

Intervention de clôture de Séverin Naudet
2^{ème} Assises de l'évaluation des politiques publiques
« Quelle politique pour les données publiques ? »

10 novembre 2011 – Paris

Seul le prononcé fait foi

Madame la Députée,
Monsieur le Député, cher Franck Riester,
Mesdames et Messieurs,

Internet et ses nouveaux usages bouleversent nos démocraties et appellent à un nécessaire renouvellement. Face à cette révolution du monde, nous devons en permanence adapter nos institutions, notre appareil d'Etat et l'ensemble de ses administrations.

Ne pas prendre conscience de cette réalité en ignorant la puissance des réseaux serait nous déconnecter de l'évolution profonde de nos sociétés. Internet nous a fait passer de l'ère du Journal de 20h et de l'information en différé à celle de l'information instantanée, globale et connectée. Il a supprimé les intermédiaires traditionnels, et insufflé de nouvelles exigences d'accès au savoir et à l'information.

Le web communautaire et les réseaux sociaux, encore inexistant au 20^{ème} siècle, contribuent désormais directement à l'expression de la démocratie. Ce sont dorénavant vos amis, mes amis, qui relaient et recommandent, approuvent ou désapprouvent l'information. Le Printemps arabe l'a clairement démontré, Facebook, Twitter, Dailymotion ou Youtube, ont relayé les révoltes populaires.

Ces réseaux ont donné une résonance inédite à une aspiration profonde des peuples, décrite par les chefs d'Etat et de gouvernement du G8 comme « un appel légitime en faveur d'une société démocratique et ouverte ». Encore plus proche de nous d'ailleurs, le résultat de la campagne référendaire italienne de juin 2011 a largement été déterminé par Internet.

La puissance des réseaux, c'est 100% des internautes tunisiens sur Facebook. Quand j'ai eu la chance d'accompagner le Premier ministre dans beaucoup de ses déplacements au début du quinquennat, je me suis très vite rendu compte, ce qui m'a frappé fortement, c'est que quelque soit l'endroit où j'allais, du Sud du Liban ou au Pérou, j'étais toujours à un bout ou à l'autre du réseau.

Dans les « barrios » de Huaycán, à un endroit où tout le monde n'a pas accès à l'eau potable et pas toujours à l'électricité, il y a une chose que l'on retrouve quasiment tous les cinquante mètres c'est un endroit où les gamins juste après avoir joué au foot vont jouer en réseau.

Et cette puissance des réseaux n'a pas été sans bouleverser les modèles économiques et sociaux traditionnels, et l'émergence de ces nouveaux usages a entraîné des problèmes auxquels nos responsables politiques ont dû répondre, en réaffirmant les règles du droit, les valeurs essentielles de nos sociétés, sans pour autant négliger les principes fondateurs d'Internet : production décentralisée de l'information, gestion collaborative et ouverte, liberté d'expression, de création et d'innovation.

A l'occasion de l'installation du Conseil national du numérique en avril dernier, le Président de la République rappelait que les nouveaux usages d'Internet ont ainsi « contribué à renforcer l'exigence de transparence que les citoyens sont en droit d'attendre de la part de leurs gouvernants » et que cette transparence est un « choix sans retour ».

Pour répondre à ces aspirations, les Etats doivent repenser leurs structures, leurs missions, leur fonctionnement afin de tendre vers une gouvernance adaptée à notre époque : plus ouverte, plus transparente, plus collaborative.

Il faut assumer cette exigence de transparence et il faut y répondre.

Et c'est pour cela que la France a fait le choix de rendre accessibles et réutilisables les informations publiques afin de permettre à tous les citoyens d'accéder aux données de base sur notre pays, depuis le budget de l'Etat en passant par les mesures de la qualité de notre environnement jusqu'aux données culturelles qui sont un élément de l'attractivité de notre territoire.

Personne d'ailleurs n'attendra l'Etat pour accéder à ses données et les réutiliser. Tout simplement parce que la puissance des réseaux démultiplie les efforts. Et elle permet de recréer des données que l'Etat ne fournit pas encore.

En Israël, cette agence publique qui gérait les données publiques des réseaux routiers n'a pas réussi à s'entendre à une époque avec un entrepreneur qui voulait fabriquer une application mobile qui permettait aux israéliens de se repérer sur les routes. Pour des raisons de tarification essentiellement sur lesquelles je reviendrai plus tard. L'entrepreneur a reconstitué les données, a créé une application collaborative grâce au « crowdsourcing » et ce service est le seul à être utilisé aujourd'hui en Israël. La start-up a levé plus de 50 millions de dollars auprès des investisseurs de Google et d'Amazon. C'est aujourd'hui un service qui s'installe dans une dizaine de pays.

Le choix courageux est de devancer et d'accompagner les attentes. C'est celui du Président de la République et du gouvernement. C'est pour cela qu'Etalab a été créé par le Premier ministre.

C'est le choix qu'ont fait les grandes démocraties, car ouvrir l'accès le plus large aux informations publiques, c'est contribuer à renforcer la transparence de l'action de l'État, pour nourrir et éclairer le débat public, contribuer à rapprocher la puissance publique des citoyens, et à mettre en lumière le travail des administrations et de leurs agents.

Le Premier ministre Cameron rappelait en juillet que « l'ouverture des données publiques peut constituer un levier puissant pour réformer les services publics, favoriser l'innovation, et remettre le pouvoir entre les mains des citoyens. »

Le Président Obama a fait de l'Open Data un élément central de la gouvernance américaine. Il a rappelé fin septembre aux Nations Unies que « les fondations les plus sûres pour assurer le progrès humain sont bâties sur des économies ouvertes, des sociétés ouvertes, et des gouvernements ouverts ».

L'Open Data contribue donc à créer un cercle vertueux où les choix de tous se fondent non plus sur des positions idéologiques ou sur des *a priori*, mais sur des analyses informées et alimentées de chiffres objectifs.

Face à la tentation du repli sur soi, de la défiance, l'ouverture participera à renforcer la confiance de chacun dans nos institutions. Car je crois que la confiance c'est le ciment de la démocratie. C'est le carburant de l'économie. C'est le rempart contre la montée du populisme et de tous les extrêmes.

La transparence concourt à responsabiliser : permettre à chacun d'évaluer la qualité de l'action de nos services publics, c'est encourager les efforts déployés par les administrations, et c'est ouvrir le champ à une discussion avec les usagers à qui elles doivent absolument rendre des comptes. Une étude publiée par un journal américain de référence en médecine a d'ailleurs montré en 2007 que diffuser largement les chiffres de performance des hôpitaux peut améliorer la qualité des soins.

Il ne s'agit en aucun cas d'accuser ou de pointer du doigt. Mais s'ouvrir c'est s'exposer, c'est accepter la critique, et nécessairement cela pousse à mieux s'y préparer. Ce que l'on mesure, on peut l'améliorer. Ce que l'on offre au regard de tous concentre les efforts.

Renouveler la confiance de nos concitoyens par une transparence renforcée de l'action de l'Etat n'est pas qu'une question démocratique, aussi essentielle soit-elle. Les gains de la transparence seront aussi économiques.

Le Premier ministre a d'ailleurs affirmé en septembre qu'en « favorisant l'accès libre et gratuit aux informations dont dispose l'Etat, nous confortons la confiance des entrepreneurs dans les institutions publiques, ce qui est un facteur du développement économique ».

La confiance dans nos institutions, dans l'équilibre de nos finances publiques, dans la qualité de notre environnement : voilà les facteurs clés du développement de nos économies.

Garantir un large accès aux données économiques, sociales et environnementales de l'Etat et bien sûr des collectivités territoriales, qui doivent suivre ce chemin, confortera la confiance des investisseurs. En faisant le choix d'ouvrir les données publiques et en rationalisant les systèmes d'information – c'est un vrai sujet aussi pour les collectivités territoriales – la France fera des économies budgétaires substantielles.

Comme le Président de la République l'a appelé de ses vœux lors de l'installation du Conseil national du numérique, il faut faire « confiance aux entrepreneurs d'Internet pour qu'ils imaginent les services que l'Etat n'a pas encore créés. »

Nous savons tous ici quelle importance le numérique revêt pour l'économie française : 25% de la croissance en 2009 et un quart des nouveaux emplois créés en France depuis cinq ans. Ce sont donc les entreprises et les emplois de demain que les données publiques contribueront à favoriser, en encourageant l'innovation et le développement de l'économie numérique.

Les nouveaux usages issus de la réutilisation des données peuvent aussi soutenir les grands axes stratégiques du développement de l'économie. La croissance des TPE et PME innovantes, et le développement en France d'un tissu d'Entreprises de Taille Intermédiaire, peuvent particulièrement bénéficier de cette ouverture. Les données publiques françaises sont d'ailleurs issues de services publics de très grande qualité, et c'est un avantage comparatif pour les entreprises françaises sur le marché mondial des services en ligne.

L'effort de transparence, si vous me le permettez, ne doit pas concerner exclusivement la sphère publique. L'accès aux données des entreprises est un élément de la démocratie économique. Un client fait plus librement confiance à une entreprise s'il connaît ses résultats, ses créanciers et ses fournisseurs, la qualité de ses produits ou l'impact environnemental de ses opérations.

La transparence publique et privée facilite la prise de risque des entrepreneurs et les encourage à créer de nouveaux modèles économiques qui soutiendront à terme notre croissance.

L'Open Data peut par ailleurs favoriser la recherche scientifique et le développement de nouveaux produits innovants qui reposent largement sur le partage de résultats d'expériences. La science des données s'est considérablement développée ces dernières années. Les algorithmes et leurs applications jouent un rôle central dans notre société de l'information et dans le développement de l'économie numérique. L'ouverture des données publiques, qui nourrit l'application des technologies sémantiques à la construction du Web des données, favorise l'émergence de l'Internet de demain.

L'ouverture la plus large possible des données publiques est donc un enjeu de compétitivité pour les entreprises françaises et européennes. Elle ouvre le champ des possibles sans autre limite que la créativité du génie humain. Le potentiel créatif de la réutilisation des données publiques repose sur leur réutilisateurs – les citoyens, les développeurs, les entrepreneurs, les journalistes, les fondateurs de startups.

Inventer une seconde vie aux données publiques permet de faire émerger de nouveaux usages, de nouveaux services innovants, de nouvelles applications à forte valeur ajoutée et utiles à tous les citoyens, comme vous le rappeliez Madame la Députée.

Le développement durable et la résilience de nos sociétés doivent aussi bénéficier largement des nouveaux usages créés à partir des données publiques. La disponibilité d'informations multimodales riches facilite l'usage des transports publics. L'accès à des données géophysiques de qualité encourage le développement des énergies propres.

Le partage et la superposition de données publiques et d'informations collectées par les citoyens facilitent déjà la coordination des services d'urgences dans des situations de crise. Après le séisme en Haïti en 2010, les organisations non gouvernementales et les services d'urgence n'avaient plus accès à des cartes de suffisamment bonne qualité pour acheminer l'aide dans de bonnes conditions et à la bonne vitesse. Et c'est à partir d'Open Street Map, qui est une application collaborative, qui agrégeait les données du Département de la Défense américain, de la Mission de l'ONU et qui faisait appel au « crowdsourcing », que l'on a reconstitué une carte extrêmement précise de Haïti qui a permis aux organisations non gouvernementales et à tous ceux qui étaient sur place de secourir les populations. Dans de telles circonstances, l'Open Data et ses applications contribuent à sauver des vies.

Ma conviction est que l'ouverture des données publiques est un impératif démocratique qui crée un cercle vertueux économique. Son modèle ne peut donc être que la gratuité.

Le Premier ministre a demandé à l'ensemble des administrations d'assurer une diffusion « libre, facile et gratuite des informations publiques », parce que « la créativité des développeurs et des entrepreneurs ne saurait se heurter à des cloisons artificielles qui ont trop souvent constitué des freins au développement de l'innovation dans notre pays ».

Il a fallu repenser le modèle de la valorisation, car certains avaient cru que valoriser c'était vendre. Pour utiliser à bon escient les données publiques il fallait d'abord encadrer, barricader, exclure.

C'est pourtant la réutilisation qui donne leur valeur aux données – ce qui importe, ce n'est pas ce qu'elles sont, mais ce qu'on peut en faire ou surtout ce que les entrepreneurs, les citoyens, les chercheurs, les journalistes en feront.

La réutilisation des données publiques est un marché fertile et prometteur. La Commission européenne évaluait déjà en 2006 à 27 milliards d'euros la taille du marché de la réutilisation des données publiques au sein de l'Union européenne. Et je crois qu'aujourd'hui elle réévalue ses estimations de 100 à 150 milliards d'euros.

Les vrais bénéfices de l'Open Data seront structurels et systémiques. Ce ne sont pas les revenus de redevances éventuelles, ni même l'élargissement de l'assiette fiscale lié à de nouvelles activités – même si cela est très important – qui doivent mesurer la réussite de l'ouverture des données ; ce sont au contraire les bienfaits que la société toute entière peut retirer de ces nouveaux services.

Pour qu'ils puissent se développer, les Etats doivent s'assurer que les données, ressources essentielles au bon fonctionnement de l'économie numérique, ne soient accaparées, ni par le secteur privé, qui créerait les conditions de l'exclusivité de fait, ni par le secteur public, qui ouvrirait ses données dans des conditions discriminatoires ou monopolistiques.

Ce modèle serait à l'évidence injuste et inefficace pour la société : la science économique nous montre que pour maximiser le bien-être social, les prix doivent s'ajuster aux coûts marginaux, c'est-à-dire la gratuité dans le cas d'une information, qui est un bien public, immatériel, reproductible sans coût à l'infini.

Non seulement le principe d'une réutilisation gratuite est plus efficace d'un point de vue économique mais il est plus juste d'un point de vue social. Il l'est aussi, souvent, du point de vue du travail de l'administration : les prétendus manques à gagner liés à l'ouverture des données sont largement compensés par les bénéfices et les économies qu'elle permet.

Commercialiser les données publiques, ce serait désavantager les entreprises françaises et européennes dans la compétition internationale, face à de nouveaux géants du numérique, qui se sont développés plus facilement dans les pays qui ont fait le choix de la gratuité.

Surtout, tout autre modèle que la gratuité de réutilisation serait franchement incompréhensible si l'on considère que la production des données publiques est financée par le contribuable.

L'accès à l'information ne saurait enfin être considéré comme un privilège, apanage d'une élite d'experts qui seuls sauraient la manier, la comprendre, pour le bien de tous. L'accès à l'information c'est l'égalité des chances.

Le Premier ministre a donc, naturellement, arrêté le principe de l'ouverture gratuite des données publiques la plus large possible dans la circulaire adressée le 26 mai dernier à l'ensemble des membres du gouvernement au début de l'année. Un décret a également encadré strictement la création de toute nouvelle redevance, qui est dorénavant subordonnée à son accord, et seulement dans des circonstances particulières et exceptionnelles.

Les bénéfices que la société pourrait retirer du partage et de la réutilisation des données publiques dépendent de la capacité des citoyens et des entreprises à leur inventer de nouveaux usages.

La nouvelle économie, dont les modèles sont toujours en construction, est fondée sur la notion d'exploration. Jeunes, inexpérimentés, sans ressources, parfois exclus de leurs universités, les fondateurs de Microsoft, de Google, de Facebook, n'avaient à leurs débuts pour seul atout que leur savoir et leurs idées, et la volonté sans faille de les mettre à l'épreuve.

S'ils avaient dû, avant même d'entreprendre, regrouper des centaines de milliers de dollars sur de simples idées, ils auraient évidemment échoué – et des millions d'emplois de haute technicité n'existeraient pas aujourd'hui, sans même parler de l'effet transformateur que ces trois exemples ont eu sur l'économie mondiale et la société.

Ouvrir les données de l'Etat est un service public qui ne peut trouver son sens que dans une relation d'échange et de partage avec la communauté des développeurs et des entrepreneurs.

Et c'est le choix que j'ai fait pour la gouvernance d'etalab : transparente et collaborative.

Nous avons eu de très nombreux échanges avec l'ensemble des acteurs concernés, organisé plusieurs dizaines de réunions de travail ouvertes à tous, qui ont permis notamment d'élaborer la licence Open Data française, parce qu'abaisser les barrières à la réutilisation des données, c'est aussi créer la sécurité juridique pour les producteurs et les réutilisateurs et c'est ce que permet désormais la Licence Ouverte française : gratuite, libre, compatible avec tous les standards internationaux.

Cela a aussi permis de dégager des idées neuves sur l'ergonomie de la plateforme, d'éviter des erreurs, de contribuer au dialogue entre les producteurs de données et les réutilisateurs – c'est tout à fait essentiel que les uns et les autres comprennent les besoins et les problématiques – ainsi que les premières plateformes innovantes de réutilisation des données comme Data Publica.

Nous rencontrons aussi régulièrement avec nos amis britanniques et américains avec qui nous échangeons comme avec une vingtaine d'autres pays dans le monde qui partagent cette volonté et cette ambition d'ouverture.

Data.gouv.fr, en décembre, sera une première version d'une plateforme qui devra permettre de commencer à abaisser le plus possible les barrières à l'expérimentation par les acteurs de l'innovation.

Nous concentrons nos efforts et celui que nous demandons à l'ensemble des administrations sur les données brutes, de type numérique et structuré, mises à disposition dans des formats ouverts, facilement réexploitables et lisibles par des machines. Et c'est un travail de long terme qui se fera sur les 10, 15, 20, 50 prochaines années. La Porte-parole du gouvernement, Valérie Pécresse, a d'ailleurs rappelé en Conseil des ministres de rentrée que les ministres devront veiller à ce que leurs administrations généralisent « l'usage des formats libres et ouverts afin d'encourager la réutilisation des données publiques ». Mais ce n'est pas quelque chose que nous ferons en un jour et un claquement de doigt au mois de décembre.

Depuis mai, un coordinateur pour l'ouverture des données publiques a été nommé au sein de chaque ministère. L'enjeu est de taille car il s'agit d'avoir un pilotage pragmatique, efficace et précis au regard des contraintes techniques qui sont lourdes.

Nous achevons en ce moment même de recenser avec l'ensemble des administrations la première moisson de jeux de données qui sera mis en ligne sur data.gouv.fr en décembre et là encore c'est bien le début d'un effort qui s'inscrira sur les années à venir et qui sera sans cesse enrichi.

Il ne s'agit absolument pas d'établir d'ordres de priorités figés et inflexibles. Se restreindre à ouvrir des jeux de données intéressants a priori, c'est risquer de manquer des opportunités majeures de réutilisations innovantes.

A long terme, la mise en ligne en masse et par défaut du volume le plus large de données est cruciale, car c'est en comparant, en recoupant, en combinant ces données que le chercheur peut découvrir de nouveaux savoirs et que le développeur peut inventer de nouveaux usages.

L'histoire d'ailleurs en témoigne. C'est en superposant les adresses des foyers touchés par le choléra sur la carte des pompes à eau de Londres qu'un médecin a découvert en 1854 que cette maladie était notamment transmissible par l'eau.

Choisir les données dont on ouvrirait l'accès en se fondant sur un simple préjugé *a priori* de la rentabilité potentielle de leur réutilisation serait donc un frein majeur au développement des réutilisations qui pourraient s'avérer in fine les plus utiles.

Voilà, Mesdames et Messieurs, et pardon d'avoir été un peu long, les quelques réflexions que je voulais partager avec vous mais j'espère avoir été à la hauteur de vos échanges de ce matin.

Je voudrais conclure en citant Francis Bacon qui disait : « l'information c'est le pouvoir ». Et notre République est fondée sur le partage des pouvoirs. L'information doit être partagée pour contribuer à l'Internet du savoir, pour une démocratie éclairée.

Nous sommes le pays de la Liberté. La Liberté c'est de pouvoir se forger une conviction par soi-même. Sinon nous prendrions le risque que la vraie fracture numérique, Madame la Députée, soit entre ceux qui croient savoir sans partager, contre ceux qui discutent sans avoir le droit de savoir.

Voilà pourquoi je suis extrêmement fier de conduire l'ouverture des données publiques sous l'autorité du Premier ministre.

Merci beaucoup.