



Gestion Publique Réactive

IGPDE - Bureau de la
Recherche

Actualité de la veille en gestion publique - n° 47- juillet-août 2012

Royaume-Uni : open government, l'information au service de la performance ?

Dès son entrée en fonction, en mai 2010, le gouvernement de David Cameron a fait de la transparence gouvernementale un axe majeur de sa politique, dans le cadre plus général d'un engagement à « rendre le pouvoir aux citoyens »¹. Indépendamment des bénéfices attendus de l'« open data » en termes de croissance, la « libération de l'information » est conçue Outre-Manche comme le fer de lance d'une meilleure gestion publique, plus économe et plus performante, car placée sous le contrôle direct des usagers. Quel bilan tirer de cette politique, deux ans après son lancement ?

D'une ambition à l'autre : de la transparence à la concurrence

Rendre compte directement à l'utilisateur-contribuable

La politique de transparence s'est d'abord traduite par la mise en ligne, en libre accès², d'un grand nombre d'informations publiques et de données relatives aux engagements financiers de l'Etat et des collectivités locales (salaires des dirigeants publics, contrats passés par les administrations, détail de dépenses publiques ...). La diffusion de ces informations est destinée à la fois à la sphère économique, où elle est susceptible de favoriser l'innovation, et aux contribuables, pour leur rendre compte de l'usage de deniers publics appréhendés avant tout comme un prélèvement sur deniers privés dont la légitimité, n'allant pas de soi, appelle une justification. Ce « droit de regard » direct des citoyens, exercé indépendamment des missions de contrôle dévolues à leurs représentants élus au Parlement, ainsi qu'aux institutions consacrées, à commencer par le National Audit Office (NAO)³, doit aussi jouer un rôle d'aiguillon pour stimuler la performance de l'action publique et lutter contre les gaspillages.

Attiser la concurrence au bénéfice de l'utilisateur-client

Cette politique a connu de nouveaux développements à partir du milieu de l'année 2011, avec la publication d'un Livre blanc sur « l'ouverture des services publics »⁴ qui énonçait cinq principes, au premier rang desquels l'ouverture la plus large possible des services à la concurrence du secteur privé. Celle-ci va de pair avec le libre choix du « prestataire de service (public) » par les usagers. Ici appréhendés comme des clients exigeants et des consommateurs avertis, ceux-ci doivent pouvoir accéder à une information stratégique pour effectuer les choix les plus judicieux dans la sélection de leurs divers « fournisseurs » (écoles, hôpitaux, médecins ...).

Le programme « Open Justice »⁵, pour sa part, comprend un module qui inventorie les délits commis, par zone géographique, et rend compte de leur évolution statistique (« crime map »⁶).

¹ Voir aussi à cet égard la note Réactive de mars 2011 sur le projet « Big Society », par opposition à « Big Government » : http://www.institut.minefi.gouv.fr/sections/recherche_publications/gestion-publique-a-l-internati/gpr/Gpr_BigSociety

² Le site internet dédié : <http://data.gov.uk/> a d'ailleurs inspiré la création en France de la plate-forme <http://www.data.gouv.fr/> dont la première version a été lancée fin 2011 :

<http://www.rslnmag.fr/post/2011/12/05/datagouvfr-la-plateforme-dopen-data-francaise-est-en-ligne.aspx>

³ Le National Audit office est l'équivalent britannique de la Cour des Comptes française

⁴ <http://files.openpublicservices.cabinetoffice.gov.uk/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf>

⁵ Le rapport de Rick Muir (Institute for Public Policy Research) sur « Open Justice » :

<http://www.ippr.org/publication/55/9191/open-justice-empowering-victims-through-data-and-technology>

⁶ <http://www.police.uk/>

Selon Tim Kelsey⁷, responsable de la politique de transparence et de publication des données publiques, celle-ci est un facteur de productivité pour les services ainsi mis en concurrence sous la pression de l'utilisateur-client. Elle permettrait en outre de lutter contre la corruption grâce à la publication des contrats publics⁸.

Cette orientation a été renforcée en mars 2012 par la mise à jour du Livre blanc qui annonce une consécration du principe du libre choix en l'inscrivant dans la loi, en le rendant effectif pour les personnes les plus défavorisées et en promouvant les associations locales de « consommateurs » de services publics, afin d'attiser la concurrence et de mettre un terme aux situations de monopole public⁹. Dans cette logique, et de la bouche même du Premier ministre, la diffusion de l'information se veut un outil donné aux citoyens pour reprendre le pouvoir aux bureaucrates et aux politiques et mettre à bas, « brique par brique, édifice par édifice », les structures passées du « Big State ».¹⁰

Les limites de la démarche : trop d'information tue l'information ?

Au mois d'avril 2012, le NAO a publié une première étude¹¹ sur la politique d'« open government » conduite au Royaume-Uni. Avec 8600 jeux de données mis en ligne, le site data.gov.uk dépasse largement son équivalent américain (data.gov) et tient sans doute le premier rang mondial dans ce domaine. L'intérêt des citoyens pour ces informations n'est toutefois pas démontré et il n'existe pas d'évaluation systématique des bénéfices de cette politique, dont le coût n'est ni connu ni a fortiori diffusé, contrairement à l'esprit de la démarche. Le rapport du NAO souligne le faible taux de connexion aux données proposées, en dépit des pics de fréquentation suscités par le lancement de nouvelles banques de données (dont « crime map ») et d'un taux d'accès élevé à la page d'accueil de data.gov.uk (4 internautes sur cinq n'allant pas plus loin). La Commission des Finances du Parlement de Westminster vient de reprendre ces critiques¹² en soulignant, outre les carences de certaines informations, insuffisantes pour permettre aux usagers de faire un choix éclairé, le caractère difficilement exploitable de données délivrées à l'état brut et laissées à la sagacité des utilisateurs.

La conception de data.gov.uk a pourtant été revue¹³ afin d'offrir une information plus claire, et de faire de ce site un véritable outil de médiation entre les citoyens et le gouvernement. L'équilibre à trouver entre le projet initial, visant à fournir des données sans intermédiation (donc sans filtrage ni interprétation) et la nécessité que ces informations revêtent une forme aisément compréhensible pour le plus grand nombre demeure sans doute un défi¹⁴. La possibilité d'exercer le droit à l'information, garanti par le « Freedom of Information Act » (FOI)¹⁵, en saisissant l'administration concernée, pourrait selon Tim Davies¹⁶ constituer une voie de conciliation de ces deux exigences. Encore faut-il connaître les limites de la divulgation des informations gouvernementales, qui ne semblent pas clairement établies, comme en témoigne la récente opposition¹⁷ entre le Commissaire à l'information, garant de l'application du FOI, et le Premier ministre, au sujet des comptes-rendus de réunions entre les ministres et les fonctionnaires. De plus, en l'état actuel du droit, les fournisseurs privés de services publics peuvent se réfugier derrière le secret des affaires pour justifier une rétention d'information.

⁷ <http://www.nuffieldtrust.org.uk/talks/videos/tim-kelsey-transparency-public-services>

⁸ La publication des informations sur les contrats a néanmoins aussi généré de nouvelles formes de fraude (détournement de fonds publics destinés aux fournisseurs privés), comme le révèle le rapport du NAO cité plus loin : <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2012/apr/18/uk-open-government-data-national-audit-office>

⁹ <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/9171481/Brick-by-brick-were-tearing-down-the-big-state.html>

¹⁰ Voir à cet égard la déclaration de David Cameron le 6 juillet 2011 : <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/8621560/David-Cameron-We-are-creating-a-new-era-of-transparency.html>

¹¹ http://www.nao.org.uk/publications/1012/implementing_transparency.aspx

¹² <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/102/10203.htm>

¹³ <http://data.gov.uk/blog/the-new-datagovuk>

¹⁴ Les débuts de l'open data dans les collectivités locales en France semblent rencontrer ce même dilemme et le bon format de diffusion des données reste à trouver : <http://www.lagazettedescommunes.com/113394/open-data-la-transparence-democratique-demeure-virtuelle/>

¹⁵ http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/Yourrightsandresponsibilities/Freedomofinformationanddataprotection/DG_4003239

¹⁶ <http://data.gov.uk/blog/laying-the-foundations-for-open-data-engagement>

NB : le blog de Tim Davies : <http://www.timdavies.org.uk/>

¹⁷ <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/jul/16/david-cameron-freedom-of-information>

Au-delà de ces limites, c'est peut-être plus fondamentalement la distinction entre données (par essence, brutes) et information qui est en cause. Si l'« open data » peut être utile à la sphère économique, qui utilise et traite certaines données pour développer son activité, on peut supposer que le citoyen en quête d'information aspire, quant à lui, à une transparence gouvernementale qui lui permette de comprendre les tenants et les aboutissants des politiques menées. L'information implique une médiation, une traduction, une inscription dans un contexte qui lui donne sens. Ainsi, l'idéal de transparence absolue, en induisant une confusion entre données et information, pourrait se heurter à la réalité des capacités et volontés individuelles de traitement des données, lequel traitement requiert du travail et du temps¹⁸.

Quelles perspectives ?

Dans ce contexte, l'abandon des modes de contrôle traditionnels verticaux de l'action publique, engagé depuis 2010¹⁹, avec, entre autres, la remise en question des « Public Service Agreements » (PSA)²⁰ et la suppression de l'Audit Commission for Local Authorities²¹ (dont les missions sont désormais confiées à des sociétés privées²²), apparaît comme un pari de réussite : la volonté du gouvernement est en effet de remplacer ce type de contrôles, considérés comme centralisés et bureaucratiques²³, par le contrôle direct des citoyens et des communautés grâce à la transparence, la mise en concurrence et la liberté de choix²⁴. A cet égard, le projet de désignation nominative, dans les business plans ministériels²⁵, des managers n'atteignant pas les objectifs qui leurs sont assignés, illustre bien ce glissement du contrôle hiérarchique vers un droit de regard, et même de jugement, donné aux citoyens.

L'efficacité d'un tel usage de l'« open government » peut paraître incertaine, surtout en période de restriction des moyens des administrations publiques. Comme le note le chercheur Anuradha Joshi²⁶, il existe à ce jour peu d'évaluations généralisables de l'impact des politiques de transparence sur la qualité des services publics et les objectifs de ces politiques ne sont pas toujours clairement définis. Il paraît néanmoins acquis qu'une condition nécessaire et essentielle à la réussite de ce type de démarche est que les services soient en mesure de développer en interne une capacité à répondre aux demandes et attentes suscitées. Le dialogue entre les « prestataires » et les usagers serait également important car il permettrait une meilleure compréhension réciproque des besoins et des contraintes, favorisant un rapprochement de la conception qu'ont de « la qualité » les uns et les autres.

Arlette Heurtaux

¹⁸ Pour approfondir la réflexion, on pourra se référer avec intérêt à la publication de Bertrand Duperrin sur la surcharge informationnelle : <http://www.duperrin.com/2007/02/23/la-surcharge-informationnelle-est-un-mythe/>

¹⁹ <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/7884681/David-Cameron-and-Nick-Clegg-Well-transform-Britain-by-giving-power-away.html#>

²⁰ Les Public service agreements (PSA) introduits en 1998, lient chaque ministre au ministère des Finances par des objectifs de performance déclinés en cascade et associés à des indicateurs : www.parliament.uk/briefing-papers/SN03826.pdf

²¹ La mise en place de l'Audit Commission en 1982, à l'instar de celle du NAO en 1983, visait précisément à améliorer la reddition des comptes dans une logique de performance :

http://www.crefige.dauphine.fr/recherche/histo_compta/carassus.pdf pp 8-9

²² <http://www.audit-commission.gov.uk/aboutus/future/Pages/default.aspx>

²³ La mise en œuvre de la LOLF en France n'échappe pas à ce sentiment de bureaucratisation : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-mise-en-oeuvre-de-la-loi-organique-relative-aux-lois-de-finances-LOLF> (p. 19)

²⁴ La mise en place d'élections locales faisait aussi partie des outils annoncés de ce contrôle par les citoyens, mais elle ne rencontre qu'un succès en demi-teinte : http://www.publicservice.co.uk/news_story.asp?id=19652

²⁵ http://www.publicservice.co.uk/news_story.asp?id=19915

²⁶ http://www.dfid.gov.uk/R4D/PDF/Outputs/Mis_SPC/60827_DPRJoshi_Preprint.pdf