

25

L'Open Data: utile au développement économique des territoires ?

L'exemple de la commande publique

Essentiel sur rédigé par :

**MARIE-JOËLLE THENOZ
ET RENZO VARINI**
Kurt Salmon



L'ouverture des données publiques est un mouvement en pleine expansion depuis la fin des années 2000 et particulièrement en France sous l'impulsion d'Etalab. Aidée par un environnement réglementaire en évolution, elle offre aux territoires une opportunité de renforcer l'effet levier de la commande publique sur le tissu économique et nécessite un écosystème favorable, un portage politique fort et une volonté d'innovation pour mener à bien les projets.

Qu'est-ce que l'Open Data ou l'ouverture des données publiques ?

L'Open Data ou ouverture des données représente à la fois un mouvement, une philosophie d'accès à l'information et une pratique de publication de données librement accessibles et exploitables. Pour favoriser leur partage, les données ouvertes sont numériques, d'origine publique ou privée, publiée de manière structurée selon une méthodologie qui garantit son libre accès et sa réutilisation par tous, sans restriction technique, juridique ou financière.

a) Les objectifs

L'Open Data en France répond à un triple objectif et concerne tous types d'acteurs (citoyens, entreprises, administrations, associations...) : améliorer le fonctionnement démocratique, non seulement par la transparence mais par la concertation et l'ouverture à de nouveaux points de vue ; améliorer l'efficacité de l'action publique ; proposer de nouvelles ressources pour le développement et l'innovation économique et sociale.

Le citoyen (ou l'entreprise) attend des institutions modernes de la transparence et que des comptes lui soient rendus sur les missions de service public et les projets financés par l'impôt afin d'instaurer le dialogue. De même, l'Administration est souvent la première bénéficiaire de cette politique d'ouverture, qui rompt les silos et conduit, bien souvent, à simplifier les systèmes

d'information, la gouvernance de la donnée et parfois les processus eux-mêmes.

La disponibilité de ces données permet à l'Administration et aux entreprises d'envisager de nouveaux services à partir des données : nouvelles stratégies d'évaluation des politiques publiques, pilotage en temps réel des politiques, « stratégies guidées par la donnée », etc.

b) Un mouvement d'origine anglo-saxonne, qui se développe rapidement en France

Issue de la société civile avec des mouvements aux États-Unis à partir du milieu des années 2000, l'ouverture des données se matérialise avec la signature par Barack Obama en 2009 du *Mémoire* sur la transparence et le Gouvernement ouvert. Cette démarche fut intensifiée par des directives forçant les collectivités à renforcer la transparence sur les données publiques, qui trouve son écho au plan local avec New York, Chicago, San Francisco et Washington.

Également en 2009, au Royaume-Uni, Gordon Brown, alors Premier ministre fait une intervention remarquée sur TED (« Les conférences TED » – *Technology, Entertainment and Design*), sont une série internationale de conférences organisées par la fondation à but non lucratif *Sapling foundation*, créée pour diffuser des « idées qui valent la peine d'être diffusées » : www.ted.com pour la diffusion des données brutes : « *Raw Data Now* ». En janvier 2010, la compétition « *show us a better way* » est lancée et connaît

un grand succès, notamment avec la création de « *Where Does My Money Go* ». En 2012, près de 37 500 jeux de données étaient disponibles au Royaume Uni, provenant de 750 producteurs de données.

La France porte une tradition de transparence démocratique et de partage des informations détenues par la puissance publique. Dans le droit fil de cette tradition, une politique ambitieuse a été engagée depuis deux ans, notamment en matière d'ouverture des données publiques. Aujourd'hui, plus de 13 000 jeux de données sont disponibles sur *data.gouv.fr*, et la France est désormais sur la 3ème marche du podium mondial de l'*open data*. Cette politique est gérée par la mission Etalab, sous l'autorité du Premier ministre et dirigée par Laure Lucchesi. Cette mission est placée au sein de la Dinsic (direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information), sous la responsabilité d'un administrateur général des données de l'État. Dans cette perspective, la mission a développé une licence « Etalab » (compatible avec les formats internationaux), qui a pour objectif de fournir un cadre à la libre réutilisation des données en fixant des règles de propriété intellectuelle et d'utilisation des données. Forte de ces engagements, la France a pris cette année la présidence du « Partenariat pour le Gouvernement Ouvert » (*Open Government Partnership*).

c) Typologie des données ouvertes par les collectivités

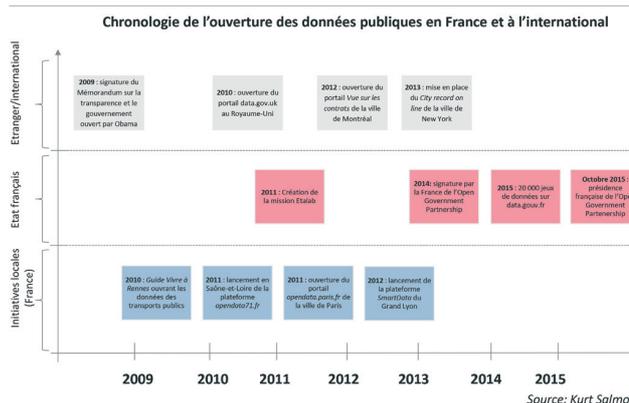
Les collectivités locales participent fortement à ce mouvement d'ouverture avec une multiplication des projets au cours des dernières années. Dans son livre sur l'*Open Data* (S. Chignard, *Open Data : comprendre l'ouverture des données publiques, France : FYP éditions, mars 2012*), Simon Chignard établit plusieurs typologies de données ouvertes par les collectivités en fonction de plusieurs axes d'analyse :

- Neuf thématiques récurrentes sont identifiées : vie démocratique (dont les attributions de marchés publics) ; démographie ; économie ; environnement ; art, culture et patrimoine ; urbanisme et habitat ; transport et déplacement ; équipements et services d'intérêt public ; localisation et information géographique.
- Leur caractère dynamique (chaud) ou statique (froid). Les données chaudes sont mises à jour en temps réel (ou quasi temps réel), car leur contenu change en permanence. Elles s'avèrent plus complexes et avec davantage de valeur ajoutée, par exemple pour le transport. Les données froides sont statiques, car leur mise à jour reste beaucoup moins fréquente. Les deux types de données ne sont pas antinomiques, mais généralement complémentaires.
- Le degré de complexité de la donnée : la complexité peut être liée à la nature du format, liée au contenu qui nécessite des compétences pour les exploiter, et /ou liée au mode de mise à disposition comme avec les API (*Application Programming Interface* ou interface de programmation) est un ensemble normalisé de classes, des méthodes ou des fonctions qui sert de façade par laquelle un logiciel offre des services à d'autres logiciels. Elle est offerte par une bibliothèque logicielle ou un service web, le plus

souvent accompagnée d'une description qui spécifie comment des programmes consommateurs peuvent se servir des fonctionnalités du programme fournisseur (Interface de programmation d'application). En revanche, les données simples « se révèlent faciles à comprendre, et ne nécessitent pas d'outil de visualisation dédié ni de connaissance préalable sur le sujet ».

- Leur composante spatiale et/ou temporelle : la majorité des données ouvertes possède une dimension spatiale, c'est-à-dire qu'elle se rapporte à un territoire. La valeur ajoutée des données se fait en fonction de la précision de cette marque territoriale à l'échelle d'un territoire administratif ou économique (avec l'indication INSEE) ou plus fine (longitude et latitude). Pour la composante temporelle, les mêmes enjeux de finesse de granularité en fonction d'indication horaire existent, notamment pour les données chaudes.

Schéma 1



Les enjeux de l'ouverture des données de la commande publique

L'environnement réglementaire soutient le développement de l'*Open Data* de la commande publique. L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (*JCP A 2015, 2290, 2291, 2292, 2293 ; Contrats-Marchés publ. 2015, dossier 1 à 12*) fixe de nouvelles règles en matière d'utilisation et de diffusion des données avec un cadre d'intervention permettant aux acheteurs d'innover dans leurs pratiques d'achat et aux entreprises de faire valoir leurs compétences et leurs expertises. Les acheteurs devront ainsi rendre publiques sous un format libre et réutilisable les données des marchés publics à l'exception des informations relevant du secret industriel et commercial ou faussant la concurrence.

C'est dans cet esprit que le décret relatif aux marchés publics en cours d'élaboration viendra préciser les données essentielles de la commande publique que devront publier les administrations publiques.

Par ailleurs, dans un contexte économique dégradé au niveau national et local l'ouverture des données de la commande publique, peut constituer un levier important de développement économique.

Le potentiel de la commande publique pour le développement économique des territoires et les carnets de commande des entreprises est estimé à 15 % du PIB français, soit plus de 200 milliards d'euros par an. Selon France Marchés, ce montant était composé en 2013 à 38,5 % de marchés de construction et BTP, à 17,7 % de marchés de conseils et d'études et à 11,3 % d'autres services (*France Marchés, Note de conjoncture, oct. 2013*).

a) Trois défis majeurs

Le premier défi est celui du **renforcement de l'intelligence économique des territoires et de la connaissance du potentiel des marchés publics**. Selon le rapport du Sénat d'octobre 2015 (*Rapp. Sénat, Passer de la défiance à la confiance : pour une commande publique plus favorable aux PME, oct. 2015 : JCPA 2015, act. 883*), ce « trou noir statistique » de la commande publique empêche les entreprises de bâtir de réelles stratégies d'implantation. Les données disponibles sont, en effet, soit incomplètes et peu fiables, soit non actualisées. L'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) recense ainsi de manière encore lacunaire les données (seulement 70 milliards d'euros sont connus sur une estimation de 400 milliards selon le rapport sénatorial), pour la dernière fois collectées pour les marchés réalisés en 2013, ce qui complique la tâche des décideurs.

La seconde problématique est celle de **l'accessibilité pour les entreprises aux marchés publics**. Aussi, 71 % d'entre elles souhaitent développer leur offre auprès du secteur public et 80 % de celles travaillant déjà avec ce secteur veulent poursuivre leur investissement commercial. L'accessibilité pour les start-ups, TPE, PME et ETI d'accéder plus facilement à la commande publique est également un enjeu de développement des territoires pour le maintien et la pérennisation des activités et des emplois. En effet, la commande publique est souvent perçue comme un parcours du combattant ce qui se traduit par une sous-représentation des PME dans le montant des marchés attribués (un quart du montant global des marchés publics alors qu'elles représentent plus d'un tiers du chiffre d'affaires des entreprises françaises).

Enfin, l'ouverture des données et leur réutilisation doit permettre aux acheteurs d'**affiner leurs stratégies d'achat et d'améliorer la performance des politiques d'achat**. Grâce à l'analyse des données de l'ensemble des acteurs publics du territoire, les acheteurs publics peuvent notamment identifier les opportunités de mutualisation, évaluer l'impact des clauses sociales et environnementales ou encore mettre en place des politiques de *sourcing* ; les donneurs d'ordres peuvent ainsi se doter d'instruments de pilotage réels pour agir sur l'écosystème entrepreneurial local.

Cette modernisation des pratiques profite aussi aux entreprises, qui disposent d'un outil de prospection, d'analyse concurrentielle et d'évaluation en quelques clics des potentiels offerts par les différents territoires, ainsi qu'aux **acteurs du développement économique qui produisent des analyses pour valoriser le potentiel des territoires et y attirer des nouvelles entreprises**.

Toute cette dynamique concourt à une commande publique plus responsable et efficace et à un accès équitable des entreprises aux marchés publics.

b) Focus sur 4 initiatives majeures à l'étranger et en France en matière d'Open Data dans la commande publique

Le portail « Vue sur les contrats » de la ville de Montréal, un outil de visualisation ergonomique

Facile d'utilisation, il permet de visualiser les montants par secteur d'activité, par donneur d'ordres et par année. L'outil poursuit avant tout un objectif de transparence et fournit un bon niveau d'information sur la nature et les prestations du contrat. Conçu de manière ergonomique, il permet une analyse graphique de l'évolution sectorielle de la commande publique de la ville. Les données proviennent de deux types de sources : l'outil de gestion des dossiers décisionnels utilisé par les élus et les systèmes financiers de la ville.

Le portail *data.gov.uk* au Royaume-Uni : un outil donnant accès aux données des contrats supérieurs à 10k£ passés par l'État et ses agences

Le Royaume-Uni a mis en place en 2010 deux portails avec une archive des contrats passés avant février 2015 et une base de données des contrats récents ou des appels d'offres en cours en version Beta. Ils offrent des fonctionnalités similaires et donnent accès à une base de données permettant de visualiser les montants par secteur d'activité, par donneur d'ordres, par année et par nature des prestations (*M. Carmes, Les portails « Marchés Publics » et repères sur les interfaces, sept. 2015*).

Le portail *City record on-line* de la ville de New York : un portail regroupant 1 300 jeux de données incluant les marchés publics
La ville de New York s'est inscrite dans la lignée de la politique *Open Data* impulsée au niveau fédéral et a récemment ouvert ses données publiques. La municipalité a mis en place depuis 2013 un portail contenant 1300 jeux de données issues de 60 agences de la ville. L'outil de type tableau en ligne permet de visualiser les principales informations des contrats (année, montants, entreprise bénéficiaire, etc.).

Le portail *My Breizh Open Data* – Marchés publics créé par la région Bretagne en 2015 : un observatoire régional de la commande publique

Le portail, encore au stade de prototype, regroupe le jeu de données des marchés publics conclus par la région Bretagne en 2013, 2014 et 2015. Il permet une visualisation cartographique et graphique des données, publiées selon un format pivot incluant notamment les donneurs d'ordre, les entreprises, leur taille, chiffre d'affaires, provenance géographique et secteur d'activité.

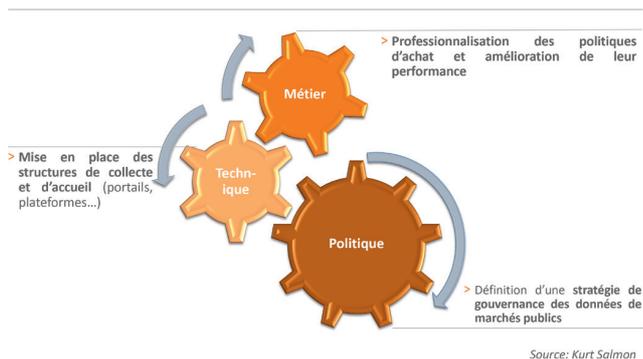
Les freins et les conditions de réussite de l'ouverture des données de la commande publique : nos recommandations

Malgré des initiatives locales et des exemples étrangers prometteurs, l'opportunité que représente l'ouverture des données de la commande publique reste encore balbutiante. Afin de profiter pleinement au tissu économique, les initiatives d'ouverture des données de la commande publique doivent encore répondre à certains prérequis indispensables et surmonter des freins identifiés.

a) Construire l'écosystème et décloisonner les acteurs

Le cercle vertueux de la dynamique locale autour de la production, de l'exploitation et la valorisation des données doit aboutir à la **création de valeur par et pour les entreprises** à partir des données mises à disposition par les administrations publiques (V. Colin, H. Verdier, *L'Age de la multitude, Entreprendre et gouverner après la révolution numérique : Armand Colin, 2012*). L'ouverture des données nécessite une mise en réseau et une compréhension commune par les différents acteurs concernés d'un intérêt collectif à se doter d'instruments efficaces d'intelligence économique pour les territoires. Cet écosystème à construire est constitué des élus, services administratifs, acheteurs publics, acteurs du développement économique, entreprises et de la société civile, autant d'acteurs ne parlant pas le même langage.

Schéma 2



b) La nécessité d'un portage politique fort

Le portage politique et l'accompagnement de ces initiatives joue alors un rôle déterminant pour faire face à la réticence des acteurs afin de mettre l'ouverture des données de la commande publique au service du développement économique des territoires. Afin d'enclencher cet esprit et d'incarner ces objectifs, les élus, services des collectivités, acheteurs publics et acteurs du développement économiques doivent faire preuve d'une réelle volonté de renforcer la transparence de la commande publique et de se doter d'outils innovants et ouverts de pilotage des poli-

tiques d'achat. Cela passe ainsi par des actions de sensibilisation, un accompagnement de la modernisation et parfois du nettoyage des systèmes d'information financiers. C'est ce portage politique et une communication adéquate qui déterminent la réussite des projets car les services, notamment dans un contexte de diminution des effectifs dans les collectivités, ont besoin d'un engagement plein et entier des décideurs.

c) Une volonté d'innovation et de modernisation

Ces initiatives passent aussi par un effort d'innovation permanent pour répondre aux besoins quotidiens des usages et aux problématiques des entreprises, aussi bien en développant des outils ergonomiques faciles d'utilisation qu'en offrant des fonctionnalités puissantes et diversifiées. L'évolution des pratiques des acteurs doit être suivie attentivement par les développeurs des plateformes, qui intègrent toujours plus le mode de travail agile pour répondre aux besoins des usagers. Pour que tous les acteurs bénéficient des avantages de l'*Open Data*, il faut ainsi accompagner l'impératif de transparence d'un objectif concret d'usage et d'accessibilité pour le plus grand nombre, afin de faciliter la réutilisation de la donnée, au rebours de la simple publication de la donnée brute.

d) Développer la fiabilité des données

La fiabilité et la disponibilité est un second prérequis nécessaire à la réussite de ce type d'initiative. Il est ainsi nécessaire d'élaborer un format commun de normes techniques de publication de la donnée, afin à la fois de s'assurer de leur exactitude et de faciliter leur transmission, stockage et réutilisation à partir des plateformes en ligne. Cette exigence favorise la création de portails de publication de données puissants et capables de s'autoalimenter en continu à partir d'API intégrant toujours plus de jeux de données.

Les initiatives récentes montrent que les craintes quant aux difficultés techniques liées à la publication des données peuvent être surmontées. Les formats utilisés sont en général simplement réutilisables comme le format CSV. L'alimentation des données par les Directions des Systèmes d'Information des administrations publiques est ainsi facilitée. À ce titre, le rôle des éditeurs est alors déterminant dans l'accompagnement notamment des collectivités afin de les aider à extraire leurs données des logiciels de gestion financière.

Conclusion

Le train de l'*Open Data* est en marche, au bénéfice de tous les acteurs de la société. Il est alors essentiel de passer du stade de l'expérimentation à l'industrialisation des données et usages associés. Les territoires qui avancent rapidement constituent des atouts différenciateurs pour le développement économique endogène et exogène.