

L'impératif de transparence et l'instauration de procédures organisationnelles : l'exemple des portails « open data » des Établissements Publics de Coopération Intercommunale

Notre article relie la création des portails « open data » à l'adoption d'un modèle organisationnel axé sur la gestion informationnelle. En effet, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale ont progressivement procédé à une ouverture informationnelle de leurs activités dans une optique de développement territorial. Les dispositifs techniques ont été associés à la promotion de la « transparence » au niveau interne et en direction des acteurs locaux. Notre réflexion relèvera que les portails open data ont participé à une réorganisation de l'activité communicationnelle en introduisant des nouvelles pratiques professionnelles. Le processus de production de l'information s'est ainsi enrichi de procédures issues de la documentation et de l'archivage des données. L'information intercommunale est par conséquent devenue un matériau documentaire servant de ressource à une diversité d'acteurs.

Introduction

Au cours de notre recherche doctorale nous avons pu observer que les EPCI articulaient la quête d'une légitimité territoriale à une redéfinition de leur fonctionnement organisationnel reposant sur la promotion d'une « transparence informationnelle ». Toutefois, si cette expression s'est imposée dans les discours sociaux, elle renferme des interrogations au niveau des pratiques de communication intercommunales : quels dispositifs d'échanges sont conçus dans le but de concrétiser cet objectif de transparence ? Quels changements organisationnels instaure-t-elle dans la gestion de l'information intercommunale ? L'observation d'une structuration de l'activité communicationnelle autour de « portails intercommunaux » témoigne de la place centrale accordée à la technique dans la construction d'échanges sociaux. En lien avec l'observation de ce phénomène, notre étude en cours poursuit un double objectif : le premier a pour fin d'étudier les modalités de gestion de l'information intercommunale et son processus de production au niveau des pratiques professionnelles (première et deuxième partie). Le second consiste à mener une analyse des portails d'un point de vue technique en tant que dispositifs de diffusion de l'information publique (troisième partie) (Boisnier, Pailliart, 8, 2012) . Ainsi, notre questionnement principal peut se formuler selon ces termes: la création de dispositifs « open data », sous l'impulsion d'un impératif de transparence, instaure-t-elle de nouvelles procédures dans le processus de production de l'information intercommunale ? Notre réflexion exploitera notre analyse des pratiques professionnelles intercommunales menée en 2012 au sein des communautés suivantes : la Communauté d'Agglomération Chambéry Métropole et la Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole (Akrab, 34, 2012). A l'issue de cette période d'observation participante (une semaine pour chaque communauté), nous avons pu déceler l'émergence d'une logique de gestion de l'information à travers les pratiques professionnelles des agents. Notre étude s'appuiera également sur l'analyse de trois portails « open data » mis en ligne par des communautés d'agglomération : « Rennes métropole en libre accès », « Grand Lyon smart data » et « Montpellier données publiques ouvertes ». Par le recours à des grilles d'analyse, nous avons pu définir des critères discursifs et techniques afin de mener une comparaison de ces trois projets. En outre, notre analyse reposera sur des références issues des différentes disciplines des sciences sociales dans une démarche

transdisciplinaire. Ainsi, notre réflexion considère que le champ de la communication organisationnelle offre l'opportunité d'explicitier les changements opérés par les Tic dans le processus de production. Dans cette optique, les travaux de Jean-Luc Bouillon viendront enrichir notre analyse afin de décrypter les stratégies et procédures qui accompagnent la gestion des portails « open data » au sein des EPCI. Ils seront articulés à des analyses issues des sciences de gestion qui interrogent le lien entre Tic et évolution de la gestion publique territoriale (Yves Chappoz, Daniel Gaxie). Enfin, les travaux en sciences de l'information autour de la veille informationnelle et l'édition participeront à étudier l'évolution des pratiques professionnelles des communicants intercommunaux.

I. Les portails open data vitrines de l'évolution organisationnelle intercommunale

Ce premier volet analysera deux phénomènes ayant contribué au développement des portails open data : le premier phénomène identifié est l'élaboration d'un cadre juridique articulant l'évolution technique à la définition des modalités de « publicité » de l'information publique. Nous pointerons comment ce cadre exerce un effet « injonctif » sur les institutions territoriales dans le domaine info-communicationnel. Le second phénomène observé conduit à l'analyse des modalités d'introduction du modèle d'organisation processus axé sur la gestion informationnelle. Ce modèle s'inscrit dans le champ du New public management en prônant une hausse de la productivité par la mise en place de dispositifs techniques.

1. Gestion de l'information intercommunale : cadre juridique et pratiques de communication

Dans un souci de contextualisation, il convient de préciser que la gestion de l'information intercommunale s'inscrit dans une historicité liée à l'évolution du cadre juridique. La production de lois participa à encadrer l'activité de communication des collectivités territoriales comme le relève Sarah Labelle et Jean-Baptiste Le Corf : « 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 » (Labelle, Le Corf, 64, 2012). La politiste Danièle Bourcier de son côté relève que le cadre juridique définit une représentation des publics en lien avec l'évolution technique : « trois âges de l'information publique sont distingués : celui de l'administré comme objet des technologies de l'information, celui de l'utilisateur comme demandeur d'information et enfin celui du citoyen comme nouvel acteur politique sur les réseaux de communication » (Bourcier, 278, 2013). Elle précise également que les projets « open data » sont en phase d'ouvrir sur une nouvelle relation entre institutions publiques et individus « nous en sommes maintenant à un autre stade : l'avènement d'une société civile sur internet qui se structure en communautés et dont les finalités sont proches de celles du service public. » (Bourcier, 278, 2013). En effet, le développement de politiques de communication intercommunales concoure avec la mise en application de l'ordonnance du 6 juin 2005 modifiant la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs : elle autorise le droit à la « réutilisation des données publiques » et vise principalement la diffusion de l'information à travers les supports numériques. Les associations, partenaires économiques et institutions ont pris appui sur l'idéal démocratique et de transparence promu par les responsables locaux pour exiger la définition de nouvelles modalités de diffusion de l'information intercommunale. De leur côté, les techniciens intercommunaux ont associé cet impératif de transparence à un changement organisationnel visant à uniformiser l'activité des services intercommunaux. Cet objectif s'insère dans le cadre d'une économie des coûts et l'accroissement de la productivité

des agents en lien avec la conception néo-libérale de New public management dont le plan français de Révision générale des politiques publiques s'est inspiré (2007-2012). En outre, Daniel Gaxie utilisait le terme « d'édifice institutionnel » (Gaxie, 62, 1997) afin de décrire le fonctionnement intercommunal à la fin des années quatre-vingt-dix. Ce terme renvoyait à l'absence d'une uniformisation des activités intercommunales. L'appropriation de nouveaux outils techniques et l'apport de compétences dans le domaine informatique et communicationnel ont favorisé l'émergence d'une nouvelle gestion territoriale axée sur la collaboration.

2. Portails « open data » et modèle d'organisation processus

D'un point de vue organisationnel, la création des portails « open data » est associée à l'émergence d'un territoire intercommunal disposant de ses propres dynamiques politiques et économiques. Les services communication ont introduit progressivement une logique de « gestion de l'information », jusqu'alors la production et la diffusion de contenus communicationnels se rattachaient à l'enjeu de reconnaissance de l'autorité intercommunale. Ces contenus s'inscrivaient dans un registre de valorisation et production d'un consensus autour de l'activité de l'institution. De ce fait, les portails open data consacrent « la transformation du gouvernement local donnant la priorité à la production et la distribution de la valeur publique (contenu) plutôt qu'à l'administration publique (contrôle) ». Le partage et la possible création de contenus numériques (applications, visualisations) à partir des informations ouvertes confèrent à l'institution une fonction d'animation et de « back office » (Bourcier, 280, 2013) qui paradoxalement renforce sa position centralisatrice dans la diffusion des informations publiques. En effet, dans son analyse des portails intercommunaux Sébastien Rouquette utilise le terme d'« hypercarrefour » (Rouquette, 62, 2009) de la vie locale pour décrire les stratégies déployées par les territoires dans le déploiement de portails d'informations. Cette stratégie intégrée à l'activité du service communication met en exergue l'adoption du modèle d'« organisation processus ». Ce modèle s'identifie par la représentation de l'organisation comme émettrice d'un flux continu d'activités et d'informations. L'organisation processus place l'information comme un outil de productivité. Elle est issue du « business process reengineering » prônant une réorganisation des procédures de traitement de l'information à travers la mutualisation des services et activités. Le BPR s'est développé aux États-Unis durant les années quatre-vingt-dix au sein d'entreprises du secteur économique soucieuses d'améliorer leur potentiel productif (Bouillon, 2014¹). Il s'identifie par le recours à des dispositifs techniques élaborés et complexes visant à mobiliser les ressources informationnelles dans une visée performative. En outre, dans ses travaux en sciences de gestion Yves Chappoz identifie l'introduction de ce modèle comme un élément constitutif de la nouvelle gouvernance des institutions territoriales. Les Tic renforceront « une gestion des affaires publiques reposant désormais sur un processus d'interaction et de négociation entre des intervenants très hétérogènes au sein de réseaux » (Chappoz, 123, 2008). Par conséquent, un tel modèle est emprunt d'un finalisme technologique gênant, il confère aux Tic un rôle essentiel afin d'accroître l'efficacité de l'action publique. Ainsi, comme le note Josiane Jouët, il est possible d'utiliser le terme « d'infiltration » (Jouët, 115, 1993), dans les pratiques intercommunales, des capacités ou qualités que l'on prête à la technique. Elle note que l'informatisation des pratiques professionnelles conduit « à une réorganisation des méthodes de travail autour des procédures formalisées de l'outil. Les incidences se repèrent à travers un accroissement de la productivité et

¹ Intervention de Jean-Luc Bouillon « La transparence dans le modèle de l'organisation processus », Colloque International « La communication transparente. Organisation, communication et transparence », Laboratoire d'Analyse des Systèmes de Communication d'Organisation, Institut des Hautes Études des Communications Sociales, Université Catholique de Louvain, 21 et 22 novembre 2013.

la rationalité de la machine n'apparaît pas sans relation avec la rationalisation des tâches. La recherche de la performance professionnelle accompagne d'ailleurs fréquemment l'emploi de cet outil » (Jouët, 116. 1993). Cette analyse en sociologie des usages confirme que l'introduction de nouveaux outils techniques produit un profond changement de la définition de l'action publique territoriale.

II. La définition de procédures organisationnelles sous l'impulsion des projets open data

L'objectif de cette partie sera d'étudier la mise en place de procédures de gestion de l'information autour des sites open data. Nous démontrerons qu'elles opèrent un changement dans le métier de communicant public notamment à travers l'acquisition de compétences en documentation et archivage des données.

1. Processus de documentarisation et confiance informationnelle²

Le modèle d'organisation processus a amené les services communication à centraliser une quantité importante d'« informations brutes ». L'enjeu de productivité de l'information a également accru la dépendance du secteur communicationnel aux informations développées par les services de la structure. Cependant, la notion de flux informationnel interroge sur la durée de vie des informations produites et surtout leurs valeurs d'usages. Cette question tend à renforcer l'idée d'une transparence stratégique conduite par les responsables intercommunaux. En effet, l'opulence informationnelle a déplacé la diffusion des contenus autour d'informations techniques sectorisées (transports, culture) gommant les enjeux politiques autour du « projet de territoire ». Cette pratique confirme l'idée d'une stratégie de « naturalisation » (Guéranger, 2008, 614) de la communication intercommunale à travers la diffusion d'une information décontextualisée et objective. L'ouverture d'informations liées aux processus décisionnels reste problématique pour les acteurs locaux. Toutefois, ce modèle d'organisation processus permet de renforcer « la confiance informationnelle » au sein de l'organisation et en direction des acteurs locaux à travers un processus de documentarisation. En effet, dans une étude de terrain sur la notion de confiance dans la gestion de l'information au sein des organisations municipales québécoises, Dominique Maurel et Aida Chebbi ont dégagé trois critères que les cadres territoriaux considèrent comme gages de fiabilité pour la diffusion de contenus: une édition des documents permettant de les identifier par les acteurs selon leurs natures, une facilité d'accès à travers des dispositifs techniques et une qualité informationnelle notamment dans la reproduction détaillée des documents originaux. Ces critères renvoient aux étapes du processus de documentarisation (Chebbi, Maurel, 49, 2012). Elles correspondent à l'instauration des nouvelles procédures imposées par la gestion des portails intercommunaux. Elles sont issues des pratiques professionnelles d'archivages et de documentation :

- une intervention sur le contenu des documents publics : les services communication reçoivent des documents de différentes natures (comptes-rendus, bilan, cahier des charges) par les services techniques. Le travail de sélection des informations induit une expertise technique (vocabulaire, interprétation des données). Ces documents peuvent être vulgarisés ou résumés par les chargés de communication spécialisés dans la thématique. Ici, la collaboration avec le service technique permet de corriger les éventuelles erreurs.

² Analyse issue de notre observation participation menée en 2012 au sein de la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole et Communauté d'agglomération Chambéry Métropole

- une mise en forme du document numérique par le webmestre ou le webdesigner selon les formats informatiques des données. Ce travail d'uniformisation vise la qualité du document en visualisation et en téléchargement. Cette étape décisive permet la réutilisation de données fidèles aux documents originaux par les cibles principales que sont les développeurs informatiques.

- une mise en ligne par le webmestre sous la forme de jeux de données, ce dernier procède aux procédures techniques suivantes: classement dans la rubrique, indexation dans le moteur de recherche interne, ajout dans la liste des données consultables, mise en valeur en page d'accueil des dernières données.

2. Renforcement de la dimension collaborative entre services et acteurs locaux

En outre, nous relevons que cette évolution organisationnelle reposant sur la « fluidité informationnelle » met en lumière deux éléments essentiels au niveau de l'activité communicationnelle intercommunale :

- le renforcement de la dimension collaborative sous l'impulsion des Tic : les acteurs locaux sont représentés comme autonomes dans l'interprétation des informations. L'institution intercommunale délègue ainsi à ces partenaires une fonction de vulgarisation des informations techniques et de développement de contenus interprétatifs (articles, bilan, dossiers).

- l'activité communicationnelle exerce un rôle de « médiateur de contenu » en direction des acteurs territoriaux. La logique informationnelle a permis de relever que les services communication s'orientent vers la production d'une information sélectionnée en fonction de son potentiel d'appropriation par les destinataires. Ainsi, la valeur ajoutée de l'information réside dans le travail de sélection et de mise en forme.

III. Analyse des portails open data : dispositifs techniques et décontextualisation et de l'information

Cette dernière partie vise à produire une comparaison des dispositifs techniques et contenus communicationnels de trois portails open data : « Rennes métropole en libre accès », « Grand Lyon smart data », « Montpellier données publiques ouvertes ». Dans cette optique, deux tableaux d'analyse ont été élaborés: l'un s'attache à mettre en lumière les dispositifs d'accès à ces données et l'autre s'attache à démontrer que ces portails produisent des contenus communicationnels avec une visée pédagogique.

1. Risques et enjeux de la décontextualisation des contenus informationnels

Les portails open data participent à construire une représentation du territoire dans une dimension collaborative et collective. Le terme de « décontextualisation » des contenus s'articule à l'idéologie d'Internet telles que les premières expériences de bibliothèques virtuelles locales au sein des communautés Usenet (Flichy, 2001,175,). Ce terme soulève également que l'in-

formation est insérée dans une logique d'usages techniques ciblés: géolocalisation, création d'applications ou encore statistiques. Joumana Boustany dans un article sur le mouvement français d'ouvertures des données publiques signalait avec pertinence que « ce mouvement d'ouverture des données doit être forcément accompagné d'actions en faveur de la culture des données, un domaine où les professionnels de l'information ont un rôle important à jouer tant au niveau de la formation qu'au niveau de la gestion des données et de leurs métadonnées .» (Boustany, 2012, 59). L'absence de vulgarisation des ces données ou de précisions sur l'utilité de ces données réduit la possibilité pour les citoyens de s'approprier ces informations dans une meilleure compréhension de l'activité intercommunale.

2. Esquisse d'analyse technique et discursive des portails open data

Le premier tableau d'analyse propose des critères de comparaisons autour des dispositifs techniques déployés dans l'organisation de l'information sur les portails. Ces critères pointent les dispositifs techniques et repères informationnels facilitant l'accès aux données publiques à travers les sites.

Portails Accès aux Données	Rennes métropole en libre accès	Grand Lyon smart data	Montpellier données publiques ouvertes
Outils d'accès	Moteur : sélection des données par catégorie/ par format/par éditeur	Moteur : sélection des données par mots clés/ catégorie/acteurs/ licence	Moteur : sélection des données par format/ catégories/ acteurs
Données disponibles	182 jeux de données	422 jeux de données	120 jeux de données
Recherche avancée		Trier par : date/ note/ popularité	Trier par : date/mise à jour/ alphabétique
Repères d'éditions	Résumé des contenus, aperçu carte, fournisseur, contact mail	Résumé, fournisseur, charte, contact mail	Résumé, fournisseur
Informations techniques	Formats, taille, données, mots clés, visualisation, métadonnées	Formats, taille, données, mots clés, visualisation, métadonnées	Formats, taille, mots clés, propriétaire, métadonnées
Interactivité	Partage réseaux sociaux, mail, commentaires	Mail, évaluation	Mail, Partage réseaux sociaux, évaluations

La comparaison des trois portails démontre que l'accessibilité des contenus participe à la valorisation de l'information et à sa réutilisation. Ils constituent les éléments de repères mais aussi des preuves d'une « décontextualisation » de l'information transmise. Elle s'inscrit dans une logique inverse à l'émergence de l'intercommunalité où l'on observait que les contenus communicationnels valorisaient l'autorité territoriale (promotion, marketing territorial). En outre, ces repères répondent davantage aux attentes des développeurs et experts en recherche informationnelle. Comme précisé précédemment, ils répondent également à l'enjeu de confiance informationnelle.

Ce second tableau général d'analyse démontre que les portails développent différents types de contenus communicationnels qui viennent s'articuler aux dispositifs de diffusion des données publiques. Ils confèrent à ces sites une dimension collaborative et de proximité.

Portails Type de contenus	Rennes métropole en libre accès <i>Destinataire</i>	Grand Lyon smart data <i>Destinataire</i>	Montpellier données publiques ouvertes <i>Destinataire</i>
Actualité / Valorisation	<i>Acteurs locaux/habitants</i> Article, études autour de l'open data en Bretagne	<i>Partenaires économiques</i> Projets, réglementations, appel à projet	<i>Habitants</i> Utilisation des applications, valorisation des données
Informations-services	<i>Acteurs locaux</i> Chiffres clés, cartes, administration	<i>Acteurs économiques</i> Informations juridiques, infrastructures,	Acteurs locaux Infrastructures, administration
Animation / Infographie	Territoires, infrastructures, cartes	Rubrique « Imagerie »	
Description du projet	« Notre démarche » : engagement, projet	« Comprendre la démarche » : enjeux territoriaux, innovation	« Blog de l'open data » : transparence, participation
Vulgarisation	Résumé, guide utilisation	Résumé, schéma, glossaire	Résumé, guide utilisation

Les contenus communicationnels viennent enrichir les portails en proposant des informations autour du mouvement open data. Ainsi, la dimension pédagogique se situe au niveau de la formation des individus aux enjeux de l'ouverture des données publiques. Les institutions territoriales développent également ces contenus dans un objectif d'adhésion des individus à l'action intercommunale. Toutefois, notre analyse relève une segmentation des cibles clairement identifiables sur ces portails. Par exemple « Lyon Smart Data » privilégie les informations susceptibles d'attirer les acteurs économiques, le portail de Rennes Métropole s'inscrit dans

une démarche citoyenne et sociale. De cette manière, nous notons que chaque territoire définit un projet d'ouvertures des informations étroitement articulé aux enjeux économiques et sociaux.

Conclusion

En définitive, la gestion des portails open data au sein des EPCI s'inscrit dans un mouvement d'évolution organisationnelle qui s'appuie sur une dimension collaborative (interne) et partenariale (acteurs territoriaux). L'activité communicationnelle a adopté des procédures de traitement et de diffusion de l'information (documentarisation) qui renforce sa légitimité au sein de l'organisation intercommunale. Toutefois les dispositifs techniques et contenus communicationnels développés relèvent une différenciation des objectifs et conceptions des projets open data. En effet, selon les enjeux territoriaux les communautés définissent des portails s'adossant au mieux à la politique poursuivie. Par ailleurs, nous partageons la posture d'analyse de Sarah Labelle et Jean-Baptiste Le Corf considérant ces portails comme la « 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 » (Labelle, Le Corf, 66, 2012).

Bibliographie

Akrab H. (2012), L'inscription des Tic dans les territoires : le cas des sites internet des structures intercommunales, thèse de doctorat (dir Isabelle Pailliarth) soutenue le 18 juin 2012, Université Stendhal Grenoble 3, 416.

Bardou Boisnier S., Pailliarth I. (2012) , « Dossier, Information publique : stratégies de production, dispositifs de diffusion et usages sociaux », *Les Enjeux de l'Information et de la Communication*, n° 13/2, 2012, p. 3-10, consulté le [3 avril 2014]. URL : http://w3.u-grenoble3.fr/les_enjeux/pageshtml/art2012.html#dossier

Bourcier D. (2013), « Telecommuns versus teleservices publics : vers des services publics collaboratifs en ligne », *Revue française d'administration publique*, n°146, 271-284.

Boustany J.(2012), « Open data et collectivités territoriales : états des lieux », Documentaliste-Sciences de l'Information, vol 49, 59-60.

Chappoz Y., Pupion P-C (2013) , « Une nouvelle gouvernance et de nouvelles politiques publiques territoriales », *Gestion et management public* , volume 2/n°2, 1-4.

Flichy P.(2001), L'imaginaire d'Internet, Paris, La Découverte, 257.

Gaxie D. (1997), « Des logiques d'action conservatrices », *Problèmes politiques et sociaux*,n°951-952, 62-83.

Guéranger D. (2008), « L'intercommunalité, créature de l'État, Analyse socio-historique de la coopération intercommunale, le cas du bassin chambérien », *Revue Française de Science Politique*, Vol.58, 605-620

Jouët J. (1993), « Pratiques de communication et figures de la médiation », *Réseaux*,n°60, 99-120.

Labelle S. et Le Corf J-B. (2012), « Modalités de diffusion et processus documentaires, conditions du« détachement » des informations publiques. Analyse des discours législatifs et des portails open data territoriaux », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, n° 12/2, 59-71.

Maurel D., Chebbi A. (2012), « La perception de la confiance informationnelle », *Communication et organisation*, n°42, 45-65.

Rouquette S. (2009), L'analyse des sites internet. Une radiographie cyberspace, Bruxelles, De Boeck, 304.

Stacey R. (1996), *Strategic Management & Organizational Dynamics* , London, Pitman, 90.