

Modalités de diffusion et processus documentaires, conditions du « détachement » des informations publiques. Analyse des discours législatifs et des portails *open data* territoriaux

Article inédit. Mis en ligne le 20 février 2013.

Sarah Labelle et Jean-Baptiste Le Corf

Sarah Labelle est Maître de conférences en sciences de l'information et de la communication à l'université Paris 13. Elle dirige le Master Recherche et Expertise sur les Industries Culturelles et Médiatiques. Adresse électronique : sarah.labelle@sic.univ-paris13.fr

Jean-Baptiste Le Corf est doctorant et ATER en sciences de l'information et de la communication à l'université Paris 8. Il effectue ses recherches sous la direction de Philippe Bouquillion au sein du laboratoire CEMTI (centre d'études sur les médias, les technologies et l'internationalisation). Adresse électronique: jblecorf@club-internet.fr.

Plan

Introduction

De l'accès à la diffusion : vers une "autonomisation" des informations publiques

Processus de re-documentarisation comme conditions au détachement des informations publiques

Conclusion : le "détachement" des données publiques : vers de nouvelles formes partenariales dans la production de services publics?

Références bibliographiques

Résumé

Notre article propose l'analyse de deux corpus ayant trait à la mise à disposition de l'information publique : les discours législatifs de 1978 à 2011 et plusieurs portails « open data » de collectivités territoriales. Nous souhaitons expliquer les modalités de diffusion et de réutilisation des informations publiques et le rôle actif des collectivités territoriales dans l'actualisation de cette action publique. Nous faisons l'hypothèse d'un « détachement » (Ricœur, 1986) de l'information publique de son institution par le passage de l'accès à la diffusion. Pour cela, nous soulignons deux processus conjoints qui conditionnent ce « détachement » : l'imposition du mode de communication et le processus de « redocumentarisation » de l'information publique constitué par le traitement des données et leur organisation pour favoriser leur accès et leur lisibilité.

Mots-clés : Données publiques, informations publiques, collectivités territoriales, administration, innovation, portails.

Abstract

This article aims to study speeches and practices concerning the provision of the public information. We study the way the public data-related policies were established considering more specifically the issues linked to their distribution and their re-use. In this view, it will lean on the analysis of two corpus : a corpus made of French legislative texts that have been published since 1978 and a corpus made of territorial « open data » web sites.

Our main hypothesis of its development is that there is a "detachment" (Ricœur, on 1986) of the public information of the institution by the passage of the access to the distribution. We underline two processes which are the conditions of this "detachment". Therefore, our study is organised around the two challenges linked to open data development. The first challenge (and our first part) is the imposition of the mode of communication. The second

challenge (our second part) is the process of "redocumentarisation" of the public information established by the data processing and their organization to enhance their access and their legibility. This evolution marks a transformation of relationship between public bodies and new actors in public services development.

Key-words : Public data, open data, public information, administration, innovation, portals.

Resumen

Nuestro artículo propone un análisis de dos colecciones que tratan el suministro de información pública. Por un lado, los discursos legislativos entre 1978 y 2011. Por otro, varios portales de "datos abiertos" de colectividades territoriales. Nuestro objetivo es describir las modalidades de difusión y de reutilización de la información pública, así como el rol activo de las colectividades territoriales en la actualización de esta acción pública. Sostenemos la hipótesis de una "separación" (Ricoeur, 1986) de la información pública respecto de su institución, mediante un paso del acceso a la difusión. Para esto, resaltamos dos procesos conjuntos que condicionan esta "separación". Primero, la imposición del modo de comunicación y, segundo, el proceso de "re-documentación" de la información pública constituida por el tratamiento de datos y su organización para favorecer su acceso y legibilidad.

Palabras claves : información pública, colectividades territoriales, Administración, Innovación

INTRODUCTION

Alors que les discours portant sur le rôle des collectivités territoriales dans le développement de « la société de l'information » mettaient en avant une panoplie de pratiques très diverses (Espaces Publics Numériques, sites internet municipaux, dispositifs de démocratie en ligne, infrastructures réseau, etc.), les discours sur les données publiques réfèrent à un ensemble de pratiques stabilisées non seulement par les dispositions légales, mais surtout par la nature des portails créés. Aussi l'observation d'une « montée en généralisation » des discours qui servait à occulter la nature des enjeux socio-politiques des transformations engendrées par le développement de « la société de l'information » (Labelle, 2009, 45) est-elle subrogée par une tendance à l'uniformisation des pratiques et des discours. Ceci s'explique par la « nécessité » d'engagement des collectivités dans de tels projets, justifiée par l'obligation légale et inscrite dans un imaginaire classique de la « transparence » (Quaderni n°52, 2003). Les termes de « mouvement », « libération » et « ouverture » qui accompagnent ceux de « données publiques » ou « opendata » mobilisent des conceptions de l'action et de la communication qui tentent de renouveler cette question de la « transparence ». Contre la présumée culture du secret des administrations publiques, ces modes d'action revendiquent leur capacité à dépasser les lourdeurs administratives en plaçant l'acteur public dans une dynamique (idée de déplacement du terme « mouvement ») et à remettre en cause la supposée confiscation d'informations (idées de délivrance et de transmission avec les termes « libération » et « ouverture »).

En France, ce « mouvement », d'abord soutenu par quelques collectivités territoriales (à la suite de l'initiative de Rennes en 2010), puis porté par une politique publique nationale incitative (décret et mission « Etalab » en 2011), s'accompagne de nombreux discours soulignant les potentiels bénéfiques de l'« open data », tant pour la revitalisation de la démocratie et de la citoyenneté, pour le renouvellement de la relation entre

l'administration et l'administré, que pour le soutien à l'innovation et à l'économie numérique (création de services par des acteurs tiers). Ce type d'action s'inscrit dans le contexte de standardisation croissante des politiques publiques autour d'un langage commun du « projet » et de la « proximité » (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2006). Selon ces chercheurs, « la politique recule au profit d'une technicisation de l'action publique, la standardisation fermant toute possibilité d'alternative idéologique » (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2006). Les actions de mise à disposition des informations publiques confirment cette analyse tant dans la complexité des dispositifs mis en œuvre que dans celle du vocabulaire mobilisé.

Nous souhaitons dans ce travail¹ comprendre les normes d'action à l'œuvre en nous intéressant au cadre législatif et aux portails des collectivités territoriales. En effet, nous considérons que non seulement la complexité de ce type de politique est technique (et technologique), mais encore elle relève de la redéfinition des modes de gouvernance. Aussi est-il indispensable de comprendre les processus en jeu en les appréhendant comme des normes. A la suite de Pierre Macherey, discutant Canghilhem et Foucault, nous pensons que les normes « définissent leur allure et exercent leur puissance à même les processus au cours desquels leur matière ou objet se constitue peu à peu et prend forme d'une manière qui dissout l'alternative traditionnelle du spontané et de l'artificiel » (Macherey, 2009, p.11). Nous chercherons à identifier les normes d'action présentes dans les lois, car ces dernières fixent la nature de l'action en tenant compte de l'évolution du contexte technologique et administratif, et révèlent les enjeux d'ajustement permanent de l'action publique. Les portails « open data » des collectivités territoriales sont des matérialisations manifestes de l'action et mettent en évidence les conditions concrètes dans lesquelles sont menées les politiques.

Nous émettons l'hypothèse d'un « détachement » (Ricœur, 1986) de l'information publique de son institution par le passage de l'accès à la diffusion et par les médiations documentaires en jeu. Nous empruntons cette notion de « détachement » à Ricœur dans *Du texte à l'action*. Ricœur souligne que l'écriture permet au discours de ne plus être attaché à sa situation initiale pour pouvoir faire monde (Welt). Rapprochant l'analyse de l'action de celle du texte, Ricœur insiste sur le fait que l'action laisse des traces et que ce processus induit une « autonomisation » de l'action. Cette dernière ne dépend alors plus des agents de l'action (elle leur « échappe », dit Ricœur), et sa signification s'établit ultérieurement au travers des diverses interprétations.

Nous souhaitons approfondir la notion du service public et le rôle de l'institution dans les relations qu'instaurent ces dispositifs de mise à disposition des informations publiques avec de nouveaux partenaires. Les politiques publiques étudiées soulèvent des enjeux en termes d'autonomisation des informations publiques produites par l'institution dans le cadre de ses missions de service public. La mise à disposition nous semble favoriser un « détachement » de ces informations par leur « autonomisation » en faveur de tiers. Le cadre législatif fournit les conditions de ce « détachement », et les portails actualisent et définissent les conditions sociales de ce « détachement ».

Ainsi les stratégies de diffusion des informations publiques et ce qu'elles disent de leurs modes de production sont au cœur des enjeux de positionnement des collectivités

.....

¹ Notre recherche sur les pratiques de diffusion et de réutilisation des informations publiques s'inscrit dans le cadre du programme ANR « Culture et création » dirigé par Philippe Bouquillion.

territoriales qui ne cessent d'évoluer depuis les lois de décentralisation de 1982 (Pailliar, 2011). Pour analyser ces orientations, nous nous appuyons sur deux corpus distincts. Notre premier corpus est constitué de onze textes législatifs portant sur la diffusion et la réutilisation des données publiques et publiés sur la période 1978-2011². Ces textes encadrent l'action des collectivités territoriales dans la mise à disposition des informations collectées dans le cadre de leurs missions de service public. Notre objectif est de mettre en évidence la manière dont ces textes participent à la production d'une norme d'action, notamment à travers des propositions et des préconisations de conduites à mener.

Notre deuxième corpus est composé de différents portails ou plates-formes mis en œuvre par cinq agglomérations (portails de Nantes, Paris, Rennes, Montpellier et du Grand Toulouse) et deux départements (La Soâne et Loire, La Gironde)³. Notre intention est de décrire de comprendre la manière dont l'injonction à la « diffusion et la réutilisation des informations publiques » se matérialise dans des processus d'organisation documentaire au sein de portails ou de plates-formes.

Notre analyse s'organise en deux temps. Nous définirons d'abord les différents modes de communication des informations publiques dans les textes législatifs, et les modes de présentation des conditions d'accès dans les portails. Nous étudierons ensuite les formes de matérialisation documentaire afin de comprendre comment les processus documentaires à l'œuvre dans la mise à disposition des données publiques révèlent une transformation du rôle des institutions dans l'organisation et la mise en œuvre des services publics.

DE L'ACCÈS A LA DIFFUSION : VERS UNE "AUTONOMISATION" DES INFORMATIONS PUBLIQUES

Dans un premier temps, nous nous intéresserons à la manière dont les conditions de diffusion des informations publiques sont définies dans les textes législatifs et les portails. Nous considérons ces discours et ces réalisations comme des « dispositifs de médiation » qui constituent des « espaces opérationnels de l'action » (Labelle, 2008), ici de l'action publique. Nous mettrons en évidence la façon dont la diffusion est définie et conduite dans les textes législatifs et les portails en faveur d'une forme de détachement des données publiques.

L'analyse des discours législatifs relatifs à l'« information publique », sur un temps relativement long, révèle la permanence de sa désignation comme une construction organisée par l'administration publique dans le cadre de ses missions et le caractère parfois flou, du moins très flexible, de la notion en fonction des différentes conditions d'usage présentées : « accès ; diffusion ; communication ; réutilisation ». Nous aborderons le

.....

² Il est composé de la loi CADA du 17 juillet 1978, loi initiale encadrant la « diffusion des informations publiques » ; la circulaire du 14 février 1994, précisant les conditions de « diffusion des informations publiques » ; la directive européenne 2003/98, PSI du 17 novembre 2003 et de l'ordonnance du 6 juin 2005 qui modifie la loi CADA, en inscrivant le principe de « réutilisation » ; les circulaires de 1994, 2006, 2007 et 2011 et les décrets de 2005, 2009 et 2011 : ces textes encadrent les pratiques des administrations.

³ Les adresses des portails du corpus sont les suivantes :

<http://data.nantes.fr/>, <http://opendata.paris.fr/>, <http://www.data.rennes-metropole.fr/>,
<http://opendata.montpelliernumerique.fr/>, <http://data.grandtoulouse.fr/>,
<http://www.opendata71.fr/>, <http://www.datalocale.fr/>

passage de l'accès à la diffusion des informations publiques, et nous nous pencherons sur les modalités d'organisation des informations publiques.

De l'accès à la diffusion des informations publiques

La notion d'information publique s'est accompagnée dans les différents textes législatifs de débats sur les conditions d'accès ou de diffusion. Ces deux notions d'« accès » et de « diffusion » présentent des logiques organisationnelles très différentes du point de vue de l'administration publique. Laurent Teresi remarque que « l'accès et la diffusion diffèrent en considération de la personne qui en est à l'initiative [...]. Dans l'accès, c'est celui qui ne dispose pas de l'information, celui qui entend la saisir qui sollicitera celui qui la détient ; dans la diffusion, c'est celui qui la détient qui la divulgue » (Teresi 2011:58-59). Aussi, la circulaire du 14 février 1994, qui oppose la diffusion à l'accès, soulignait que la diffusion des données publiques procède de la volonté de l'administration de faire parvenir au plus grand nombre de personnes des informations collectées par elle ou élaborées en son sein. Soulignons que cette diffusion des données publiques est souvent présentée comme faisant partie intégrante de la mission de service public. Ainsi, ces textes présentent clairement des pratiques de communication des informations publiques et ordonnent la manière de prendre en charge ces missions au sein des administrations. De même, l'analyse des portails « open data » des collectivités territoriales révèle une certaine uniformisation des modes de communication des informations publiques. La gradation qui existe dans les modes de communication (caractérisée notamment par le passage de l'« accès » à la « diffusion » des informations publiques) entraîne une vision radicalement différente de la nature de la relation entre l'administration publique et les données qu'elle détient. Dans l'ensemble des textes législatifs, l'idée que l'information publique sort de la sphère de l'administration est présente. D'une certaine manière, les textes les plus anciens invitent les administrations à ne pas conserver pour elles-mêmes et à ne pas monopoliser leurs productions, tandis que les textes les plus récents se font plus injonctifs dans le geste préconisé : il s'agit de faire sortir du contexte initial de production des données et documents pour leur offrir un nouveau cadre d'interprétation et de traitement. Cette radicalisation fournit au document un nouveau statut plus autonome de son administration d'origine et favorise un certain « détachement » qui serait notamment propice à la prise d'initiative, voire au détournement d'usages par des tiers. Ce phénomène illustre le processus d'autonomisation de l'action humaine décrite par Ricoeur : une action censée se détacher du cadre dans lequel elle a été produite pour être réinterprétée dans de « nouveaux contextes sociaux » (Ricoeur, 1986, p.219). En nous inspirant de ce modèle, nous considérons l'action des administrations comme une action dont la signification n'est pas arrêtée⁴. En l'appliquant précisément à notre objet d'analyse, nous abordons les jeux de données publiés par l'administration dont l'exposition établit la possibilité d'être exploités et traités par des ré-utilisateurs cibles. Ainsi, les produits du travail administratif sont soumis à de nouvelles formes d'interprétation impliquant des logiques « computationnelles » : la possibilité du croisement des jeux de données révèle leur caractère détachable et interprétable dans de

.....

⁴ L'idée défendue par Ricoeur est que la signification est au contraire « en suspens » (Ricoeur, 1986, p.220). Ainsi, l'action humaine est une « oeuvre ouverte » ne pouvant jamais être réduite à une seule interprétation (remettant ainsi en question la figure d'un destinataire « passif »). Cette analyse est partagée par Umberto Eco, dans son ouvrage intitulé *L'Oeuvre ouverte*, et en particulier dans le chapitre trois intitulé « Ouverture, information, communication ».

nouveaux contextes. La mise à disposition conduit les administrations à s'effacer afin de fournir aux ré-utilisateurs un environnement propice à la transformation et la réinterprétation des produits de leur travail. L'ambition, toujours présente dans les textes et les portails, concerne évidemment les bénéfices sociaux (participation citoyenne) et économiques (innovation), bénéfices permis par ces nouveaux services créés.

Cela étant, cette dimension sociale de l'action d'« ouverture des données publiques » suppose aussi des processus de documentarisation par les agents étant à l'origine de la production de ces données. Il est à noter le rôle de plus en plus actif dévolu à l'administration dans les processus de communication des informations publiques. Ce rôle transparaît dans la production de plates-formes qui impliquent une organisation de l'offre d'informations publiques et de ce fait soulignent les enjeux documentaires.

Affichage de l'accessibilité des « données » par l'organisation documentaire

L'écran d'accueil des portails et leur organisation éditoriale, tant dans leur contenu que dans leur format offre des indications sur l'accessibilité. En effet, nous observons une certaine continuité dans les enjeux de mise à disposition des informations. Comme le souligne Isabelle Pailliant, « les modalités d'innovation dans la "fonction éditoriale" des collectivités territoriales se présentent dès 1982 avec les expérimentations dans le domaine du vidéotex dont les objectifs sont d'une part, de répondre aux demandes d'informations venant des habitants et, d'autre part, de valoriser l'activité municipale dans sa dimension de gestion des territoires » (Pailliant, 2011, p.152). Ces portails reposent sur une construction documentaire qui structure l'accès à des documents qui contiennent informations ou données publiques. Ainsi, l'économie documentaire des portails renseigne sur la nature et sur les enjeux de ces projets de mise à disposition. Il nous semble en effet que ces portails « sont autre chose que de simples "transferts de données" » (Jeanneret, 2007, p.97) et qu'ils sont les dispositifs matériels et sociaux dans lesquels est en train de s'inscrire un nouvel agencement du service public. La structure documentaire des portails comporte une norme d'action qui suppose que la collectivité, en proposant l'accès à « ses » données, autorise une nouvelle forme de relation avec les citoyens : elle n'est plus seule détentrice d'un savoir et d'un pouvoir qui participent à la définition de ce qui est bon et nécessaire pour le collectif, elle le met en partage en vue de nouvelles propositions de services.

Cette conception du rôle des collectivités transparaît dans les écrans d'accueil des portails qui présentent une arborescence relativement similaire. Les sept portails étudiés comportent peu de différences dans les onglets du « menu » principal, qui joue le rôle de paratexte : « le projet », « les données », « les applications », « (espace) développeurs », « concours » ou « appels à projets » sont des énoncés récurrents ou plutôt constants. Ces énoncés paratextuels ont une fonction symbolique d'organisation du discours, et une fonction techno-sémiotique et documentaire, puisqu'ils permettent d'accéder aux différents documents du portail (Courbières, 2008). Le consensus éditorial, c'est-à-dire la ressemblance patente des pages d'accueil de la plupart des portails du corpus, souligne non seulement la correspondance entre les démarches et leur communauté d'intérêts, mais surtout une même logique dans la définition de la fin et de la forme du projet. Les énoncés des différents onglets constituent une production de catégories éditoriales stables et analogues qui révèlent l'établissement de règles et de valeurs partagées dans cet univers de « l'open data ». Par le modèle éditorial qui s'offre à notre analyse, les portails instituent un cadre d'action qui définissent les conditions d'existence du projet « open data ».

Cela se concrétise dans l'énoncé commun à l'ensemble des portails. Il s'agit de celui présentant le cadre politique dans lequel le dispositif « portail » prend place : les énoncés

« le projet », « la démarche », « en savoir + » les fondements de l'action de la collectivité et les conditions dans lesquelles elle s'y engage. Ils viennent en complément d'une brève présentation qui dès le premier écran situe le dispositif et ses objectifs. Ces discours définissent un cadre de relation dans lequel s'insèrent la collectivité et deux principaux sujets, « les citoyens » et « les entreprises ». Ces discours sont très proches les uns des autres, soulignant tous la nécessité et la dimension inéluctable de la mise à disposition en la plaçant dans le cadre de l'obligation légale et dans celui d'une amélioration indubitable de la relation de la collectivité avec le tissu social et économique. L'acte d'« ouverture des données publiques » apparaît alors comme un domaine partagé et exprimé universellement par les acteurs, sans mention des différents contextes territoriaux.

L'objet même de l'action recueille une désignation commune. L'énoncé « (Les) données » est présent sur six d'entre eux (exception du département de la Gironde qui organise l'accès par thématiques et fichiers mis à l'honneur). Cet onglet « Les données » est celui qui s'impose pour désigner l'accès au « catalogue » et est souvent placé en première ou seconde position. Ceci révèle une volonté partagée par l'ensemble des acteurs de rendre l'accès aux « données » le plus *direct* possible. Ainsi, les portails produisent l'objet « données », désigné par les deux vocables « data » et « données », en le rendant visible et partageable. Les portails construisent donc un contexte de réception dans lequel les collectivités projettent une attente qui est d'accéder aux données sans travail de qualification préalable. L'article défini « les » dans l'énoncé souligne une certaine discrétion de la collectivité en tant qu'énonciateur par l'absence de trace directe (pas de « nos »). Les collectivités minimisent leur rôle et le travail nécessaire en affichant l'accessibilité des données. Elles tentent par la présence manifeste de cet onglet de restreindre la médiation : la mise en valeur de cet énoncé souligne la continuité entre le projet affiché et les conditions de mise à disposition de l'objet « données ».

Deux éléments corroborent cette analyse : les slogans et les adresses url. Ainsi, toutes les adresses comportent le terme « data » et les slogans « Rennes, Métropole en accès libre », « Montpellier, Territoire numérique », « Grand Toulouse, Données publiques », « Nantes, ouverture des données », « Opendata 71 », « Portail mutualisé, opendata locale » (Gironde – Aquitaine), se constituent en énoncés embrayés qui placent la collectivité comme l'énonciateur principal (excepté pour la Gironde), et qui mettent majoritairement en avant l'objet (« les données ») au centre du projet porté par la collectivité. Il y a bien une affirmation de l'identité territoriale dans les projets qui se désignent comme des politiques d'aménagement du territoire par la référence à la création d'activités économiques et par la mise en place de services localisés, notamment. L'absence totale de référence aux noms des collectivités sur le portail girondin est à cet égard notable : le nom du portail est « datalocale.fr » et seule la présence des logos des institutions du conseil général et du conseil régional ancre territorialement l'action. La co-présence de politiques à différents échelons territoriaux (La CUB, Gironde, Aquitaine) peut s'interpréter comme un « effet de stimulation » (Bouquillion, Paillart, 2006) entre collectivités au travers des TIC. Cette posture originale attire l'attention sur l'effacement que nous avons déjà mise en évidence : les collectivités ne se placent plus en tant qu'auteurs de ces données, mais en tant que passeurs.

Ces portails jouent un rôle essentiel dans la constitution de la norme d'action : non seulement ils permettent de délimiter l'objet partagé (« les données ») mais surtout ils proposent un espace commun d'expériences dans lequel les offres premières (jeux de données) et secondaires (applications) coexistent.

Nous allons à présent analyser le processus de réinterprétation des données permis par leurs mises en ligne au sein de portails. Il s'agit ici de comprendre les signes dans lesquels ces données sont extériorisées, en nous appuyant sur les résultats de notre analyse des discours législatifs portant sur le caractère numérique des « données publiques » et sur notre observation des médiations documentaires au sein des portails des collectivités territoriales. Nous verrons ainsi que ce type de dispositif conduit à une « re-documentarisation » des informations publiques.

PROCESSUS DE RE-DOCUMENTARISATION COMME CONDITIONS AU DETACHEMENT DES INFORMATIONS PUBLIQUES

Dans ce deuxième temps, nous nous intéressons à la disponibilité et à l'organisation documentaire des informations publiques. Il s'agit d'analyser la manière dont l'injonction à la « diffusion et la réutilisation des informations publiques » se matérialise dans des processus d'organisation documentaire au sein de portails ou de plates-formes, et cela grâce au caractère numérique de la donnée.

Nous abordons ces portails, face visible des stratégies de production et de diffusion, comme des dispositifs ayant pour visée l'exploitation des « données » par d'autres acteurs que la collectivité. Dès lors, chaque portail constitue un lieu de médiation dans lequel s'actualisent des pratiques sociales et dans lequel le document et le procès documentaire jouent un rôle dans la définition des relations entre différents acteurs : en premier lieu, la collectivité et ses services, en second lieu, les destinataires, souvent désignés par leurs compétences de « développeurs ». Ainsi, chaque portail constitue un « système techno-social » (Meyriat, 2006, p.12), qui a pour objectif apparent la « mise à disposition » de fichiers de données à des tiers, et pour objectif manifeste la création de services. Plusieurs acteurs sont impliqués dans ce système, des agents producteurs de données ou du dispositif « portail », aux différents groupes susceptibles d'être intéressés par les produits documentaires.

Notre analyse vise à étudier et à qualifier la façon dont se structure l'offre en ligne de « données publiques ». La question des licences, pourtant reconnue comme centrale par les acteurs dans le développement de l'offre, n'apparaît pas au premier plan dans les portails étudiés (seuls deux portails en font un énoncé du menu principal, Paris et le Grand Toulouse), c'est pourquoi nous avons fait le choix de la laisser de côté dans cet article. Nous avons centré notre étude sur les éléments visibles et affichés dans les écrans d'accueil des portails et leurs « catalogues de données ».

Le périmètre de la notion d'information publique

Pour comprendre les processus documentaires en jeu dans les dispositifs de mise à disposition, il est nécessaire de se pencher sur l'évolution du périmètre de la notion dans les discours législatifs. Alors que l'accent était d'abord mis sur la notion de document, nous observons une évolution de l'attention portée sur les informations contenues dans les documents. Dès lors, se pose la question du périmètre de la notion d'information publique définie comme le « contenu informationnel du document administratif ».

Les textes législatifs précisent que les informations publiques correspondent en effet aux informations contenues dans les documents produits ou reçus dans le cadre de la mission de service public des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et des personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public (art. 10 de la loi

du 17 juillet 1978). Malgré tout, le contour de la notion d'information publique est peut-être davantage défini par ce qui est exclu de cette notion. Ainsi, l'article 10 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 délimite déjà le cadre des « informations publiques » en ces termes : « Ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, les informations contenues dans des documents : a) Dont la communication ne constitue pas un droit en application du chapitre Ier ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique ; b) Ou produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ; c) Ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle. L'échange d'informations publiques entre les autorités mentionnées à l'article 1er, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent chapitre. » (Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, article 10).

La question du périmètre de l'information publique et surtout de ce qui en est exclu est aussi reprise par la suite dans la plupart des textes législatifs, dont les circulaires du 14 février 1994 et du 29 mai 2006 sont symptomatiques.

Le caractère numérique de la donnée : une caractéristique facilitant le « détachement »

L'analyse des discours législatifs met en évidence qu'à la notion d'« information publique » peut parfois se substituer la notion de « donnée publique ». Si ces deux notions sont parfois interchangeables dans la plupart des discours comme l'observe Laurent Teresi (2011), nous remarquons que le terme « donnée » insiste tout de même davantage sur l'importance de l'informatique et sur la numérisation des ensembles informationnels détenus. En effet, la circulaire du 14 février 1994 affirmait que « par donnée, on pourrait entendre, au sens étroit du terme, une information formatée pour être traitée par un système informatique ». Il est notable que les politiques en la matière préfèrent le terme de « données » ou de « data » et inscrivent leurs pratiques de communication au travers d'un dispositif qui s'impose sous la forme du *portail*. Ainsi, la communication des informations publiques détenues par les collectivités publiques répond à l'objectif affiché de « mettre à disposition de tous », de « façon libre et gratuite », des données numériques. Le format numérique de la donnée va alors s'inscrire dans une démarche documentaire qui vise à la rendre utile et utilisable, ce qui se confirmera dans notre analyse sur les formats de données.

Cette mise à disposition promue par les textes législatifs revendique une inscription dans un cadre normé qui comprend plusieurs règles : celles de rendre ces informations publiques libres d'accès et de permettre une réutilisation de ces dernières sans restriction de copyright ou de brevets. Par cette mise en conformité des données, les acteurs territoriaux cherchent à favoriser une certaine « autonomisation » des données produites et à encourager une réutilisation potentielle par des tiers. A ce titre, les formats techniques constituent une manifestation de la volonté politique d'inciter à une « réutilisation » de ces données par le plus grand nombre.

Les formats des informations publiques : mise en conformité des “données ouvertes”

Il ne faut pas pour autant interpréter l'affichage de cette accessibilité qui est renforcée par la structure éditoriale et la faible qualification du travail d'agrégation de ces données comme une absence de médiation de la part de l'administration. Une telle conception de

la communication d'une donnée fournie quasiment brute (sans traitement) occulte en réalité le travail complexe de redocumentarisation auquel sont confrontés les agents publics des collectivités territoriales. En effet, nous nous appuyons sur la définition qu'en donne Manuel Zacklad (2007) : « Redocumentariser, c'est documentariser à nouveau un document ou une collection en permettant à un bénéficiaire de réarticuler les contenus sémiotiques selon son interprétation et ses usages à la fois selon la dimension interne (extraction de morceaux musicaux pour les ré-agencer avec d'autres, ou annotations en marge d'un livre suggérant des parcours de lecture différents...) ou externe (organisation d'une collection, d'une archive, d'un catalogue privé croisant les ressources de différents éditeurs selon une nouvelle logique d'association) ». Ainsi, l'apparente simplicité de l'accès aux données s'inscrit plutôt dans la continuité des « faux-semblants » de la transparence, qui peut être considérée comme une idéologie (Ollivier-Yaniv, 2003). Pour exemple, le format technique de mise à disposition des données a clairement des répercussions sur l'organisation en interne. En effet, l'administration veille à la mise en conformité des données avec les outils utilisés par le plus grand nombre de « développeurs » qui sont identifiés comme le premier public destinataire : il s'agit de proposer un format technique qui n'impose pas l'utilisation d'un logiciel propriétaire. Cette exigence d'un traitement de l'information et de sa mise en conformité correspond à un impératif pour être reconnu dans le « mouvement open data ». Par ailleurs, les textes législatifs les plus récents mentionnent un agent référent « open data » à la direction de chaque service municipal (pour les collectivités) ou de chaque Ministère. Les missions affichées de cet agent « open data » dans la circulaire de 2011 sont notamment les suivantes :

« identifier les informations publiques produites ou reçues dans le cadre des missions de service public ; coordonner le recensement et la qualification des informations publiques ; mettre en place une méthode, avec la direction des systèmes d'information du ministère, pour transmettre régulièrement les informations publiques dans des formats exploitables et accompagnées de leurs informations descriptives (métadonnées) [...] ». De même, dans la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil, cette exigence est aussi clairement explicitée en ces termes : « Afin de faciliter la réutilisation, les organismes du secteur public devraient mettre leurs documents à disposition dans un format qui, dans la mesure du possible et s'il y a lieu, n'est pas lié à l'utilisation d'un logiciel spécifique » (Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil).

Par conséquent, cet objectif affiché visant à privilégier des formats numériques les plus ouverts possible (CSV, XML notamment) ou des formats « standards » bien que propriétaires (XLS), et excluant à l'inverse d'autres types de formats ne répondant pas à ces critères (format PDF non réutilisable et demandant un retraitement important pour exploiter les données), se matérialise par exemple au sein des portails « open data » des collectivités territoriales à travers une mise en avant des différents formats disponibles pour chaque fichier et une mise à disposition des typologies spécifiques de formats de données visant à ne pas limiter les possibilités de réutilisation :



Typologie de formats de données sur le portail de Montpellier
<http://opendata.montpelliernumerique.fr/Les-donnees>, consulté le 21/05/2012

Le format des fichiers est constitué comme un mode d'entrée dans les différents documents mis à disposition. C'est un enjeu documentaire important, car il vise à s'insérer dans l'horizon d'attente des réutilisateurs potentiels. L'accent mis sur les formats techniques souligne le travail de production de documents normés et codifiés qui intègrent des descripteurs qui préparent leur réutilisation. Ainsi, l'organisation de l'accès par format constitue une médiation documentaire réalisée par les agents.

Au sein des portails de certaines collectivités territoriales (Montpellier, notamment), un travail autour de la normalisation des formats de données est entamée⁵. Il vise notamment à autoriser une certaine reproduction des applications en favorisant la reprise de développement d'une collectivité à une autre. A travers la mise en œuvre de ces dispositifs, les collectivités territoriales sont ainsi engagées à multiplier les formats de mise à disposition des données « brutes » sur les portails pour chaque types d'informations publiées relevant de différentes thématiques (économie, démographie, environnement, vie démocratique, urbanisme...). Cette « opulence informationnelle et communicationnelle » participe d'une injonction à la « réutilisation » des informations publiques et met en évidence « le poids politique des médiations documentaires » (Labelle, 2008, p.138). La prise en compte des conditions de réception et d'usage des informations publiques par les acteurs de l'administration s'inscrit dans la continuité d'une pénétration de l'administration par les théories managériales sur la qualité de service (Ollivier-Yaniv, 2006,

.....

⁵ Valentin, Jérémie. « Vers une harmonisation des métadonnées en France », Montpellier Territoire numérique, 23 avril 2012, <http://opendata.montpelliernumerique.fr/Vers-une-harmonisation-des>, consulté le 2 mai 2012.

105). Néanmoins, les enjeux liés aux formats des données publiques pourraient davantage renforcer les compétences techniques souvent attribuées aux communicants publics (Pailliant, 2006), bien que ces tâches techniques puissent selon les cas être prises en charge par différents services municipaux.

La mise en conformité des données dans des formats dits « ouverts » et donc réutilisables est une des principales caractéristiques du travail de « redocumentarisation » effectué par les collectivités territoriales pour faciliter la réinterprétation de ces données dans d'autres contextes que le contexte de production initiale, et cela, par des acteurs extérieurs à l'administration. Dans ces conditions, des acteurs « profanes » seraient potentiellement en mesure d'investir ces données d'un nouveau sens par une exploitation et un traitement spécifique : ce serait le bénéfice de ce travail d'autonomisation des informations publiques par les processus de « redocumentarisation ».

CONCLUSION : LE "DETACHEMENT" DES DONNEES PUBLIQUES : VERS DE NOUVELLES FORMES PARTENARIALES DANS LA PRODUCTION DE SERVICES PUBLICS ?

Notre analyse nous a conduit à mettre en évidence l'évolution du rôle des collectivités et de leurs relations avec des tiers au travers de leur action de mise à disposition des informations publiques. A l'instar de nombreuses plates-formes contributives soutenues par des collectivités territoriales, qui renouvellent les formes de la gestion publique locale, il semblerait qu'« à travers cette logique de gouvernance spécifique, les responsabilités relevant auparavant de l'action publique [soient] ici reportées sur l'individu » (Le Corf, 2011, p.145). Cette conception renforce la figure d'un usager qui doit être compétent dans l'usage des TIC pour jouer un rôle dans la restructuration des services publics (Pailliant, 2012).

Plus précisément, l'analyse croisée de textes législatifs et de dispositifs documentaires nous a conduit à observer comment d'une description organisationnelle, l'information publique devient un matériau documentaire qui est en mesure de « se détacher » de son institution (Ricoeur, 1986) par le passage de la « diffusion » à la « réutilisation » par un tiers. Ce « mouvement », qui implique, comme nous l'avons vu, une restructuration de l'organisation de l'offre de l'administration via des processus de médiations documentaires spécifiques (conditions du « détachement » des informations publiques), repose sur l'idée libérale que toute production d'une institution doit tomber dans le domaine public et doit se « détacher » de son auteur, en l'occurrence les administrations et les agents des collectivités territoriales. Les modalités de diffusion et de documentarisation conduisant à l'extériorisation ou l'autonomisation des données publiques numériques traduisent donc une volonté de l'administration d'encourager leur « réutilisation » par l'utilisation des logiques computationnelles propres aux systèmes d'information. Les modes de communication (très uniformisés comme nous l'avons vu) sont considérés par les acteurs comme les moyens d'atteindre cette ambition de définir un nouveau cadre partenarial dans la production de services publics et de créer un environnement documentaire informatisé propice à la réinterprétation des données dans d'autres contextes sociaux.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Arnaud, Lionel, Le Bart, Christian, Pasquier, Romain. (2006). *Idéologies et action publique territoriale: la politique change-t-elle encore les politiques?* Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Bouquillion, Philippe, Pailliar, Isabelle. (2006). *Le déploiement des Tic dans les territoires : Le rôle des collectivités territoriales.* Grenoble: PUG.
- Courbières, Caroline. (2008). « La question documentaire à l'épreuve du numérique : le recours aux fondamentaux ». *Sciences de la société*, n°75, p.41-51.
- Jeanneret, Yves. (2007). *Y a-t-il (vraiment) des technologies de l'information ?* Lille : Presses du Septentrion.
- Labelle, Sarah. (2009). « Pratiques démocratiques à l'aune des transformations médiatiques ». In Massi-Folléat, F, et al. *Imaginaire(s) des Technologies de l'Information et de la Communication.* Paris : Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, p.43-53.
- Labelle, Sarah. (2008). « Société de l'information et aménagement documentaire du territoire: entre valorisation et saisie de l'action locale ». *Sciences de la société*, n° 75, p. 126–139.
- Le Corf, Jean-Baptiste. (2011). « La création collective de la plateforme de services publics numériques de la rive droite de Bordeaux : entre communication territoriale et gestion publique locale », *Études de communication*, no. 37, décembre.
- Macherey, Pierre. (2009). *La force des normes: de Canguilhem à Foucault.* Paris: la Fabrique.
- Meyriat, Jean. (2006). « Pour une compréhension plurisystémique du document (par intention) ». *Sciences de la société*, no. 68, p. 10–27.
- Ollivier-Yanniv, Caroline. (2006). « La communication publique. Communication d'intérêt général et exercice du pouvoir. » In Olivesi, Stéphane. *Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs, disciplines.* Grenoble: PUG, p.97-112.
- Pailliar, Isabelle. (2012). « TIC et territoires ». Communication au séminaire avancé en communication, MSH Paris-Nord, 14 mars 2012.
- Pailliar, Isabelle. (2011). « Postface », *Études de communication*, no. 37, p. 149–156.
- Pailliar, Isabelle. (2006). « Territoires, identités et communication ». In Olivesi, Stéphane. *Sciences de l'information et de la communication.* Grenoble: PUG, 2006, p. 113-128.
- Quaderni.* (2003). Dossier "Secret et pouvoir : les faux-semblants de la transparence", n° 52, Automne 2003.
- Ricoeur, Paul. (1986). *Du texte à l'action : essai d'herméneutique.* Paris: Ed du Seuil, 1986.
- Teresi, Laurent. (2011). *Droit de réutilisation et exploitation commerciale des données publiques.* La Documentation Française.
- Zacklad, Manuel, 2007. « Réseaux et communautés d'imaginaire documédiatisées », p.279-297, in Skare, R., Lund, W. L., Varheim, A., *A Document (Re)turn*, Peter Lang, Frankfurt am Main.