



HAL
open science

Vers un nouveau modèle de partage entre l'administration et les communautés numériques

Daniele Bourcier, Primavera de Filippi

► **To cite this version:**

Daniele Bourcier, Primavera de Filippi. Vers un nouveau modèle de partage entre l'administration et les communautés numériques. Nicolas Matyjasik, Philippe Mazuel. Génération Y et gestion publique: quels enjeux?, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, pp.67, 2012. hal-00746071

HAL Id: hal-00746071

<https://hal.science/hal-00746071v1>

Submitted on 7 Nov 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vers un nouveau modèle de *service commun* entre l'administration et les communautés numériques

Danièle Bourcier
&
Primavera de Filippi

*CNRS – Université de Paris 2
Centre de recherche et d'études en science administrative et politique*

Introduction

Les communautés numériques sont nées avec la génération Y, qui a elle-même grandi dans un monde où l'ordinateur personnel et internet sont devenus facilement accessibles. Cette génération est considérée comme spontanément plus à l'aise que les précédentes avec les technologies de l'information, et l'ensemble des applications collaboratives que l'on nomme aujourd'hui le *Web 2.0*. Surtout, par rapport aux générations de la micro informatique des années 2000, la génération Y a de nouveaux besoins, de nouvelles compétences et de nouvelles valeurs.

Bien qu'ils puissent apparaître souvent éphémères, les besoins qu'elle exprime ne peuvent être satisfaits que par un service immédiat et pratique, susceptible de s'adapter à l'évolution rapide des demandes et des supports. Ensuite, grâce à ces communautés, les membres de la génération Y sont capables de répondre à leurs propres besoins, indépendamment des services fournis par des tiers. En effet, alors que les générations précédentes étaient composées d'acteurs passifs qui ne faisaient qu'utiliser les services qui leur étaient offerts, la plupart des membres de la génération Y ont les compétences nécessaires et la motivation intrinsèque pour s'engager et se mobiliser collectivement dans la fourniture de ces services. Enfin, les communautés numériques sont clairement porteuses de valeurs comme le *bien commun*, et de finalités qui s'apparentent fortement à celles du service public et de l'intérêt général.

Notre hypothèse de recherche est que l'administration publique devra, pour assurer les nouveaux besoins du service public, développer, au-delà de la délégation ou du partenariat avec le secteur commercial, des coopérations avec ces communautés numériques. Ces nouveaux acteurs compte tenu des applications variées et utiles qu'ils développent - comme on le montrera dans ce chapitre - devront être en effet considérés comme de véritables partenaires des services fournis traditionnellement par l'administration.

Les politiques publiques d'accès et de réutilisation des données publiques sont le fruit d'une évolution de quelques décennies : elles sont actuellement l'exemple le plus caractéristique

de la coévolution qui s'opère entre l'administration et ces nouveaux acteurs du numérique (I). A partir de ces politiques, et notamment celles de l'*open data*, nous analyserons comment de nouveaux services numériques se sont développés entre le secteur public et ces communautés (II). Nous décrivons les spécificités du secteur de communs issu de cette génération Y et de son positionnement entre le secteur public et le secteur marchand (III). Enfin nous verrons comment la génération Y (qui est aussi entrée récemment dans l'administration) a commencé à faire évoluer les modes de travail de la fonction publique et, au-delà, les dispositifs juridiques et les valeurs qui fondaient les missions de l'administration (IV).

I. Evolution des politiques d'ouverture des données de l'administration

Les politiques publiques d'information se sont constituées au cours des trois dernières décennies au fur et à mesure du développement des technologies et de l'acculturation numérique des citoyens. On distinguera trois étapes entre accès aux documents administratifs, service public de diffusion du droit et « libération » des données publiques.

Les premiers textes concernent l'accès aux **documents administratifs**. La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus par une administration, quels que soient leur forme ou leur support.¹ Ce droit s'exerce à l'égard de toutes les administrations publiques, les collectivités locales, leurs établissements ainsi qu'à l'égard des organismes privés chargés d'une mission de service public. L'accès à certaines informations, comme les listes électorales, les dossiers médicaux ou les informations environnementales, obéit à des règles particulières, et sont souvent plus ouvertes que celles du régime général. La loi prévoit des restrictions au droit d'accès, pour préserver l'intérêt général et être en conformité avec le respect de la vie privée et le secret des affaires.

Un deuxième mouvement a concerné l'accès aux **textes juridiques**. Les données juridiques ont été d'abord gérées sous le régime d'une concession de service public. Puis en vertu du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 modifié,² le service public de la diffusion du droit par internet (SPDDI) a mis gratuitement à la disposition des internautes, sur le site LEGIFRANCE³, les textes en vigueur ainsi que la jurisprudence. Mais cette gratuité n'excluait pas certaines contraintes pour l'extraction et la réutilisation des données disponibles sur le site.

¹ L'article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 déclare notamment que « les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues »

² Le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 a introduit un service public de la diffusion du droit par l'internet qui a pour objet de faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence. Le site LEGIFRANCE a ainsi été créé pour mettre gratuitement à la disposition du public certains actes à caractère normatif, les actes résultant des engagements internationaux de la France, la jurisprudence, ainsi qu'un certain nombre de publications officielles.

³ Legifrance est le service public de la diffusion du droit par l'Internet qui donne accès au droit français : la Constitution, les codes, lois et règlements, les conventions, etc sont disponibles sur le site www.legifrance.gouv.fr

Nous arrivons à la troisième étape : l'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005⁴ a ajouté un nouveau chapitre à la loi de 1978 en instaurant un droit général de réutilisation des **données publiques**. Ce droit, qui s'est combiné avec le mouvement de l'*open data*, a d'abord été mis en place par les collectivités territoriales : la ville de Brest a été pionnière en la matière,⁵ avec une politique visant à promouvoir l'accès et la ré-utilisation des données publiques par le développement d'un grand nombre de projets dont la finalité était de simplifier ou d'améliorer la vie des citoyens⁶ ; le Conseil régional de l'Aquitaine a suivi avec des politiques de diffusion et de partage des données publiques sous licences Creative Commons⁷ ; enfin, la ville de Rennes a lancé l'initiative Rennes Métropole en Accès Libre, avec plus de 150 bases de données (information sur les réseaux de transports en communs, sur l'emplacement des équipements urbains, ou, plus récemment, sur les données budgétaires municipales) mises à disposition du public librement dans l'espoir que les citoyens s'en emparent.⁸ Cela a porté de nombreuses autres collectivités territoriales à se mobiliser pour libérer leurs données. Ainsi, les données publiques de la ville de Paris sont aujourd'hui à la disposition de tous sur le site <http://opendata.paris.fr>, comme celles de la ville de Toulouse sur <http://data.grandtoulouse.fr>, et de la ville de Montpellier sur <http://opendata.montpelliernumerique.fr>,

Finallement en 2011 le gouvernement français a lancé le projet Etalab avec l'objectif d'ouvrir les données publiques au niveau national. Des jeux de données, qui ne sont ni des documents administratifs ni des textes officiels (et qui n'étaient donc pas directement accessibles) sont désormais à disposition du public grâce à la plateforme nationale data.gouv.fr. Cette plateforme propose les données de 90 producteurs publics – qu'il s'agisse de renseignements géographiques, environnementaux, épidémiologiques, de statistiques, de catalogues, d'annuaires

⁴ L'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques a transposé la Directive européenne du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

⁵ Voir notamment le travail constant depuis 2006 du site @-brest (www.a-brest.net) qui s'est développé autour du thème Citoyenneté et Nouvelles technologies. Initié par la ville de Brest, @-brest met en réseau les acteurs de l'internet et du multimédia à Brest et dans les régions francophones. Toutes les informations publiées sur @-brest peuvent être republiées librement.

⁶ Plus d'info sur <http://www.wiki-brest.net>, un site collaboratif, ouvert à tous, valorisant le patrimoine et le vivre ensemble au pays de Brest. Le projet s'inscrit dans les objectifs des collectivités territoriales de Brest, à savoir le donner à voir qui favorise les initiatives et les contributeurs, la création de réseaux qui génère du lien social, le soutien au logiciel libre et l'invitation à publier les contenus en bien commun.

⁷ Le portail mutualisé de données publiques des départements de l'Aquitaine et de la Gironde peut être consulté sur <http://www.datalocale.fr/>

⁸ L'entrepôt de données de Rennes Métropole vous donne la possibilité d'accéder à différents jeux de données, sous différents formats et en provenance de différents services de la Ville de Rennes et de Rennes Métropole et leurs partenaires. Plus de détails sur le portail <http://www.data.rennes-metropole.fr>

ou de données liées au fonctionnement interne des institutions (budgets, dépenses, marchés publics...) – accessibles gratuitement et dans des formats facilement réutilisables.

Toutes les données numériques de gestion produites par les services des administrations centrales et des collectivités locales sont potentiellement concernées. Même les données émanant des institutions d'éducation et de recherche, et maintenant les données culturelles qui faisaient l'objet d'un régime dérogatoire prévu par l'article 11 de la loi de 1978 relèvent aujourd'hui du même régime que les données émanant de tout acteur public. En effet la véritable "révolution culturelle" est venue du fait que le ministère de la Culture permet enfin la libre réutilisation⁹ de ses données culturelles, ce qui signifie la fin du monopole de la diffusion du *patrimoine*. Mais la notion d'un patrimoine de l'Etat, faisant partie des « actifs de l'état » qu'il faut faire « fructifier » et « valoriser » est une notion qui reste concurrente de celle de données publiques ouvertes et gratuites pour tous¹⁰.

Enfin, le principe de la réutilisation des informations publiques, dans la mesure où il s'agissait de dépasser la finalité de "service public" qui avait présidé à leur production, visait essentiellement leur utilisation commerciale par le secteur privé. C'est pourquoi cette plateforme s'est accompagnée d'une licence de référence la «Licence Ouverte/Open Licence»¹¹ qui favorise la réutilisation des données provenant du secteur public, en autorisant non seulement la reproduction, la redistribution, et l'adaptation des données, mais de cette opportunité pour des finalités d'utilité publique avec une vision de construction de *biens communs*. Les politiques actuelles de construction de Communs dans le secteur institutionnel menées notamment en Australie sont à ce titre exemplaires car elle relie directement *l'open democracy* aux modèles d'innovation culturelle, sociale, économique et ... juridique ¹².

⁹ La réutilisation des informations publiques est définie par la loi comme une utilisation « à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus ».

¹⁰ Voir www.apie.gouv.fr, le site de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État, « APIE », créée au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, opérationnelle depuis le 1er septembre 2007 : « L'État est riche d'un patrimoine immatériel considérable recouvrant notamment les brevets, les licences, les fréquences, les marques, les savoir-faire publics, les bases de données, les droits d'accès ou les images publiques ».

¹¹ Dans le cadre de la politique du Gouvernement en faveur de l'ouverture des données publiques (« Open Data »), Etalab a conçu la « Licence Ouverte / Open Licence ». Cette licence, élaborée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, facilite et encourage la réutilisation des données publiques mises à disposition gratuitement. Plus de détails sur <http://blog.etalab.gouv.fr/>

¹² « Building an Australasian Commons », *Creative Commons Case studies*, vol. 1 (R. Cobcroft ed.), 2008 voir <http://creativecommons.org.au>

II. Initiatives de communautés numériques à partir des données de l'administration

Un nouvel acteur, qu'il s'agisse de communauté numériques, ou de tout groupe organisé pour la construction ou le maintien de communs en réseaux¹³, est devenu déterminant pour les futurs télé-services publics. Plusieurs facteurs rendent ces groupes plus actifs : une gouvernance fondée sur la gestion de communs, *l'open acces*, la disponibilité de données publiques et un intérêt partagé dans la création multimédia. Le Web social est devenu le Web des *Linked data*. Définies comme un réseau de personnes qui interagissent indépendamment des frontières géographiques et politiques afin de poursuivre des objectifs, ces acteurs se réunissent en raison de leurs intérêts communs et collaborent vers un même but sans devoir créer nécessairement des liens forts entre eux. Dans son livre sur les communautés numériques (ou « communautés virtuelles »), Rheingold¹⁴ se concentre sur les éléments de réciprocité et sur le contrat social tacitement établi entre les membres de ces communautés. Les communautés numériques en réseau se distinguent des communautés traditionnelles car elles ne sont plus limitées à un territoire géographique. Bien qu'elles se fondent toutes les deux sur l'interaction sociale et le partage, la plupart des membres demeurent souvent anonymes ou étrangers aux autres membres de ces communautés, dont le taux de rotation est souvent très élevé.

Quelles que soient les motivations sous-jacentes de leurs membres, les communautés numériques peuvent avoir un impact considérable sur la participation civique des citoyens, et notamment, sur la participation des membres de la génération Y qui sont les plus portés à rejoindre ce type de communautés. Bien qu'ils ne se connaissent pas personnellement, la plupart de ces individus contribuent activement aux activités communes et sont souvent prêts à s'impliquer personnellement pour soutenir leurs causes.

Les communautés numériques sont aujourd'hui des acteurs de première importance qui assument des fonctions multiples dans la société de l'information. Ces initiatives émergent souvent spontanément pour répondre à des besoins qui n'ont pas encore été pris en compte par les administrations publiques, mais se créent aussi lors d'une réponse à des appels de communautés locales ou d'organisations non gouvernementales. Ainsi au niveau européen, l'Open Knowledge Foundation a organisé l'*Open Data Challenge*, un concours de la durée de deux mois parrainé par la Commission Européenne, qui visait à promouvoir le développement de nouvelles idées et outils impliquant la réutilisation et les usages croisés de données¹⁵. De même, avec le concours "Rennes Métropole en accès libre", la Ville de Rennes a voulu récompenser les

¹³ D.Bourcier, P. Casanovas, M. Dulong de Rosnay, C. Maracke (eds), *Intelligent multimedia managing creative Works in a digital World*, Firenze, EPAP, 2010. "The development of affordable computer technologies coupled with the advances of multimedia technology enable the transformation of users in cultural actors".

¹⁴ H. Rheingold, *Les Communautés virtuelles*, Traduit de l'anglais par Lionel Lumbroso, Paris, Addison Wesley, 1995

¹⁵ Organisé par l'Open Knowledge Foundation, l'Open Data Challenge a fait travailler de nombreuses communautés et développeurs européens sur le développement d'outils pour la réutilisation des données publiques. Les meilleures applications ont été subventionnées pour un total de 20.000 euros. Plus de détails sur <http://opendatachallenge.org>

services fondés sur la ré-utilisation des données publiques de nature territoriale pour le développement d'applications à finalités citoyennes (par exemple les horaires de bus sur mobile, des programmes d'animation culturelle).¹⁶

En règle générale, les outils et les services offerts par la société civile peuvent être classés en quatre catégories:

1- Réorganisation de données publiques par les communautés

La forme la plus simple de ré-utilisation des données consiste à prendre des données brutes et à les représenter de façon à faciliter leur compréhension et à permettre leur usage par le public. Un grand nombre de données sont ainsi regroupées et synthétisées de façon à produire des informations plus claires et plus pertinentes. C'est le champ de l'infographie, l'art de représenter des données de façon visuelle pour aider le public à mieux en saisir le sens. En France, et à l'étranger, de nombreuses applications récupèrent les données publiques de l'Etat ou des collectivités, et les représentent dans un contexte plus informatif en créant un environnement qui encourage l'interaction avec les usagers.

Une application de ce genre a été développée par *Regards Citoyens*¹⁷ qui fournit des informations très précises et détaillées sur l'activité parlementaire (participation des élus aux séances, aux commissions, lobbying,...) à partir des données officielles publiées par l'administration parlementaire. L'Open Knowledge Foundation¹⁸ fournit un service qui permet aux contribuables britanniques de visualiser précisément les dépenses de l'Etat britannique pour mieux comprendre comment leur argent est effectivement utilisé.

2- Agrégation des données par les communautés

Une forme plus sophistiquée de ré-utilisation comporte l'agrégation de données provenant de sources différentes pour générer de nouvelles informations par un processus d'inférence ou de déduction. Un grand nombre de données sont ainsi agrégées pour fournir une vision plus globale sur une problématique donnée.

L'agrégation de données ("data mash-up" en anglais) est une pratique qui a pour finalité de construire des applications et des représentations graphiques avancées pour comparer des données provenant de différentes sources. C'est le cas, par exemple, de *DataLift*,¹⁹ un projet

¹⁶ Plus d'info sur <http://www.data.rennes-metropole.fr/>

¹⁷ Regards Citoyens a mis à disposition sur le site www.mesdeputes.fr des informations très précises sur les circonscriptions de chaque député, telles que des informations détaillées concernant les bureaux de votes : adresse, historiques des votes, etc.

¹⁸ L'application est accessible sur le site web <http://wheredoesmymoneygo.org>

¹⁹ Datalift est un catalyseur pour le web de données, qui porte les données brutes structurées venant de plusieurs formats (bases de données, CSV, XML) vers des données sémantiques interconnectées sur le Web de données. C'est un projet de recherche expérimentale financé par l'agence nationale de la recherche qui publie des jeux de données provenant d'un réseau de partenaires et propose un ensemble d'outils facilitant le processus de publication de jeux de

financé par l'Agence Nationale de la Recherche qui a comme but de développer une plateforme destinée à faciliter la publication et l'interconnexion des données sur le web. L'objectif est d'encourager d'autres fournisseurs à mettre leurs données à disposition du public dans un format qui facilite leur interconnexion, de façon à constituer une base de données suffisamment détaillée pour permettre la création d'applications innovantes de la part des communautés d'utilisateurs.

Aujourd'hui, la plupart de ces applications sont de nature territoriale. En commençant par Portland²⁰ suivi par Boston²¹ et par San Francisco²², les sociétés de transport public ont commencé à explorer les avantages de publier sur le web certaines données (routes, horaires, retards, détournements, et programmations) de façon à ce qu'elles puissent être intégrées dans des applications de tiers (gratuites ou payantes) qui aident les citoyens à trouver la route et le moyen de déplacement le plus rapide en agrégeant les trajets de plusieurs modes de transport.

En France, les citoyens peuvent visualiser les statistiques de naissances, de mariages et de décès dans les 20 arrondissements de Paris²³. En Grande-Bretagne, une plateforme²⁴ recueille, analyse et organise un grand nombre d'informations sur différentes communes britanniques (maire, nombre d'habitants, évolution démographique, religions pratiquées, ainsi que les dépenses de la commune obtenues par l'intermédiaire de data.gov.uk). Le site permet aussi aux citoyens de visualiser des statistiques et de mener des comparaisons entre ces différentes collectivités. De même, aux États-Unis, plusieurs applications ont été développées pour permettre aux citoyens de comparer les municipalités des différents États sur la base d'informations de nature différente telles que le nombre d'habitants, leur revenu moyen, le taux de chômage, etc.²⁵. Avec Crimemapping²⁶, il est possible de cartographier tous les délits qui ont été commis dans n'importe quel quartier des États-Unis. Au Royaume-Uni, ces mêmes types de données peuvent être consultés sur un site de la police.²⁷ Enfin, pour comparer les performances des différentes régions de la Nouvelle-Zélande en termes de politiques de recyclage et de traitement des déchets, l'application Land & Waste²⁸ agrège plusieurs sources de données de manière à mieux visualiser l'efficacité des politiques de valorisation des déchets.

données. Plus de détails sur le site www.datalift.org

²⁰ <http://trimet.org>

²¹ <http://boston.com>

²² <http://bart.gov>

²³ <http://paris.mapize.com>

²⁴ <http://openlylocal.com>

²⁵ Voir notamment Californie Cage Combat (<http://californiacagefight.com/>) pour la Californie

²⁶ <http://crimemapping.com>

²⁷ <http://police.uk>

²⁸ <http://www.landandwaste.co.nz/>

3- Coopération des Communautés aux projets publics

D'autres types d'applications appellent à la collaboration de la communauté pour *collecter des données et générer des informations plus ou moins détaillées*. C'est le cas d'OpenStreetMap,²⁹ un projet collaboratif visant à créer une carte du monde qui présente un maximum d'informations en relation avec leurs emplacements géographiques. Les cartes sont co-produites en agrégeant des données qui font désormais partie du domaine public (par exemple les images satellitaire Landsat 7, ainsi que les informations géographiques fournies par certaines institutions telles que le Bureau du recensement des États-Unis) mais aussi des données obtenues par l'intermédiaire des informations GPS collectées par des communautés de la société civile. Toute personne munie d'un récepteur GPS a la possibilité de contribuer à la création et à la compilation des cartes.³⁰ Commencée en 2004, de nombreuses communautés de cartographes amateurs se sont ainsi créées et organisent des événements dans le but de relever de manière coordonnée les données issues de leurs récepteurs GPS. Sur le même thème, BBC World a lancé une site³¹ qui a pour but de créer une carte sonore du monde à partir des contributions des utilisateurs.³²

Certaines de ces applications fournissent des données brutes aux utilisateurs dans l'espoir que ces derniers puissent contribuer à valoriser ces données en fournissant des informations plus détaillées ou en y ajoutant des commentaires. Il est souvent difficile pour les administrations publiques de fournir des informations sur certains aspects de la société avec lesquels elles ne sont pas de lien direct. Les communautés concernées, les seules informées sur ces détails peuvent contribuer à enrichir les données grâce à leurs expériences personnelles.³³ Cela permet aux administrations de fournir un service de meilleure qualité qui répond mieux aux besoins de la communauté, et surtout, dont la qualité ne cesse d'augmenter en relation avec le temps et le nombre d'utilisateurs. C'est le cas, par exemple, de MomMap³⁴, une application qui utilise les données fournies par différentes municipalités pour guider les parents vers une liste de lieux conviviaux pour leurs enfants, tout en permettant aux parents d'ajouter des recommandations de façon à augmenter la valeur des données qui leur ont été mises à disposition.

²⁹ Cette initiative est une alternative libre à Google Maps qui agrège des données et les met à disposition du public sous la licence Creative Commons BY-SA, dans le but de permettre à n'importe qui de rediffuser les données dans différents formats, tout en empêchant leur réappropriation par des organismes commerciaux.

³⁰ Par exemple, en positionnant le GPS en mode enregistrement, il est possible de mémoriser un itinéraire qui peut être mis en ligne sur les serveurs d'OpenStreetMap. Il est ensuite nécessaire de compléter les cartes avec des mentions utiles (telles que le nom des rues, les pistes cyclable, les monuments historiques, ou tout autre point d'intérêt), une tâche généralement prise en charge par les habitants de la localité considérée.

³¹ <http://saveoursounds.org>

³² Chaque utilisateur peut ainsi améliorer la carte avec un nouveau son qui a été enregistré dans un endroit donné, ou bien simplement se promener sur la carte du monde pour écouter les sons enregistrés par les autres utilisateurs.

³³ Certaines communautés sont susceptibles de fournir de la valeur ajoutée aux données en ajoutant des détails ou des informations supplémentaires. Dès que ces informations peuvent être de nature personnelle, il conviendra de voir comment les données sur la vie privée peuvent être encadré par la loi.

³⁴ Accessible sur le site <http://kidsplayguide.com>

4- La production de données et la construction de services communs par les communautés

Le cas le plus extrême de collaboration entre l'administration publique et la société civile se présente dès lors que les utilisateurs sont disposés, non seulement à collecter, mais aussi à partager des données produites par eux-mêmes. Dans ce cas, les communautés d'utilisateurs ne se limitent plus à fournir un service sous forme d'agrégation ou de valorisation des données, mais assument désormais un rôle fondamental en tant que fournisseurs principaux de données « publiques » les concernant. Le but est celui de venir en soutien aux administrations publiques qui peuvent utiliser ces données pour fournir un service de meilleure qualité parce que plus adapté aux besoins effectifs de ces communautés.

Patientslikeme.com, par exemple, est un site sur lequel les personnes peuvent partager leurs profils de santé, dans le but de créer une base de données en soutien de la recherche médicale. Dans le même genre, Asthmapolis a développé des outils pour que les patients asthmatiques puissent *monitorer* leurs activités médicales, dans l'espoir que les organismes de santé publique utiliseront les données ainsi collectées pour améliorer la santé des patients. Enfin, dans le contexte de l'Internet des objets, pachube.com permet de partager des données collectées par divers senseurs en ce qui concerne, notamment, la consommation énergétique des habitations ou de certaines machines, les informations météo, etc. WideNoise est un outil de mesure de la pollution sonore sous forme d'application pour iPhone : le microphone du mobile est utilisé pour mesurer le niveau de décibels des lieux où vous circulez. Des plateformes sont aussi élaborées pour diffuser de façon collaborative aux citoyens concernés à la fois des politiques publiques, des données et des moyens de mesure dans le domaine de la qualité de l'air intérieur (radon)³⁵.

III. EMERGENCE D'UN SECTEUR DES COMMUNS

Contribuer au bien commun est une activité qui n'est plus limitée au secteur public mais qui devient, au contraire, une activité de plus en plus assumée par certains acteurs provenant du secteur privé dont l'objectif principal est celui de répondre aux besoins d'une communauté particulière.

Il est en effet difficile pour les administrations publiques de répondre rapidement et effectivement aux besoins sous-jacents des communautés numériques dans un contexte en mutation constante comme l'environnement numérique. La faible capacité d'innovation des administrations publiques en matière de services aux citoyens est due non seulement au manque de financements publics, mais aussi à la difficulté de prévision et à la faible possibilité d'adaptation du secteur public aux nouvelles dynamiques sociales qui se sont établies sur Internet.

Ces besoins ont donc été pris en charge par des communautés numériques qui opèrent dans une optique non-marchande orientée vers la maximisation du bien commun. Dans l'ère numérique, notamment, l'enrichissement et la valorisation du bien commun constitue un moyen

³⁵ D. Bourcier & M. Fernandez-Barrera, « La construction de la qualité de l'air intérieur à travers les politiques publiques Du privé au commun » in revue *Sciences sociales et santé*, vol n°4, décembre 2011

d'encourager la participation des autres membres de la communauté (ou d'autres communautés avec des intérêts semblables), tout en s'assurant que les résultats produits à cet effet seront et resteront toujours accessibles à la communauté.

On observe désormais une certaine convergence ou complémentarité entre les activités du secteur public et celles du secteur privé. Le secteur public a toujours eu des relations plus ou moins étroites avec le secteur privé - auquel les administrations publiques ont souvent délégué la responsabilité de fournir des services à la communauté (en échange d'une rémunération ou autres gains financiers). Aujourd'hui, un nouveau secteur est en train d'émerger, un secteur intermédiaire, qui se situe entre le secteur public et le secteur privé. C'est le secteur des *communs* qui répond aux besoins de la communauté par l'intermédiaire d'outils jusqu'à maintenant réservés au secteur privé.

La particularité du secteur des *communs* est qu'il bénéficie des avantages de la logique administrative et de la logique entrepreneuriale sans devoir cependant en supporter les coûts.

1- le secteur des Communs par rapport au secteur public

Alors que le secteur public est sujet à de nombreuses formalités bureaucratiques et ses activités sont souvent limitées par des politiques publiques planifiées, le secteur des communs bénéficie de la vitalité et de l'indépendance des acteurs privés pour lancer des initiatives qui bénéficieront à la société civile dans son ensemble. Ces services sont réactifs et efficaces car ce sont les communautés elles-mêmes qui identifient les besoins et en explorent les solutions de façon incrémentale.

Fondées sur une logique «bottom up», les services fournis par les communautés numériques sont de nature largement *égalitaire* étant donné que tout besoin exprimé par un nombre suffisant de personnes sera nécessairement satisfait. D'un point de vue *financier*, le coût des services proposés est moindre. Le fait de mettre les ressources *en commun* représente un atout pour les membres de la communauté qui pourront bénéficier des ressources dans leur ensemble indépendamment de leur contribution individuelle. D'un point de vue *politique*, l'approche "bottom up" et l'organisation peu hiérarchisée de ces communautés préservent les notions d'égalité, de gratuité et de neutralité, alors que le régime des *communs* oblige ces communautés à préserver leur intégrité sous une forme de gouvernance autorégulée.

Enfin, alors que les administrations publiques opèrent en situation de monopole sur la plupart des services offerts à la communauté, le secteur des communs bénéficie d'une concurrence active (et pro-active) entre les services offerts par différentes communautés, qui sont à leur tour en compétition avec les services offerts par le secteur public ou privé. Le tout dans l'intérêt de la communauté et sans devoir se soucier des risques liés aux déformations professionnelles et aux conflits d'intérêts qui affligent généralement les acteurs opérant dans une optique de marché.

2- le secteur des Communs par rapport au secteur marchand

Il est donc important de distinguer entre les initiatives aux finalités commerciales mises en œuvre par le secteur marchand et les incitatives aux finalités essentiellement communautaires

entreprises par le secteur non-marchand des *communs*.

À différence des acteurs qui fournissent un service commercial dans le but maximiser leurs profits, les acteurs opérant dans le secteur des communs ne fournissent des services que dans le but de satisfaire leurs propres besoins ou ceux de la communauté dont ils font partie. Alors que les premières ne sont qu'une nouvelle application de la logique de marché, les secondes représentent une innovation remarquable de certains acteurs du secteur privé qui n'opèrent plus dans une optique de marché orientée vers la maximisation des profits, mais plutôt dans une optique de solidarité orientée vers la optimisation du bien commun. Le but est de créer des applications qui seront les plus aptes à satisfaire les besoins actuels et futurs des communautés.

La seconde différence fondamentale entre les initiatives lancées par le secteur privé et les initiatives prises en charge par les membres de la société civile concerne l'identité des personnes auxquels ces services sont destinés. Alors que dans le premier cas, il s'agit de services offerts aux utilisateurs par des tiers qui ne bénéficient pas directement de ces services, dans le deuxième cas, ce sont les utilisateurs du service qui réunissent leurs efforts pour offrir un service précieux à la communauté à laquelle ils appartiennent. Ces derniers n'ont donc aucun intérêt à déformer la réalité, ou à en ignorer certains aspects en interprétant les données de manière arbitraire, car cela ne ferait que réduire leur propre utilité dérivée par ces services. Quelles que soient les motivations sous-jacentes des acteurs opérant dans le secteur des communs (on ne voudrait pas non plus idéaliser les raisons individuelles et ignorer l'interférence avec les intérêts privés), tous contribuent par leurs activités à la gestion, au développement et à la durabilité d'une ressource mise en commun - un bien qui peut être géré par le secteur privé non marchand sans toutefois en diminuer sa valeur.

Cela conduit à faire l'hypothèse d'une transformation progressive du rôle de l'administration publique qui se chargeait jusqu'à maintenant non seulement de la collecte et du traitement des données, mais aussi de la conception et de l'implémentation de services et d'outils permettant d'utiliser ses données. Aujourd'hui, l'administration publique peut fournir moins de services, et se contenter de mettre à disposition les données brutes nécessaires pour que les internautes et la société civile puisse imaginer, concevoir et développer des services innovants qui répondent mieux aux besoins des différentes communautés ; des besoins qui n'étaient auparavant pas pris en compte par les politiques institutionnelles.

Ainsi, par le simple fait de mettre leurs données à disposition du public sans aucune forme de restriction sur les conditions de réutilisation, les administrations publiques et collectivités territoriales fournissent la possibilité aux membres de la société civile de répondre à leurs propres besoins, par l'intermédiaire d'applications développées de façon communautaire et par le biais d'initiatives privées. Selon les cas, les applications mises en œuvre par le secteur privé se présentent aussi bien sous la forme d'un service « commun » sorte de « service public » élaboré par la communauté que sous une forme de collaboration avec les services (publics) fournis par les administrations publiques.

L'ouverture des données publiques ne doit cependant pas être vue comme une perte de contrôle de la part des administrations, mais plutôt comme un facteur d'innovation, une opportunité de collaboration entre l'administration publique, la société civile, et le secteur privé.

Selon Charles Népote, directeur de la campagne OpenData pour la Fing, la mise à disposition des données publiques sous une licence libre permettrait la création «*d'un écosystème numérique, avec des créations d'emplois. Une relation gagnant-gagnant où les collectivités locales stimulent leur territoire, le rendent plus attractif et où, dans le même temps, des entreprises en profitent pour se développer.*»³⁶

IV - Nouvelles missions de l'administration face aux communautés numériques

Les nouveaux rapports de gouvernance entre l'Etat et la société civile - en incluant dans la boucle les collectivités locales, les institutions intermédiaires, les acteurs professionnels et les communautés d'utilisateurs - doivent ainsi être reconsidérés dans le cadre de l'évolution des outils numériques qui permettent une participation active des citoyens à la construction de services alternatifs à travers l'utilisation des nouveaux médias. Ainsi, bien que l'Etat soit toujours chargé de garantir les services publics et de satisfaire l'intérêt général, il est aujourd'hui en concurrence ou incité par un grand nombre d'initiatives provenant aussi bien du secteur privé que du « secteur des communs ».

Le rôle et les fonctions de l'Etat et des administrations publiques doivent être réinterprétés dans le contexte international actuel qui est favorable à la circulation, au partage et à la réutilisation des informations – qu'elles soient des données publiques, des résultats scientifiques (Déclaration de Berlin, 2003), ou même des œuvres de l'esprit tels que les contenus mis à disposition du public sous licences Creative Commons (lancées en France en 2004 et auxquelles ont répondu des collectivités territoriales) ou d'autres licences.

Il est devenu désormais indispensable de suivre ce mouvement général d'ouverture, de transparence, de circulation et de partage des connaissances en redéfinissant la notion de service public numérique (l'étendre par exemple à un concept comme *service public de communs numérique*) et le rôle de l'Etat dans la définition de ce qu'est la patrimonialité publique ou collective (émergence du mouvement des Communs dans tous les domaines). Cela comporte un besoin de plus grande transparence de la part des administrations et institutions publiques menant vers l'ouverture inéluctable des données publiques qui doivent être mises à disposition du public de façon non discriminatoire, afin qu'elles puissent être réutilisées aussi bien par les communautés numériques que par les entreprises.

Une telle évolution concerne les modes d'administration, plus particulièrement l'implication des usagers dans leurs administrations à travers les télé-services, leurs transformations en «clients» des administrations voire en *assistants* d'une administration devant réduire sous le poids des contraintes budgétaires son champ d'intervention et le partage des ressources et des contenus entre l'Etat et les différentes parties de la société civile.

Cela s'inscrit dans le cadre d'une ré-évaluation des politiques publiques visées à la création et à la valorisation des biens communs.

Dans ce contexte, la notion de biens communs doit être envisagée non pas comme une

³⁶ Discours prononcé lors de la journée sur l'ouverture des données publiques organisée le 11 février 2010 par la FING à Paris

alternative mais comme une notion complémentaire à l'intérêt général et au service public. Pour assurer les nouveaux besoins du public, l'État doit comprendre, mais aussi intégrer les spécificités des communautés numériques qui présentent de nouvelles caractéristiques sociales, culturelles, et organisationnelles. L'administration publique doit ainsi développer de nouvelles formes de coopération dont le but est justement celui de protéger, d'accroître ou de valoriser les biens communs. Pour cela il est nécessaire de renforcer la confiance des acteurs dans un Etat facilitateur - et non plus seulement régulateur-, *au dessus de la mêlée*, capable de prévoir et d'anticiper les forces les plus innovantes de la société civile.

Certes il s'agit de renforcer la transparence des actions de l'Etat comme des collectivités locales auprès des citoyens et de créer de nouveaux services et de nouvelles applications, à destination notamment du web et des téléphones mobiles pour le développement économique. Mais surtout cette ouverture va changer le rapport de l'administration avec ses propres activités. Les fonctionnaires de l'État font désormais eux aussi partie de la génération Y. Ils sont nés avec les technologies numériques et ils ont grandi au même rythme que ces technologies. Ils participent à l'innovation et au progrès socio-technique et ils ont souvent une très bonne maîtrise d'Internet et des technologies numériques. Ils connaissent le fonctionnement et les finalités des communautés numériques (dont ils font généralement partie) et ils comprennent les nombreux avantages de partager leurs idées avec les membres de ces communautés. Ainsi, ces nouveaux fonctionnaires ont toutes les compétences nécessaires pour réconcilier les valeurs de la génération Y avec celles qui prévalaient dans la fonction publique. Leur mission n'est plus seulement de produire des données, mais aussi de les partager et de les mettre à disposition d'un public qui saura les exploiter de façon plus appropriée.

Ainsi, d'un côté, la génération Y, en s'appuyant ou s'inspirant de communautés numériques comme celle de Creative Commons, a participé à la création de communs culturels et scientifiques autour de nouvelles licences. D'un autre côté, elle a diffusé ses valeurs et ses pratiques et incité l'administration à libérer à son tour largement ses données et à adopter des licences proches de ses propres licences sur les plateformes du service public. Ce dernier aspect nous concerne particulièrement pour notre analyse.

Aujourd'hui, l'externalisation des données doit désormais s'accompagner de nouvelles normes. La régulation juridique est, en effet, en train d'évoluer en même temps que les dispositifs institutionnels et contractuels. On a vu (en I) que la loi de 1978 établissait un droit général d'accès aux documents administratifs, et que la loi de 2002 un droit d'accès aux textes juridiques. Avec l'ordonnance de 2005, la France introduisait un droit général qui ne concerne pas seulement l'accès, mais aussi l'extraction et la réutilisation des données publiques. Alors que la loi précise que la réutilisation des données publiques ne peut se faire qu'à condition qu'elles ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées (article 12), elle ne donne pas d'indication sur les modalités pratiques de réutilisation. C'est donc la Licence Ouverte mise au point par le comité Etalab qui détermine la façon dont la réutilisation peut concrètement s'opérer : librement, gratuitement et pour n'importe quelle finalité (commerciale ou pas). Ce droit peut enfin être appliqué concrètement et produire des effets tangibles dans un contexte de réduction budgétaire.

Nécessaire, cette politique n'est pourtant pas suffisante pour assurer une ouverture *véritable* des données publiques. L'ouverture des données ne repose pas seulement sur la question de la gratuité et de la liberté mais sur des *options techniques*. Alors qu'il est important que les données soient mises à disposition du public sous une licence ouverte, il est tout aussi important de s'assurer qu'elles soient fournies en un format ouvert qui facilite la réutilisation des données.

C'est dans ce but que le Groupe d'intérêt « eGov » du World Wide Web Consortium (W3C) a élaboré plusieurs lignes directrices pour aider les administrations à ouvrir et à partager leurs données de façon à ce que le public puisse les réutiliser facilement et librement.³⁷ Avec son Open Data Manual³⁸, l'Open Knowledge Foundation a fourni un Guide spécialement conçu pour tous ceux qui veulent ouvrir leurs données, publiques ou privées, avec des instructions précises sur les moyens de faciliter la réutilisation des données.

Une politique institutionnelle d'ouverture des données pourrait ainsi être facilitée avec l'élaboration d'une Charte qui établirait les nouvelles *responsabilités* de l'administration en ce qui concerne l'ouverture des données. Il ne s'agit plus seulement d'ouvrir les données de nature administrative ou territoriale, mais aussi de les mettre à disposition du public dans un format et avec des standards accessibles à tous et par tous.

En conclusion

L'ouverture des données publiques va avoir une grande influence sur les pratiques et les fonctions de l'État et des administrations publiques mais leur potentiel social et culturel ne pourra être réellement exploité que par l'intermédiaire des nouveaux fonctionnaires de l'État ou des collectivités territoriales qui ont intégré l'utilisation des technologies numériques dans leur vie quotidienne et qui comprennent les valeurs d'ouverture et de partage.

Comme nous le posons comme hypothèse de recherche, la génération Y va contribuer, soit comme utilisatrice externe soit comme productrice de données, à changer les modes de production de services à l'intérieur de l'administration (*back office*) et les modes de coopération avec le public. Les attentes de la génération Y donnent une place importante à la créativité, à l'innovation, au changement et à la flexibilité – des caractéristiques qui ne sont pas souvent associées aux activités de l'administration publique. Les agents publics qui ont pris conscience de ces limitations cherchent aujourd'hui des solutions alternatives pour optimiser les fonctions et augmenter l'efficacité des administrations. L'arrivée de cette nouvelle génération de fonctionnaires est donc susceptible d'avoir de fortes implications en termes d'organisation du travail, mais aussi, et surtout, en termes de politiques institutionnelles et réglementaires – permettant ainsi aux individus, aux associations, et aux entreprises, de produire de nouvelles applications en agrégeant des données de types et de provenances diverses (culturelles, artistiques, environnementales, économiques, etc.) afin de fournir des services qui répondent aux besoins actuels et émergents de la génération Y.

³⁷ <http://www.w3.org/TR/gov-data/>

³⁸ <http://opendatamanual.org/>

Ces nouveaux acteurs, compte tenu des applications variées et utiles qu'ils développent, devront être en effet considérés comme de véritables *partenaires* de services *communs*, fournis traditionnellement par l'administration sous le terme de *services publics*. Qu'est ce qui a changé ? Faut-il parler de « partenariat » plutôt que de « démocratie » ?³⁹ Cette question posée il y a une vingtaine d'années reprend tout son sens. Les deux termes peuvent être combinés et la crainte d'un public multiple, varié et « qui veut des choses contradictoires » apparaît dépassée. Si cette « obligation d'initiative » des fonctionnaires (G. Braibant) passe à la charge des communautés, l'administration pourrait alors voir sa fonction évoluer vers celle de facilitatrice d'un nouveau type de Bien Commun entre le service public et l'initiative citoyenne.

³⁹ J. Leca, « L'administration entre productivité et partenariat » in *L'état moderne et l'administration*, (Ch. Joint Lambert ed.), Paris, LGDJ, 1994.