

La transparence : le véritable défi des smart cities

EN BREF

Position Paper #8

1er avril 2021



Mehdi Kimri

Doctorant
contractuel en Droit à
l'Université Côte
d'Azur, membre du
GREDEG (CNRS UMR
7321) et Membre de
l'équipe scientifique
de l'OEP

En France, les projets de *smart cities* se développent progressivement. Si la notion même de *smart city* demeure polysémique, il est communément admis que la collecte et le traitement algorithmique des données en constituent le noyau dur. La promesse de ces villes intelligentes est ainsi d'optimiser les flux et les services urbains afin de rendre la ville plus résiliente. Pourtant, l'utilisation massive des données et des algorithmes génère de la défiance citoyenne à l'égard des technologies, mais aussi à l'égard des institutions qui en usent comme des outils de politiques publiques. Dès lors, une complète transparence sur les données et les dispositifs algorithmiques apparaît comme l'une des conditions *sine qua non* de l'acceptation sociale des *smart cities*. Mais des difficultés demeurent.

Des difficultés à ouvrir les données détenues

Depuis l'entrée en vigueur de la loi pour une République Numérique du 7 octobre 2016, les collectivités territoriales doivent publier, par défaut, les données qu'elles détiennent. Si le principe de transparence est ici clairement établi, son respect est, quant à lui, à relativiser. Même si les collectivités françaises se sont largement engagées dans des démarches d'*ouverture des données* – en témoigne l'initiative de la Ville de Marseille qui a déployé ce mois-ci son portail *open data* (opendata.marseille.fr) – celles-ci demeurent insuffisantes. En effet, en mars 2021, seules 508 collectivités sur les 4604 concernées par l'obligation de publication, ont ouvert leurs données (selon les chiffres de l'Observatoire open data des territoires). L'ouverture des algorithmes publics – autrement dit, la publication des règles définissant les principaux traitements mis en œuvre par les collectivités – s'avère encore plus insuffisante. Pourtant, les dispositifs algorithmiques sont de plus en plus utilisés au sein des collectivités et fournissent une aide à la décision dans des domaines variés (inscription des enfants aux activités extrascolaires, calcul de la taxe de séjour etc.). A ce jour, seules la Métropole de Nantes et la ville d'Antibes ont procédé à cette ouverture – qui est aussi une obligation légale – parmi les collectivités engagées de près ou de loin dans un projet *smart city*.

Comme l'ont mis en lumière les récentes conclusions du rapport « Pour une politique publique de la donnée » publié par la mission Bothorel le 23 décembre dernier, plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation. D'une part, si les collectivités sont confrontées à une injonction de transparence, beaucoup d'entre elles ne disposent pas des compétences techniques et des moyens pour s'y conformer. Cela est particulièrement vrai pour les plus petites communes. Comment donc envisager qu'elles développent seules un portail *open data* dans le cadre de leur transformation numérique ? D'autre part, des « résistances administratives » (Goëta et Mabi, 2014) peuvent aussi expliquer ce faible taux d'ouverture. La mise à disposition des données publiques suppose de rompre avec une culture administrative du secret. Un défi qui reste encore à relever au regard de l'absence de baisse significative des saisines de la Commission d'accès aux documents administratifs entre 2015 et 2019 (source : CADA, rapport d'activité 2019) malgré l'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique en 2016.

Des difficultés à valoriser les données publiées

Pour autant, même si ces démarches *d'open data* tendent à être renforcées, permettraient-elles de rendre les *smart cities* véritablement transparentes ? Pas tout à fait. Pour cela, le respect des exigences légales de publication doit s'accompagner d'une forte volonté politique, consistant à valoriser les données publiées. De manière générale, les données produites au sein des collectivités sont diffusées dans un format brut via des portails *open data* locaux. Si la diffusion des données brutes correspond à l'idéal des promoteurs de *l'open data*, celles-ci restent difficilement accessibles pour les citoyens qui ne disposent pas de compétences techniques. Ainsi en est-il, par exemple, des données diffusées sous format « .csv » qui impliquent l'utilisation d'un logiciel externe (Microsoft Excel, etc.) pour pouvoir être exploitées.

Pour répondre à cette problématique, certaines collectivités s'efforcent de rendre leurs données plus accessibles. Une volonté qui s'exprime techniquement à travers l'implémentation d'outils – de datavisualisation par exemple – directement sur les portails *open data* locaux. Tel est notamment le cas de Nantes Métropole (data.nantesmetropole.fr) qui a choisi d'intégrer directement sur son portail des outils d'édition de cartes et graphiques. La Ville d'Issy-les-Moulineaux est également très avancée en ce domaine puisque les données proposées via son portail (data.issy.com) sont accompagnées d'éléments de visualisation destinés, selon les dires de la commune, à « rendre l'*open data* accessible au plus grand nombre ».

Il apparaît donc, qu'avant d'être une question purement technique, le choix des modalités d'ouverture est l'expression des choix politiques portés par les collectivités (Paquienseguy, 2016). Un constat également soulevé dans le rapport Bothorel : « [des] données peuvent aussi n'être pas exploitables en raison d'une volonté manifeste du producteur de limiter la réutilisation ».

3 PROPOSITIONS DE REFORMES

Au regard de ces difficultés, plusieurs mécanismes pourraient être utilement mis en œuvre pour que le respect du principe de transparence accompagne la transition numérique des territoires.

1

Elargir les pouvoirs de sanction de la CADA.

Si l'accompagnement des collectivités dans leurs démarches d'ouverture doit prévaloir, il apparaît toutefois nécessaire de renforcer les pouvoirs de sanction de la CADA, en cas de manquements aux exigences de publication des données. A ce jour, son pouvoir de sanction est limité aux seules réutilisations frauduleuses des données publiques.

2

Favoriser l'hébergement des données sur des portails mutualisés.

Face au faible taux d'ouverture des données – concernant principalement les petites communes – il apparaît nécessaire que celles qui ne bénéficient pas des moyens nécessaires, puissent aisément mobiliser les infrastructures techniques et les compétences d'autres collectivités (métropole, département, région, Etat).

3

Faciliter l'appropriation des données par les citoyens

Sans contrevenir aux principes de bases de l'*open data* qui consiste à fournir des données brutes, les collectivités pourraient utilement mettre à disposition des guides et des outils de visualisation pour que celles-ci soient plus accessibles.

Ces exigences gagneraient à être intégrées dans un « référentiel d'accessibilité des données » et labélisées. A l'image du guide de bonnes pratiques édicté par l'OPQUAST, réunissant « 72 règles destinées aux producteurs de données ouvertes », dont des exigences de transparence et d'utilisabilité des données.