



IDHEAP

POLICY BRIEF

NUMÉRO 3 | MAI 2022

L'objectif des IDHEAP Policy Briefs est de rendre accessible auprès du grand public les recherches scientifiques de l'IDHEAP, de mettre en valeur leur pluri- et interdisciplinarité, tout en soulignant leurs implications en matière de politiques publiques, affirmant ainsi notre place "au cœur de l'action publique".

Ce troisième numéro a pour objet les institutions et la démocratie. A partir d'une analyse historique des bases légales en ce qui concerne la gouvernance de la gestion de l'eau au niveau européen et suisse, le premier article met en lumière le "piège de la complexité institutionnelle", ou quand *trop de règles tue les règles*. Le deuxième article propose un nouvel instrument juridique face au changement climatique : le droit de recours aux associations. Cette proposition juridique vise à renforcer la pratique de la démocratie et à favoriser la protection de l'environnement. La dernière contribution se penche sur le phénomène des données publiques ouvertes ou *Open Government Data*. En s'appuyant sur une analyse textuelle de documents officiels de l'OCDE sur 20 ans, l'article interroge les éléments qui sont véritablement au fondement de cette idée de libéralisation des données publiques. Il met en lumière que ce sont uniquement les arguments d'efficacité, d'innovation et de développement économique qui ont été mis en avant depuis le lancement des travaux de l'OCDE ; les enjeux de démocratie et de transparence initialement annoncés sont largement absents des documents analysés.

Excellente lecture !

**La gouvernance environnementale face
au "piège de la complexité institutionnelle"
ou quand *trop de règles tue les règles***

Unité Politiques publiques et durabilité Prof. Stéphane Nahrath

1 | 3

**Protection de l'environnement,
protection du climat, protection juridique.
Pour l'introduction d'un droit de recours
des associations en droit du climat**

Unité Droit public et régulation Prof. Dominique Hänni

4 | 6

Données publiques ouvertes, *Quo Vadis ?*

Unité Droit public et régulation Clarissa Valli-Buttow et Prof. Sophie Weerts

7 | 9

Données publiques ouvertes, *Quo Vadis ?*

Unité Droit public et régulation Clarissa Valli-Buttow et Prof. Sophie Weerts

Les données publiques ouvertes, une nécessité pour le renforcement de la démocratie, de l'économie et de l'efficacité des services publics ?

L'expression données publiques ouvertes (Open Government Data, OGD) désigne la publication gratuite de données produites par des entités publiques, dans un format lisible par machine et sur lesquelles ne pèsent pas de restrictions pour des motifs de confidentialité ou encore de droits de propriété. L'idée permettrait le renforcement, d'une part, de la démocratie avec une pratique qui accentue la transparence des collectivités publiques et l'accès à l'information et, d'autre part, de l'économie en mettant à disposition des données qui permettent notamment de faciliter l'innovation. La Suisse s'inscrit dans ce mouvement (Stratégie en matière de libre accès des données publiques pour les années 2019-2023), lequel participe à la digitalisation de notre société.

La pratique et la recherche ont jusqu'à présent montré la difficulté d'utiliser les données libérées eu égard à la complexité des ensembles de données, au manque de prévisibilité ou de constance dans leur processus de publication, à la diversité de formats ou encore au langage utilisé pour la publication. Elles ont peu investigué la question du bénéfice effectif de telles pratiques du point de vue des deux finalités annoncées justifiant ainsi d'interroger les éléments qui sont véritablement au fondement de cette idée de libéralisation des données publiques.

Une analyse de discours

Parmi les institutions qui ont été particulièrement favorables au mouvement de la libéralisation des données publiques figure l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'organisation internationale est le lieu d'adoption de nouvelles règles internationales et promeut certains thèmes en accord avec sa finalité institutionnelle. À cette fin, elle produit des rapports, lignes directrices, documents de travail. Tous ces documents offrent des sources appropriées pour sonder les fondements initiaux de la pratique de libéralisation des données publiques. Pour analyser ce type de documents, nous avons opté pour la méthode dite d'analyse critique de discours. Ce type d'approche permet d'identifier les changements conceptuels et, dans une perspective critique, de mettre au jour les arguments politiques sous-jacents aux choix de politiques publiques. Concrètement, ce sont 57 documents (publiés entre 2001 et 2020) qui ont été extraits de la bibliothèque en ligne de l'OCDE, à partir d'une recherche de mots-clés, comme "open government", "open data", et "open government data". Une première analyse a permis de sélectionner les 22 documents

les plus pertinents (des rapports, des études comparatives et des working papers). Ces documents ont été ensuite codés à l'aide du logiciel NVivo de façon à mettre en exergue la mutabilité des usages et des pratiques de l'OGD et, ce faisant, de cerner plus globalement l'importance donnée aux finalités de renforcement de la démocratie et de soutien à l'innovation.

Repenser la libéralisation des données publiques au-delà de l'encouragement à l'innovation technologique pour et par les acteurs économiques

Notre recherche a permis de mettre au jour l'évolution du discours de l'OCDE et de montrer l'effort de conceptualisation opéré à l'égard de cette idée de données publiques ouvertes. **Il en ressort que cette idée a finalement été pensée à l'image du "couteau suisse" : toujours utile, mais sans objectif unique et clairement défini.** Ce sont d'ailleurs trois finalités (démocratie, économie et administration publique) qui ont initialement été annoncées. Parmi celles-ci, ce sont toutefois les arguments d'efficacité, d'innovation et de développement économique qui ont très largement été mis en avant depuis le lancement des travaux de l'OCDE sur cette idée de libéralisation des données publiques. Celles-ci sont ainsi essentiellement vues comme un moyen de favoriser l'innovation technologique par le secteur privé et, notamment, pour le secteur public. Dans un tel schéma, les administrations et organisations publiques deviennent ainsi des fournisseurs de données, lesquelles seront utilisées par des acteurs privés pour développer des solutions technologiques innovatrices qui, selon leur finalité, seront ensuite proposées aux particuliers et entreprises et/ou aux gouvernements et à leur administration (Illustration 1).

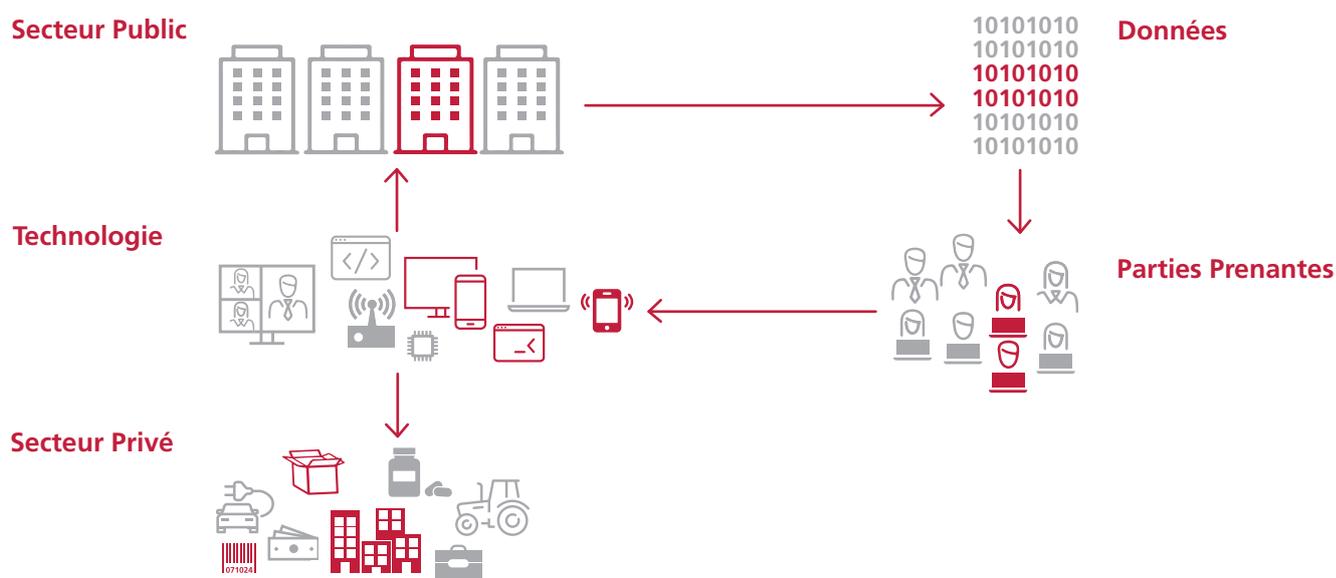


Illustration 1 | Parcours des données publiques.



“ L'idée que la publication des données publiques bénéficierait aussi aux citoyennes et citoyens est largement sous-investiguée. ”

En revanche, les enjeux de démocratie et de transparence initialement annoncés sont largement absents des documents analysés. L'idée que la publication des données publiques bénéficierait aussi aux citoyennes et aux citoyens est largement sous-investiguée. Aucune attention n'est par ailleurs portée sur les éventuels effets pervers que peut causer une telle libéralisation des données publiques, celles-ci peuvent pourtant être sources de discrimination ou d'atteinte à la vie privée des individus, ou comporter des risques importants pour les systèmes démocratiques. Dès lors, si l'on souhaite que les données publiques ouvertes constituent une ressource qui profite à la société dans son ensemble et ne porte pas préjudice indirectement aux individus, il est nécessaire que la poursuite de cette stratégie s'inscrive dans une évaluation du respect des droits fondamentaux et de la démocratie.

Référence

Valli Buttow, C., & Weerts, S. (2021). Open Government Data: The OECD's Swiss army knife in the transformation of government. *Policy & Internet*, 1 – 16. <https://doi.org/10.1002/poi3.275>.

IDHEAP

Au cœur de l'action publique
Am Puls des öffentlichen Sektors
Nel centro dell'azione pubblica
At the heart of public service



www.unil.ch/idheap/policybrief

Unil

UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique