle des 3 V : volume, variété, vélocité. La vélocité soulignant la vitesse prodigieuse de flux de données qui augmentent quotidiennement le volume.

cette excuse n'a plus de sens avec Internet. « On nous cache des choses » semble une raison plus logique, qui renforce la défiance entre les citoyens et leurs dirigeants. Aussi le choix de la transparence démocratique est une voie intéressante pour réparer une relation abîmée. Reste à savoir si l'ouverture des données publiques ira assez loin pour être efficace.

Aujourd'hui le portail [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) propose des dizaines de milliers de jeux de données publiques de tout type sous licence libre (données ouvertes). Des entreprises, des associations, des universitaires et des particuliers ouvrent aussi leurs données au grand public. L'Union Européenne participe au mouvement comme de nombreux autres États. Ces nouvelles données renforcent la position des citoyens. Ils peuvent contrôler l'action des élus, mais aussi en tirer profit dans leur vie personnelle et professionnelle. Il ne s'agit pas seulement de lutter contre la corruption, ou autres manquements à la probité, mais aussi de simplifier les démarches administratives, de diffuser l'information, de lutter contre la désinformation, de permettre la création de produits commerciaux, voire d'entreprises. La suite logique serait notre participation active à la gouvernance du pays, les liens entre les données, la transparence et la démocratie étant étroits.

Ce livre montre en quoi l'ouverture des données peut aider à vivre dans un monde meilleur, comment des jeux de données permettent des usages et inversement, comment des usages génèrent des données. Si les exemples peuvent sembler impressionnants et réservés à une élite, il est important de savoir qu'il n'en est rien. Wikipédia a commencé avec un article. Tout le monde peut participer. Savoir que tout cela existe est déjà un premier pas vers une démocratie plus participative.

Le premier chapitre tente un panorama des avantages moraux, pédagogiques et économiques de la transparence, puis en indique les limites intrinsèques et celles imposées par la société dans le respect des autres droits. Le second commence par les aspects légaux de l'ouverture des données avec un point sur les licences de réutilisation. Il se poursuit par un tour d'horizon des données déjà disponibles en fonction de leurs sources. Enfin, il dessine ce que pourrait être une exploitation commune de ces données pour une

gouvernance plus directe, pour finir sur les communs. Le dernier chapitre traite des aspects pratiques de la création, de l'analyse et de la diffusion des données. Il se termine en indiquant comment lancer une alerte, façon extrême de pratiquer la transparence lorsque l'intérêt public est en jeu.

Mes objectifs sont tant de promouvoir la transparence que d'inciter chacun et chacune à découvrir ce monde des données, à en tirer parti, voire à prendre part au mouvement en produisant des données, des analyses et des services.

Les associations déjà au contact de données trouveront dans ce livre des éléments pour s'intégrer dans le mouvement de l'*open data*<sup>g</sup>, pour interagir entre elles, avec l'État, les administrations et avec le grand public. Pour les autres, l'ouverture des données publiques est l'occasion de prendre du recul et de s'interroger sur les bénéfices possibles qu'elles peuvent en tirer. Cet ouvrage s'adresse aussi aux enseignants, transmetteurs de la connaissance, qui peuvent utiliser les données factuelles disponibles en ligne pour montrer aux élèves comment retrouver un résultat par soi-même. Enfin, les journalistes, les chercheurs, les professionnels des données et les citoyens désirant participer y trouveront des conseils pratiques ainsi que des raisons pour accompagner ce mouvement de la transparence numérique.

Notes :

- les références au glossaire sont indiquées par un <sup>g</sup>,
- les liens cités sont disponibles sur [opendata.ricou.eu.org](http://opendata.ricou.eu.org).



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Avant-propos</b>	<b>3</b>
<b>1 La transparence</b>	<b>9</b>
1.1 Au nom de la justice . . . . .	10
1.2 Éclairer notre monde . . . . .	16
1.3 Un gain d'efficacité . . . . .	26
1.4 Limites et mise en œuvre . . . . .	32
<b>2 État des lieux</b>	<b>37</b>
2.1 Le droit . . . . .	39
2.1.1 Les lois . . . . .	39
2.1.2 Les licences . . . . .	44
2.2 Des données ouvertes . . . . .	52
2.2.1 Les données publiques . . . . .	52
2.2.2 Les œuvres collectives . . . . .	59
2.2.3 L'Internet des objets . . . . .	61
2.3 Les communs . . . . .	66
2.4 Le gouvernement ouvert . . . . .	71
2.4.1 La collaboration ouverte . . . . .	72
2.4.2 La prise de décision collective . . . . .	75
<b>3 Participer</b>	<b>79</b>
3.1 Créer des données . . . . .	79
3.1.1 Ex nihilo . . . . .	80
3.1.2 Intégrer un projet . . . . .	83
3.1.3 Créer des jeux de données dérivés . . . . .	84
3.1.4 Demander des données . . . . .	86
3.2 Analyser les données . . . . .	87
3.2.1 Les outils d'analyse de données . . . . .	88



3.2.2 Erreurs d'analyse . . . . .	97
3.3 Réutiliser les données . . . . .	101
3.4 Lancer une alerte . . . . .	103
<b>Conclusion</b>	<b>111</b>
<b>Glossaire</b>	<b>115</b>

## CHAPITRE 1

# LA TRANSPARENCE

La transparence consiste à diffuser publiquement les informations en rapport avec la politique au sens large, c'est-à-dire tout ce qui concerne le fonctionnement de la société. À l'échelle d'un État, ces publications sont aussi multiples que diverses : rapports, données administratifs, vidéos de conseils municipaux, déclarations de patrimoine, appels d'offre, des mesures diverses comme celles des différents types de pollution, de la propagation d'une maladie, de l'occupation des routes, etc.

L'idée première est que les journalistes, les associations, mais aussi les citoyens, puissent vérifier que personne ne triche. Cela participe à la lutte contre la corruption, les malversations et autres actions illégales.

La transparence apporte aussi la lumière là où le doute existe, que ce soit avec des faits ou avec la publication des mécanismes de prise de décision<sup>1</sup>. Elle permet aussi de lutter contre la désinformation et d'améliorer l'enseignement en lui donnant des données brutes.

Un troisième axe est l'efficacité. En ouvrant leurs données, les administrations évitent la redondance et en améliorent la qualité grâce aux retours des utilisateurs. Elles réduisent la bureaucratie qui les pénalise aussi, en tant qu'actrices et en tant que consommatrices de données d'autres ministères. Elles changent le regard qu'on porte sur leur travail et favorisent les collaborations avec la société civile. Elles ouvrent aussi des opportunités économiques.

Enfin, il ne faut pas oublier l'imprévu. L'un des effets de la

---

1. Comme l'algorithme qui répartit les bacheliers dans les établissements d'enseignement supérieur. Ainsi chacun peut comprendre son affectation.

transparence est de permettre à d'autres d'analyser l'information. En publiant des données, on ouvre la porte à des usages que même leurs créateurs n'imaginent pas toujours. C'est d'ailleurs un des principes du mouvement de l'*open data*<sup>g</sup> : « Ouvrez vos données, si vous ne savez pas pourquoi, d'autres trouveront ! »

## 1.1

### *Au nom de la justice*

La transparence n'est pas un élément naturel de la gouvernance, l'histoire montre que le pouvoir préfère le secret<sup>2</sup>. L'ouverture vers la transparence vient de la Réforme protestante et des philosophes des Lumières. En France, cela s'est concrétisé dans la constitution française de 1789 en son article 15 : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Dans les pays scandinaves le mouvement va plus loin : une loi suédoise de 1766 introduit le principe de transparence en même temps que la liberté de la presse. Tout citoyen peut avoir accès aux documents administratifs y compris financiers comme les salaires et les notes de frais des élus<sup>3</sup>. Le but était de contrôler les abus.

#### Corruption & Co.

En 2017, le Fond Monétaire International (FMI)<sup>g</sup> a estimé le coût des détournements de fonds publics à 2600 milliards de dollars, soit plus de 5% du PIB mondial. En Europe le coût de la corruption était estimé entre 179 et 990 milliards d'euros pour 2016<sup>4</sup>. À titre de comparaison, le budget de l'État français en 2020 est de 250 milliards d'euros en recettes et de 343 en dépenses. Il s'agit

---

2. Cela se retrouve dans le mot secrétaire qui vient de secret. Le secrétaire d'État est celui qui détient les secrets de l'État.

3. <https://www.la-croix.com/France/Politique/En-Suede-lultra-transparence-prix-confiance-2019-07-29-1201038149>

4. <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/2017/12/09/20002-20171209ARTFIG00019-trois-chiffres-edifiants-demonstrent-que-la-corruption-gangrene-le-monde.php>

# Données, Transparence et Démocratie

Bienvenue dans l'âge des données. Nos actions sur Internet sont enregistrées au profit d'entreprises qui valorisent ces données et offrent des services en échange. Pouvons-nous faire de même? Pouvons-nous utiliser les données de l'État pour améliorer notre démocratie?

Depuis 2016, les données publiques doivent être ouvertes à tous. Les citoyens peuvent les analyser pour mesurer l'efficacité de l'action publique ou pour leur compte personnel. Les data journalistes les utilisent pour nous éclairer, les chercheurs pour comprendre. Ainsi la transparence permet de lutter contre la corruption et les intox, tout comme elle est source de progrès.

Ce changement de paradigme, l'accès aux données de l'État, est surtout une opportunité pour participer. Noter un dysfonctionnement permet de suggérer une amélioration, un manque peut être une opportunité économique, même un jeu de données incomplet est une occasion pour tisser des liens entre l'administration, les associations et les citoyens.

À travers cet essai, l'auteur nous propose un voyage optimiste dans le monde des données. Chemin faisant, les liens entre ces données et la transparence ouvrent la voie vers une démocratie plus ouverte, plus interactive et donc plus juste.

Olivier Ricou est enseignant-chercheur à l'EPITA. Auteur d'un guide sur Internet en 1992, fondateur puis président de l'Association des Utilisateurs d'Internet, il est un observateur averti de l'impact d'Internet sur notre société.

[opendata.ricou.eu.org](http://opendata.ricou.eu.org)  
5 € TTC

