



Rapport de recherche
Mai 2016

L'ouverture des données dans les municipalités québécoises : Enjeux et degré d'avancement

Par

Daniel J. Caron, Ph. D., professeur, ENAP

Christian Boudreau, Ph. D., professeur, ENAP

 École nationale
d'administration
publique

NetGouv Données ouvertes***Mesure de l'apport et de l'évolution du gouvernement ouvert au Québec***

Ce rapport de recherche s'inscrit dans le cadre du projet NetGouv Données ouvertes, qui vise à élaborer, mettre en place et diffuser les résultats d'une nouvelle mesure de l'usage des données gouvernementales au Québec et à évaluer comment cette mesure favorise la croissance économique. Le projet cherche à mesurer l'adhésion à la nouvelle approche d'ouverture des données gouvernementales au sein des différents ministères, organismes gouvernementaux et municipalités. Il s'intéresse également à la collaboration à l'interne avec d'autres ministères et organismes, ainsi qu'à la planification et au déploiement des données ouvertes.

Équipe de projet – CEFRIO

Claire Bourget, directrice principale de la recherche marketing

David Huynh Quan Suu, chargé de projet en recherche marketing

Guillaume Ducharme, directeur des communications

Julia Gaudreault-Perron, chargée de projet

Annie Lavoie, conseillère aux communications

Équipe scientifique

Christian Boudreau, Ph. D., professeur, École nationale d'administration publique

Daniel J. Caron, Ph. D., professeur, École nationale d'administration publique

© CEFRIO, 2016. Tous droits réservés.

L'information contenue dans les présentes ne peut être utilisée ou reproduite par une tierce partie à moins d'une autorisation écrite du CEFRIO.

TABLES DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	4
2. PROBLÉMATIQUE	6
3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE	7
4. CONSTATATIONS	8
4.1 ÉTAT DES LIEUX	8
4.2 ENJEUX GLOBAUX	9
4.3 INSTRUMENTATION ET ENCADREMENT	11
4.4 NOUVELLE CULTURE DE L'INFORMATION	13
4.5 LES RISQUES ET LES OPPORTUNITÉS	13
4.6 LES LEVIERS ET LES PISTES DE SOLUTIONS	15
5. DISCUSSION ET CONCLUSION	17

1. INTRODUCTION

Le mouvement d'ouverture et de transparence des gouvernements dans le monde occidental touche à plusieurs dimensions de la gouvernance traditionnelle. Précédée par des initiatives comme l'accès à l'information dans un esprit de reddition de comptes, la transparence est maintenant perçue et conçue autour d'initiatives à portée plus large. Particulièrement, le partage des informations détenues par les gouvernements, au-delà de la simple reddition de comptes, fait maintenant partie intégrante des attentes sociales. Dans cette veine, plusieurs organisations ont mis leurs bases de données à la disposition des citoyens – individuels et corporatifs – pour que ceux-ci puissent en prendre connaissance et puissent les exploiter pour en tirer des analyses ou concevoir des applications. Il est connu que les organisations publiques collectent de nombreuses informations et que ces dernières sont souvent sous-utilisées faute de temps, de capacités ou simplement d'expertise.

La présente recherche a été menée dans le cadre d'un projet plus vaste entrepris sous les auspices du CEFRIO en 2015 et qui avait pour objectif principal de mesurer l'état d'avancement des ministères, organismes publics et municipalités dans l'ouverture de leurs données. Étant donné que les municipalités constituent un univers particulier – règles de fonctionnement, types de données, gouvernance, etc. –, il a été décidé de traiter celles-ci séparément des ministères et organismes, pour s'assurer que nous pourrions bien comprendre les enjeux qui sont spécifiques aux deux milieux. Dans le cadre de cet exercice et de façon plus précise, le CEFRIO souhaitait développer un baromètre quantitatif qui donnerait une appréciation annuelle des progrès accomplis dans l'ouverture des données et des questions connexes à cette ouverture. Ces questions connexes sont de diverses natures et comprennent aussi bien des aspects techniques comme les formats dans lesquels les données sont libérées, des questions processuelles comme la fréquence de mise à jour, des enjeux normatifs comme la qualité des données libérées ou des dimensions plus stratégiques comme les retombées économiques et démocratiques qui découlent de la libération des données.

Les premières démarches entreprises dans le projet avaient pour objectif de comprendre où en étaient les municipalités, les ministères et organismes dans leurs démarches respectives par rapport à ces questions. Le but était de contribuer à l'élaboration d'un questionnaire qu'il serait pertinent d'administrer à l'ensemble des municipalités, des ministères et des organismes publics provinciaux. Cette première partie des travaux a été menée en deux temps, soit auprès de ministères et organismes, puis auprès de quatre municipalités. Au cours de la réalisation de cette première partie des travaux, nous avons cru bon d'élargir les questions pour mieux capturer d'autres dimensions qui sont apparues comme centrales à la compréhension de l'état de lieux sur cette question. Par exemple, il a semblé important de mieux identifier les enjeux politiques et organisationnels qui sous-tendent l'ouverture des données tout aussi bien que les leviers ou les entraves favorisant ou freinant la libération des données. C'est dans ce cadre que nous avons entrepris cette recherche auprès des municipalités.

Dans l'ensemble, les résultats montrent une très bonne connaissance de l'enjeu dans le milieu municipal. En même temps, cette mouvance vers l'ouverture des données se fait de manière inégale, avec un leadership et des moyens dissemblables et sans avoir nécessairement un cadre d'opérations bien défini. En d'autres termes, il s'agit d'un chantier encore très jeune pour la plupart des municipalités et il n'y a pas encore de cadre d'opérations auquel elles peuvent se référer pour aller de l'avant dans ce type d'initiatives. Enfin, il est important de noter que la recherche a fait ressortir des dimensions particulières directement rattachées au contexte municipal.

Après avoir décrit la problématique, l'approche et la méthodologie, la section 4 de la recherche présente la synthèse des données recueillies sous forme de constatations. Le but est de présenter les divers points de vue et enjeux soulevés durant les entretiens. La section 5 suit avec une discussion à propos des points soulevés et la section 6 élabore des pistes de solution.

2. PROBLÉMATIQUE

La problématique des données ouvertes dans les municipalités est quelque peu différente de celle des organismes et ministères provinciaux. Pour au moins trois raisons, cette problématique place les municipalités dans un univers à la fois moins contraignant du point de vue de l'obligation d'ouvrir leurs données par rapport aux ministères et organismes, mais aussi très intéressant pour les citoyens dans leur vie quotidienne. Premièrement, si les ministères peuvent fournir des données très intéressantes pour les chercheurs ou d'autres groupes en vue, par exemple, de travaux d'envergure provinciale, de recherches élaborées sur des thèmes comme l'éducation, les accidents routiers ou la santé, les données détenues par les municipalités touchent la vie au jour le jour des citoyens de ces municipalités. On peut penser à la mobilité, au crime, aux loisirs, à la culture et d'autres thèmes propres à la prestation des services municipaux. Toutes les municipalités détiennent une importante quantité de données du simple fait de leur mission qui les place en première ligne dans l'offre de services. Cette proximité avec les citoyens et la nature même des services qui sont offerts font des municipalités non seulement des détenteurs importants de données, mais surtout des détenteurs de données d'un grand intérêt pour les citoyens, avec un fort potentiel pour le développement d'applications. Deuxièmement, contrairement aux ministères et organismes, les municipalités ne relèvent pas d'une autorité centrale quant à leurs opérations. Elles doivent se conformer à la Loi sur les cités et villes, leur charte et d'autres lois et règlements qui ne touchent pas leurs opérations immédiates sur ces questions informationnelles. En ce sens, elles jouissent d'une grande autonomie quant à la décision d'ouvrir ou non leurs jeux de données. Aussi et conséquemment, il n'y a pas de lignes directrices générales qui encadrent l'ouverture des données dans le monde municipal. Chaque municipalité est libre de participer et chaque municipalité est libre de choisir son propre niveau d'effort le cas échéant. Ceci, nous le verrons, peut représenter un avantage et un désavantage.

Enfin et troisièmement, cette valeur et cette richesse accordées aux données vu la nature même des données municipales soulèvent en même temps des enjeux de proximité. Ces enjeux sont principalement liés à la confidentialité et à la sécurité.

3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE

Cette recherche s'est déroulée en deux étapes. Nous avons d'abord revu les obligations des municipalités en matière de données et de partage d'informations en vertu de la Loi sur les cités et villes et de l'Accès à l'information et protection des renseignements personnels. Ensuite, nous avons regardé ce qui se faisait un peu partout en Amérique du Nord en matière de données ouvertes au niveau municipal. Enfin, nous avons mené deux séries d'entrevues dans quatre municipalités. Les premières entrevues ont été faites avec les responsables municipaux désignés pour les projets de données ouvertes dans quatre municipalités. La deuxième série d'entrevues a été faite avec 16 représentants de différents services municipaux à l'intérieur des quatre municipalités suivantes : Montréal, Laval, Québec et Sherbrooke.

4. CONSTATATIONS

Cette section présente les résultats de l'enquête sous forme de grandes constatations. Les réponses ont été analysées et synthétisées afin d'en extraire les grands messages et les divergences lorsque celles-ci étaient importantes.

4.1 ÉTAT DES LIEUX

Les entrevues menées ont fait ressortir trois éléments quant à l'état général des lieux dans l'ouverture des données dans les municipalités. D'abord, le caractère encore précaire de la libération des données dans les municipalités est apparu comme une situation somme toute assez généralisée. Aucune des entrevues n'a permis d'identifier une organisation présentant une situation achevée dans la libération des données, c'est-à-dire qui se serait traduite par la présence de ressources fraîches et adéquates, l'existence d'instruments de politiques bien articulés et suffisants et par une culture d'ouverture des données bien ancrée dans l'administration. Ce qui est ressorti clairement est davantage une volonté et des intentions, mais qui sont quand même très positives quant à l'ouverture de données.

« On veut être complètement transparent. Notre objectif, c'est de finalement, toutes les données qui sont à caractère public, on veut les rendre disponible le plus tôt possible »

« Le but est [...] de considérer que, par défaut, les données sont ouvertes et que, ensuite, c'est la gestion d'exception »

Deuxièmement, la plupart des répondants s'entendent pour dire que le travail accompli est encore très préliminaire et que les organisations doivent continuer à développer leur compréhension du potentiel qu'offre l'ouverture des données pour leurs citoyens. Pour plusieurs intervenants, l'ouverture des données est un sujet vaste et la réflexion doit se poursuivre afin de préciser plusieurs de ses aspects comme le quoi, le comment, les buts, les retombées, l'encadrement requis, les ressources nécessaires et le modèle de fonctionnement interne. Ces questions reviennent constamment sous différentes formes et constituent une préoccupation pour les porteurs de projets de libération des données.

« On est un peu dans le creux de la vague en ce moment. Il y a eu le lancement [...] en 2011 [...] puis en 2014, il ne s'est pas passé grand-chose; il y a eu relativement peu d'activités dans la communauté »

Troisièmement, l'élan de la fin des années 2010 s'est estompé et les intervenants reconnaissent qu'il y a eu un essoufflement pour de multiples raisons que le rapport soulève dans les lignes qui suivent. Toutefois, les réponses pourraient être regroupées sous deux catégories. D'abord, il y a les questions liées à l'encadrement. Ici se posent les questions de vision, de l'existence d'une instrumentation habilitante pour les secteurs qui doivent libérer les données comme un guide, des lignes directrices, etc. Il y a aussi toute la question des ressources, des rôles et des responsabilités à l'intérieur de l'organisation, qui surgissent rapidement au fur et à mesure que le travail lié à la libération des données prend de l'ampleur. Comme il n'y a pas de ressources allouées à ces projets dans la plupart des cas, les services doivent d'abord mettre leurs ressources sur les priorités identifiées avant de s'aventurer dans de

nouveaux projets. Il y a aussi les répercussions légales, administratives et économiques, tant internes qu'externes, qui restent inconnues et qui soulèvent encore ici de nombreuses questions. La question de la confidentialité, des risques potentiels liés à la sécurité (ex. les infrastructures ou les données policières) ou encore l'utilisation qui sera faite des données ne sont que quelques exemples des questions en suspens.

En résumé, les propos recueillis montrent généralement un sentiment qui se rapproche davantage du principe de précaution que d'une méfiance ou d'une résistance, même s'il peut y avoir une certaine résistance à quelques endroits.

Enfin, l'ouverture du portail www.donneesquebec.ca a permis de relancer l'initiative des données ouvertes de manière concertée. En date du 20 mai 2016, il y avait cinq municipalités qui contribuaient au site avec 407 jeux de données. Cette recherche n'a pas permis d'analyser ni de comparer les différents jeux de données libérés. Le portail offre de nombreuses indications sur les jeux de données libérés comme la catégorie d'information, l'historique des mises à jour ou les applications disponibles pour un jeu de données quelconque. Ces informations permettront une analyse longitudinale à la fois quantitative et qualitative de l'information mise à la disposition des citoyens par le biais du portail.

Villes	Nb de jeux de données sur le site ¹
Montréal	217
Québec	52
Laval	19
Sherbrooke	37
Gatineau	82
Total	407

4.2 ENJEUX GLOBAUX

- **Une majorité de personnes comprennent très bien ce que sont les données ouvertes.**

Dans l'ensemble, il n'y a pas de problème de compréhension du concept et des enjeux liés à la libération des données. La très grande majorité des répondants, d'où qu'ils proviennent dans l'organisation, comprennent la différence entre l'accès à l'information, la transparence par la reddition de comptes avec des documents au contenu « statique » et les données ouvertes. La plupart des personnes étaient en mesure d'expliquer clairement ce que signifient des données ouvertes. D'ailleurs, cette compréhension amène souvent les répondants à s'interroger sur le degré de maturité de leur organisation avant qu'elles puissent libérer des données. Aussi, la recherche a montré que pour la plupart des participants, le projet de données ouvertes est nouveau, à ses premiers balbutiements et que plusieurs questions et enjeux doivent être abordés pour le faire progresser dans leur organisation. Pour ceux qui étaient moins familiers avec la notion et les caractéristiques des données ouvertes, la principale raison était qu'ils n'avaient pas été exposés à des bases de « données brutes », ou qu'ils comprenaient mal l'utilisation qu'un citoyen pourrait en faire. Par contre, pour ceux qui sont familiers avec le concept, ils étaient rapidement en mesure d'identifier des jeux de données dans leur organisation et comment ces jeux pourraient être utilisés par les citoyens.

¹ Site www.donneesquebec.ca consulté le 20 mai 2016.

- **Le leadership et la gouvernance interne en sont à leurs premiers balbutiements.**

Dans la plupart des cas, la recherche a fait ressortir que les projets de données ouvertes tiennent à quelques personnes dans l'administration municipale. Ces personnes portent le projet et assurent un leadership fort. Toutefois, cette concentration du leadership autour d'un service ou de quelques personnes est souvent considérée comme une condition nécessaire, mais insuffisante, à la conduite des affaires. Cette situation finit généralement par poser des difficultés. À partir du moment où ces « champions » ou porteurs de ballon n'agissent que de leur seule initiative, il devient rapidement difficile d'inciter les autres parties de l'organisation à s'intéresser à la question et à contribuer au projet de données ouvertes. Les raisons sont multiples, mais le fait que le leadership soit voulu plus naturel que « coercitif », les multiples priorités auxquelles sont confrontées la plupart des unités administratives viennent rapidement reléguer les projets de données ouvertes à un rang de priorité inférieur.

« En fait, je suis un peu l'évangéliste là-dedans [...] évangéliste de la donnée ouverte, on voit que la donnée ouverte peut changer bien des choses, peut amener des avantages considérables pour le citoyen tout en favorisant la transparence gouvernementale [...] mais ça ne vit pas tout seul »

À quelques reprises, le terme « évangélistes des données ouvertes » est ressorti. Cette terminologie symbolique rend compte des efforts à faire et du travail de socialisation nécessaire pour amener le projet à bon port. Plusieurs causes sont attribuées à cette nécessité. D'une part, la libération des données est souvent incomprise par les secteurs d'affaires. D'autre part, la libération des données demande une attention soutenue et une compréhension assez profonde des caractéristiques des données disponibles qui seront libérées. Le temps disponible pour se pencher sur ces questions devient un élément crucial au succès de l'entreprise.

- **Résistance, incertitudes et questionnement**

« [...] et je ne vous cacherai pas qu'il y a une résistance. À bon escient ou mauvais escient là, je n'ai pas nécessairement de jugement là-dessus [...] Bon, il y a des résistances qui sont peut-être un peu plus culturelles, je dirais, dans nos organisations »

Quoique la résistance à la libération des données ne soit pas un trait dominant qui ressort de l'enquête, elle est présente à certains endroits et pour diverses raisons. Bien entendu et nous y reviendrons, des questions sont fréquemment soulevées sur la pertinence de libérer des données. Qui va les utiliser? À quelles fins? Quels sont les coûts réels par rapport aux bénéfices escomptés par la Ville? Comment savoir

si les croisements éventuels de diverses bases de données ne mettront pas en péril la confidentialité de certaines informations? Seront-elles vraiment utilisées? Comment le savoir? Toutes ces questions reviennent fréquemment en sous-texte dans les réponses. Ces questions sont assez normales pour la plupart des gens habitués à gérer des projets et à faire des choix sous contraintes financières. Elles reflètent les enjeux d'efficacité et d'efficacités de toutes les organisations. Mais, la principale « vraie » résistance, s'il en est, est liée à la propriété des données. Les bases de données constituent fréquemment l'outil principal de certaines unités, par lequel passe leur contribution et leur valeur

ajoutée à l'organisation.

Cette question demeure donc un élément de préoccupation. Cette propriété de la donnée est présente à moult endroits. Certaines personnes sont d'avis que la libération de leurs bases de données rendra leur travail moins nécessaire et que d'autres pourraient éventuellement arriver à le faire à moindre coût. Ici, il ne s'agit pas d'une utilisation à grande échelle où on parle de monsieur et madame tout-le-monde qui souhaiterait visualiser des informations. Il s'agit d'une utilisation par des firmes spécialisées qui auraient les moyens techniques de faire le travail accompli par les services municipaux avec les données en question. Cette préoccupation est de nature plus globale et rejoint celles liées aux nouveaux modèles d'affaires qui prennent place dans l'univers numérique.

- **L'organisation du travail et les ressources allouées à la libération des données n'ont pas encore donné lieu à l'arrivée de nouvelles structures ou de budgets dédiés.**

Le travail lié à l'ouverture des données se fait généralement à travers la création de comités multisectoriels. Les divers services municipaux sont appelés à la table pour apporter une contribution à tous les niveaux de la problématique de l'ouverture des données. Très peu de nouvelles ressources sont allouées aux projets de données ouvertes. Dans l'ensemble des municipalités, là où de nouvelles ressources ont été allouées, elles ont permis de créer quelques postes clés pour la promotion et l'animation de comités qui se penchent sur la question des données ouvertes. De manière générale, les projets de données ouvertes sont entièrement absorbés dans des unités existantes (ex. les services informatiques) et doivent fonctionner à l'intérieur des budgets établis. Les avis sont partagés sur l'efficacité de ce modèle. Certains croient qu'il faut structurer davantage ce nouveau créneau, alors que d'autres croient que les projets qui ont du succès auront un effet d'émulation sur l'organisation et généreront un intérêt suffisant pour qu'ils deviennent une priorité dans les différents services municipaux.

Entretemps, les « propriétaires » ou producteurs de données n'ont pas accès à ces quelques ressources qui demeurent centralisées et ne leurs permettent pas de bénéficier d'un appui pour « préparer » les jeux de données à être libérés. La logique organisationnelle utilisée et observée dans les organisations municipales est similaire à celle de l'accès à l'information où il suffit d'identifier et de rendre disponible les documents sans les modifier. Or, dans le cas de l'ouverture des données, la problématique s'avère plus complexe et nécessite souvent des mises à niveau, des vérifications, une dénominalisation et divers traitements pour la rendre utilisable. Autrement dit, l'ouverture des données dépasse sa simple libération et nécessite généralement de la retravailler. Comme les ressources sont absentes ou limitées, ceci ralentit le rythme auquel les jeux de données peuvent être libérés.

4.3. INSTRUMENTATION ET ENCADREMENT

- **Dans la plupart des municipalités, l'instrumentation servant à encadrer les données ouvertes est pratiquement absente et, lorsqu'elle existe, celle-ci est souvent désuète ou naissante.**

Si des efforts sont faits pour mettre en place des instruments pouvant aider à la libération des données,

peu d'instruments sont actuellement effectifs. Les avis sont partagés sur la nécessité d'avoir une stratégie et une politique concernant les données ouvertes. Toutefois, ce point de vue reflète davantage celui de ceux qui sont responsables du projet de données ouvertes dans l'organisation et demeure minoritaire. Lorsqu'on demande à ceux qui doivent libérer les données, les voix sont unanimes quant à la nécessité d'avoir une instrumentation rigoureuse pour guider l'exercice. La plupart de ces responsables croient qu'il sera nécessaire de bien encadrer la libération des données pour s'assurer que les choses soient faites dans les règles de l'art, c'est-à-dire que la libération des données suive des principes partagés et cohérents dans l'organisation.

- **La recherche a montré que la plupart des organisations n'ont pas de stratégie claire et partagée au sein de leur organisation. Le dossier est en émergence.**

Les projets de données ouvertes reposent souvent sur les épaules de quelques personnes qui souhaitent faire progresser ce dossier à l'intérieur de leur organisation, Ces personnes ont habituellement un appui

« Nos ressources ne sont pas illimitées [...] est-ce qu'on développe des outils qui vont être utiles aux organisations qui rendent les données ouvertes? Ou simplement à d'autres qui vont faire du commerce avec ça et que dans le fond, ça ne nous sera d'aucune utilité »

au niveau des élus municipaux, qui est d'ailleurs considéré comme essentiel. Toutefois, les mandats ne sont pas toujours clairs, tout comme les objectifs poursuivis en termes de calendrier, de type de données à ouvrir, etc. Les stratégies sont au mieux « en émergence » dans la plupart des cas. Deux raisons sont ressorties comme expliquant cet état de fait. Premièrement, les pressions opérationnelles et budgétaires sur l'ensemble des services municipaux font en sorte que cette question n'occupe pas le haut de la liste

des priorités. Deuxièmement, plusieurs ont mentionné la nécessité de faire évoluer ce dossier à « petits pas », étant donné les incertitudes qui l'entourent. Plusieurs répondants demeurent incertains quant à l'issue utilitaire de l'ouverture des données pour la municipalité. En ce sens, ils mentionnent la nécessité de mieux encadrer collectivement, comme organisation, l'exercice de libération des données.

- **La recherche a montré que la plupart des municipalités n'avaient pas encore de politiques formelles et bien instituées sur les données ouvertes.**

De l'avis de certains, il n'est pas nécessaire de se doter de tels instruments, et la préférence doit être donnée à la création de projets. Ces derniers devraient, par leur succès, servir d'élément déclencheur. En revanche, l'absence de politique claire sur les données ouvertes et des instruments qui pourraient l'accompagner comme des guides, des normes communes ou des grilles d'analyse, rend difficile le démarrage des projets. Dans les unités détentrices de données, cette absence cause deux types de retard. Le premier est lié à la perception que l'absence de politique signifie aussi une certaine absence au niveau des priorités municipales. Le second retard est lié au fait que chacun devient responsable de la création de ses propres outils pour analyser et évaluer le quoi et le comment dans le processus de libération des données.

Comme les ressources allouées à la libération des données proviennent généralement des budgets

existants et que l'expertise est rare, la recherche a montré que pour plusieurs, l'existence d'une politique et d'instruments de politique serait un avantage pour faire progresser ce dossier. D'ailleurs, là où une politique existe, la recherche a constaté un plus grand « confort » du côté des parties prenantes parce qu'elles se sentent appuyées et guidées dans la démarche d'ouverture des données. Les personnes peuvent échanger entre elles sur les défis et les enjeux et discuter d'approches corporatives.

4.4 NOUVELLE CULTURE DE L'INFORMATION

- **Les données ouvertes demandent une nouvelle manière de penser l'information. Il faut travailler en amont.**

Il est apparu clairement que la libération des données est un élément nouveau et pour lequel la plupart des services municipaux propriétaires de données ne sont pas prêts.

À l'exception des services de géomatique qui sont plus habitués de partager leurs données à l'intérieur des municipalités et parfois à l'extérieur, les autres services doivent entreprendre une démarche complète sur cette question. Le degré de préparation varie d'une municipalité à l'autre et d'un service à l'autre, mais il est généralement assez faible. Les différents services municipaux arrivent donc rapidement à constater que leurs données ne sont possiblement pas prêtes à être partagées pour de multiples raisons. Au premier rang, il y a le format et les éléments traditionnels de gestion d'une base de données : mise à jour, validité

« Je crois que si c'est bien pensé, il y a un minimum de processus en arrière, c'est auto-satisfait »

« Les données c'est un iceberg. Les données ouvertes, c'est ce qu'on voit puis il y a tout ce qu'il y a en dessous, puis si ne on contrôle pas ce qu'il y a en dessous, on ne contrôle pas ce qu'il y a au-dessus »

des informations, métadonnées et autres caractéristiques de la base de données, c'est-à-dire que les données ont été structurées pour un usage interne limité et conviennent à cet usage uniquement. Ensuite, il y a la nature parfois confidentielle des informations. Que ce soit une confidentialité immédiate par la nature même des données (ex. crimes) ou une confidentialité éventuelle par le

croisement de différentes bases de données (ex. habitudes de consommation des propriétaires de maison), cette question constitue l'un des principaux freins. En quelque sorte, la manière dont les données sont structurées et organisées n'est pas nécessairement propre à un usage élargi à l'extérieur de l'administration municipale.

Pour les répondants, ce défi est surmontable, mais nécessitera un changement de culture et d'approche dans la création et la gestion de l'information. Il faudra s'assurer d'une production de données qui soit propre, dès sa création, à un partage élargi lorsqu'approprié.

4.5 LES RISQUES ET LES OPPORTUNITÉS

La libération des données municipales ne va pas sans représenter certains risques et certaines opportunités. Ces risques et opportunités sont possiblement quelque peu différents pour des données

que celles des autres entités gouvernementales. En effet, il est ressorti que tant les risques que les opportunités tiennent beaucoup à la nature même des données municipales soit leur caractère singulier de proximité.

- **Les risques sont nombreux et parfois difficiles à anticiper**

Le risque le plus contraignant est sans doute lié aux possibilités de croisements des données. Par exemple, il a été mentionné que les services d'évaluation municipale ont énormément de données. Ces données contiennent une information très riche, mais aussi remplie de données à caractère confidentiel. La libération de données par différents services de la ville, sans un regard croisé centralisé, pourrait conduire à des dérapages du côté des renseignements sensibles. Le couplage d'informations est donc souvent considéré comme un risque important. Il est difficile de prévoir les retombées négatives à moins de se projeter dans des exercices de simulation. C'est ce que certains ont entrepris de réaliser. En effet, de manière à s'assurer que certaines données qui peuvent être intéressantes et utiles soient libérées, le service a lui-même testé les données avant de les libérer.

« On gère comment quand on commence à parler de vie privée, d'espace public [...] d'espace privé plus clos, où il a des risques d'identifier l'endroit exact. Il y a des risques, il y a beaucoup de risques qui sont encore à évaluer »

« [...] avant de les rendre disponibles, on a nous-mêmes traité les données qu'on allait ouvrir. On l'a nous-mêmes testé, ce qu'on pouvait faire avec les données qu'on ouvrait »

Un autre risque est lié à la qualité des données. Les répondants ont mentionné être inquiets de la capacité de libérer des données de qualité, mais surtout de maintenir le niveau de qualité, car les ressources pour gérer les données libérées sont minces. Une fois libérées, les données seront utilisées comme étant à

jour par les utilisateurs. Le seront-elles toujours? Qui assumera la responsabilité de données qui ne sont pas à jour et qui auraient eu des conséquences négatives pour la population?

L'interprétation des données qui pourrait se faire hors contexte a aussi été soulevée comme problématique. Les données sont généralement créées pour certaines utilisations, et leur libération en dehors du contexte initial pourrait mener à de mauvaises utilisations.

- **De nombreuses opportunités existent**

Les répondants ont soulevé que l'ouverture des données présentait de belles opportunités, tant au niveau organisationnel, démocratique, économique qu'opérationnel.

« [...] je donne un portrait des fraudes qui surviennent sur mon territoire [...] les commerçants sont capables de savoir s'il y a plusieurs fraudes sur le territoire, puis de quel type. Puis, liés à cela, des conseils de prévention »

Premièrement, certains ont noté que l'ouverture des données vers l'extérieur avait déjà favorisé un plus grand partage des données à l'intérieur même de la municipalité. Ce partage, inexistant auparavant, permet de créer de nouvelles synergies entre les

directions de services. Deuxièmement, au niveau démocratique, l'ouverture de jeux de données peut devenir un complément intéressant à l'accès à l'information. Par exemple, la libération de jeux de données sur les dépenses ou sur l'attribution des contrats municipaux représente un pas intéressant et complémentaire permettant de mieux faire connaître divers aspects de la vie municipale aux citoyens. Libérées en formats ouverts et non simplement en versions « statiques », ces données peuvent être croisées et manipulées de sorte qu'elles deviennent plus riches en termes de potentiel de transparence.

« On s'en va en transformation d'organisations municipales au complet [...] sur une nouvelle façon de gérer : la gestion transversale [...] C'était beaucoup en silos. De nouvelles façons de faire dans l'organisation municipale [...] pour être capable, justement, de se partager beaucoup de renseignements [qui restent actuellement] sectoriels »

Troisièmement, l'ouverture des données municipales peut créer d'importantes retombées économiques. Entre autres, tous reconnaissent le lien entre l'ouverture des données et l'émergence de la ville intelligente. Le développement d'applications est l'une des retombées économiques les plus mentionnées, mais il y a plus. En fait, ces données peuvent aussi être utilisées pour mieux comprendre les lieux d'investissements ou simplement le potentiel économique et financier d'une ville. Au niveau des applications, plusieurs répondants ont noté qu'ils commençaient à réaliser le potentiel extraordinaire que recèlent certaines bases de données qui ne peuvent être exploitées dans le moment, faute de moyens et d'expertise. Les opérations de la vie quotidienne de la municipalité – gestion des nids-de-poule ou remplacement d'ampoules brûlées – peuvent être facilitées par l'ouverture des données et le développement d'applications. Des économies et une plus grande efficacité dans les opérations municipales pourraient éventuellement en découler. De la même façon, la vie quotidienne dans la municipalité – circulation, événements, achalandage, accessibilité aux infrastructures – peut être simplifiée pour les citoyens.

« Est-ce qu'y aurait avantage à divulguer où ils sont ces défibrillateurs-là, pour que quelqu'un développe une application sur une carte puis qu'on puisse voir en temps réel où sont les défibrillateurs les plus près? »

Plusieurs exemples ont été soulevés et les discussions ont montré que le potentiel est encore inconnu.

4.6 LES LEVIERS ET LES PISTES DE SOLUTIONS

Le point de vue des porteurs de projets est assez similaire quant aux changements requis et aux leviers à utiliser pour faire progresser le dossier des données ouvertes. Si la plupart des intervenants s'entendent sur un certain nombre de points quant à l'avenir des données ouvertes au niveau municipal, ils s'entendent aussi sur un besoin pressant de certains ingrédients.

Nous avons noté cinq grands éléments : le leadership politique et administratif, une stratégie à moyen et long terme, une structure de gouvernance qui engage l'organisation, des instruments

« À partir de là, qu'il y ait le minimum de structure qui l'encourage [...] sinon, ça ne se passera pas [...] Puis, qu'il y ait un comité qui doit préalablement dire : OK, celle-là on accepte de l'envoyer »

(processus, guides, politiques, normes), des ressources et une expertise adéquates et une culture de la documentation basée sur l'ouverture et la transparence. Sur ce dernier point, beaucoup de travail reste à faire. Pour plusieurs, les dernières décennies ont permis de développer des réflexes de

« On a des contraintes de ressources internes aussi [...] pour libérer les données »

« Pour moi, une donnée ouverte ne doit pas demander un travail administratif supplémentaire »

« propriétaires » face aux données et à l'information. Ces réflexes se sont aussi développés pour des raisons de bonne intendance comme la protection des renseignements personnels. La responsabilité envers les bases de données, leur qualité, leur bonne interprétation et

utilisation a fait que plusieurs services se sentent propriétaires de leurs données en tant que gardien. Conséquemment, ils ne voient pas toujours d'un bon œil l'ouverture de ces bases de données à d'autres utilisateurs, qu'ils soient à l'interne ou à l'externe. La mise en place d'une infrastructure normative pour encadrer cette transformation avec des guides, processus, critères, paramètres et des politiques administratives appropriées est un élément clé pour les détenteurs de données. Ces répondants souhaitent un bon encadrement et l'expertise nécessaire pour guider ce passage à plus d'ouverture. Ils sont souvent conscients du potentiel des données, mais ils souhaitent le faire avec précaution pour éviter des dérapages. Bien entendu, la question des ressources est souvent mentionnée. Les répondants sont conscients que ceci ne doit pas nécessairement engendrer de nouveaux coûts, mais il y a du travail à faire et surtout pendant la transition, le temps de créer les bonnes habitudes et d'implanter de nouvelles manières de travailler les données.

Enfin, le leadership et une bonne structure de gouvernance sont des éléments qui sont souvent apparus comme des pièces maîtresses à la libération des données. En sous-texte, plusieurs répondants revenaient sur la question d'en faire une priorité ou un programme « officiel », pour forcer la création d'une culture de libération des données.

5. DISCUSSION ET CONCLUSION

L'ouverture des données représente la troisième grande initiative en vue d'avoir plus de transparence. Il y a eu l'accès à l'information, la divulgation proactive et, maintenant, la libération des données. Cette dernière initiative n'est toutefois pas aussi simple que l'accès à l'information. À tout le moins, nous pouvons dire que les complexités se situent à des endroits différents dans le processus. Dans le cas de la libération des données, les utilisations incluent, par exemple, des réutilisations ou le développement d'applications qui requiert la mise à jour des mêmes données sur le temps long. Dans le cas d'une demande d'accès et dépendant de la nature de l'information recherchée, il s'agit de demandes qui peuvent se répéter dans le temps, mais qui concernent généralement des documents auxquels on accède une fois. C'est un point important à garder à l'esprit lorsqu'on tente de mieux comprendre les dynamiques qui animent les organisations lorsque vient le temps de libérer des jeux de données et les défis qui se trouvent derrière.

Au cours de la recherche, il est ressorti assez clairement que l'information, qu'elle soit sous forme de base de données ou simplement documentaire, fait rarement l'objet d'une réflexion liée à son utilisation à l'extérieur de l'organisation lors de sa création, c'est-à-dire que les données sont créées pour des instances internes en vue des opérations courantes, de la prise de décision, de la gouvernance, etc. Ce point s'est avéré de première importance dans la question de l'ouverture des données. Elle ramène au degré de préparation des bases informationnelles en vue de leur libération pour des utilisations externes à l'administration. Comme cette utilisation/réutilisation devient constante dans un mode de fonctionnement de données libérées, cela signifie des processus d'exploitation des bases de données qui doivent/devront être transformés. Si l'accès à l'information a changé la dynamique de création de l'information dans les organisations, la libération des données remet encore en question la manière de créer l'information, car il faut dorénavant considérer cette libération possible des données dès le moment de la création de la base de données. Un certain nombre d'enjeux se posent.

Dans le cas de la transparence, le déterminant fondamental est que l'information fournie aux demandeurs puisse être livrée sans être altérée, car ce qui est recherché est précisément ce contenu authentique. C'est un accès permettant de connaître ce qui a été dit, décidé ou discuté. Il n'y a pas d'utilisation secondaire ou de réutilisation autre que cette interprétation des discussions et des décisions de l'administration et des instances politiques. Dans ce cas, les difficultés consistent à repérer le matériel pertinent et à le revoir à la lumière des articles de la loi qui s'appliquent. L'usage qui en sera fait est potentiellement multiple, mais ce traitement en est un d'interprétation directe de l'information fournie. Les administrations municipales sont soumises à la Loi sur l'accès, en connaissent les exigences et les appliquent. Dans le cas de la libération des données, les choses sont différentes. Encore ici, l'authenticité et la version originale des données sont recherchées. Toutefois, il faut aussi s'assurer que les données sont de qualité, c'est-à-dire utilisables et réutilisables. Il y a bien entendu des données qui doivent être libérées pour appuyer la transparence. Quand on pense aux données financières ou contractuelles, l'idée première est d'en faire des analyses, des analyses comparatives, etc. Elles peuvent aussi mener au développement d'applications, mais les altérer pourrait laisser croire à une volonté de ne pas divulguer

la bonne information. Par contre, dans le cas des horaires d'autobus ou de la collecte des ordures ménagères, ce qui est important est la précision et la justesse de l'information, et cette information est changeante. Il doit donc y avoir une vigilance quant à l'exactitude des données. Ces différences sont importantes et requièrent un travail de préparation différent.

Un autre aspect clé qui est ressorti de cette recherche est la grande diversité dans les catégories de données. Cette diversité à l'intérieur d'une municipalité rend les questions d'encadrement et d'appui plus complexes. Un guide général ne suffirait pas à couvrir l'ensemble des secteurs d'affaires. Une municipalité est un gouvernement et offre des services dans plusieurs domaines : l'évaluation, les loisirs, les travaux publics, la culture, les services d'incendie, les services de police, etc. On comprend la complexité d'encadrer ces différents services de manière uniforme. Un travail transversal, intermunicipal par service semble donc une avenue intéressante. Par exemple, des normes de création et de libération des données par secteur aideraient sur deux fronts. D'abord, ceci appuierait les services dans la libération de leurs données dans leur municipalité respective. Ensuite, ceci permettrait de meilleures comparaisons entre les municipalités pour un type de service.

« C'est peut-être quelque chose que vous voudrez discuter à une association provinciale »

Un dialogue ouvert à l'intérieur des organisations municipales sera nécessaire pour construire une culture de la donnée ouverte. Les questionnements ou résistances qui peuvent exister vont demeurer tant que les organisations n'auront pas discuté de cette question de manière structurée dans l'organisation. Les répondants ont montré une ouverture sur ce sujet, mais ont des questionnements et souhaitent pouvoir en discuter avec d'autres pour bien comprendre ce que signifie la libération des données, comment le faire, quelles sont les conséquences, etc. Entre autres, les répondants ont généralement des inquiétudes du côté légal. Qui sera responsable des conséquences – s'il y en a – de la libération des données? Les directions ne veulent pas abdiquer leurs responsabilités et en ce sens, une meilleure compréhension générale des enjeux par tous et pour tous semble être un élément qui favoriserait la démarche.

« Écoutez, on n'a pas été associé directement à une réflexion [sur les données ouvertes]! Je ne le sais pas s'il y a eu une réflexion de cette nature-là »

« On lancerait des idées puis on irait valider ensuite les répercussions légales que ça pourrait avoir »

Enfin et en résumé, la recherche a montré qu'il y a un grand potentiel dans la libération des données municipales, mais qu'il y a aussi un certain principe de précaution qui doit s'appliquer. Ce ne sont pas toutes les données qui auront un intérêt. Toutefois, l'idée d'une ouverture par défaut est revenue à quelques reprises et permettrait, dans la mesure où un bon encadrement est en place pour appuyer les directions, de libérer davantage de données pertinentes et utiles pour les citoyens. Une réflexion à l'échelle de chacune des municipalités est nécessaire, et cette réflexion devrait aussi se faire entre les municipalités au niveau de services similaires.