



### Russie : de la *Glasnost*<sup>1</sup> à l'*Open Government*, les progrès réalisés en matière de transparence

Malgré son apparent manque d'ouverture, la Russie s'engage résolument dans la révolution de l'*Open data*<sup>2</sup> : selon Ivan Begtin, directeur de l'ONG *Infoculture*, « Un processus important et puissant d'ouverture générale des données est en marche ». Le baromètre *Open data* classe d'ailleurs la Russie 26<sup>e</sup> sur 86 États, devant la Belgique, le Portugal et l'Irlande. En outre, Moscou a accueilli, les 10 et 11 décembre 2015, le premier sommet national pour les données ouvertes<sup>3</sup>.

#### La Russie, consciente de l'intérêt du gouvernement ouvert, prend le train en marche en 2011

L'idée de gouvernement ouvert est apparue en Russie dès 2002 avec le lancement du programme fédéral « Russie électronique »<sup>4</sup>. L'adoption en 2009 de la loi fédérale sur « l'accès à l'information des activités des organismes gouvernementaux nationaux et locaux » est le point de départ d'une politique d'*Open Government* (OG)<sup>5</sup>. Cette décision représentait un grand défi mais la Russie se rendit très vite compte des avantages immenses de cette orientation vers la transparence.

Au-delà de la mise à disposition de données historiques<sup>6</sup>, la politique d'OG est un moyen d'améliorer la participation des citoyens. De plus, la Commission européenne a estimé que l'ouverture des données publiques pouvait générer jusqu'à 48,7 mds \$ d'activité économique supplémentaire<sup>7</sup>. Sans compter que la mise en place de règles claires et l'accès à l'information ont un effet positif sur l'image d'un pays, permettant ainsi d'attirer les investisseurs et de nouveaux flux financiers<sup>8</sup>.

#### Du *Big government*<sup>9</sup> au gouvernement ouvert, le chemin de la Russie vers la transparence est sinueux

En octobre 2011, afin de suivre le mouvement mondial, le président Medvedev lance le projet *Big Government*, un modèle d'OG à la russe<sup>11</sup>; en février 2012, un groupe de travail est chargé de la réflexion sur la mise en place d'une politique d'OG<sup>12</sup> et en mai de la même année, Mikhaïl Abyzov<sup>11 & 10</sup> est nommé « ministre du Gouvernement ouvert ». Les principes retenus sont l'implication des citoyens, la responsabilisation des acteurs, l'accès à l'information et la transparence du gouvernement<sup>12</sup>. C'est à ce moment-là que l'utilisation des données de gouvernement ouvert est devenue une priorité pour les agences fédérales avec la publication, aussi en mai 2012, du décret « sur les principaux domaines d'amélioration du système de gouvernance publique<sup>8</sup> ».

L'année 2013 a été une année charnière et paradoxale. D'une part, les projets ont foisonné : en février, la ville de Moscou a

<sup>1</sup> La *glasnost* (transparence en russe) est une politique de liberté d'expression et de publication des informations (**pas très précis**) qui débute après l'accident nucléaire deTchernobyl puis fut ensuite développée en URSS par Mikhaïl Gorbatchev à partir de 1986.

<sup>2</sup> Ouverture des données : principe selon lequel les données publiques (c'est-à-dire les données recueillies, actualisées et utilisées par les organismes publics) doivent être accessibles et utilisables par les citoyens et les entreprises : <http://www.data-publica.com/content/lexique-de-lopen-data/>

<sup>3</sup> <http://infometer.org/blogi/summit-od-2015>

<sup>4</sup> Décision du gouvernement de la Fédération de Russie du 28 janvier 2002.

<sup>5</sup> <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/152192787>

<sup>6</sup> <http://blog.okfn.org/2015/01/16/budgetapps-the-first-all-russia-contest-on-open-finance-data/>

<sup>7</sup> <http://www.forbes.com/sites/markadomanis/2012/11/12/open-government-a-la-russe-how-the-russian-government-is-trying-to-modernize/>

<sup>8</sup> <http://www.davidpublisher.org/Public/uploads/Contribute/55598ca55490e.pdf>

<sup>9</sup> *большое правительство* ou *big government*.

<sup>10</sup> <http://government.ru/en/gov/persons/201/events/>

lancé une plateforme de données ouvertes [data.mos.ru](http://data.mos.ru), atlas numérique de la ville, et le pays a mis en place un conseil des données ouvertes<sup>11</sup> ; en avril, l'oblast d'Oulianovsk a lancé la première initiative pour le gouvernement ouvert en Russie, avec le soutien de la Banque mondiale<sup>12</sup>. Au total, 27 projets de sujets de la Fédération de Russie ou de municipalités ont vu le jour<sup>12</sup>. En contrepoint, la Russie s'est retirée en mai de l'*Open Government Partnership*<sup>13</sup> qu'elle avait rejoint en décembre 2012, car elle souhaitait poursuivre sa propre politique d'*Open Government*<sup>14</sup>.

## Les nombreux projets qui voient le jour témoignent de la volonté de s'engager dans la voie du gouvernement ouvert

Sous l'impulsion d'ONG très actives dans la promotion de l'« open data », comme Infoculture ou la Fondation ville ouverte<sup>15</sup>, la Russie a vite rattrapé son retard<sup>16</sup>. Le portail [open.gov.ru](http://open.gov.ru), créé en 2011, recense toutes les actualités et réalisations en matière d'OG en Russie. À partir de mars 2014, le portail [data.gov.ru](http://data.gov.ru) intègre de nombreuses données ouvertes et sert de plateforme de communication<sup>17</sup>. En décembre 2015, plus de 6 000 jeux de données étaient disponibles (contre 1 040 à son ouverture) auxquels il convient d'ajouter les données des portails régionaux qui sont au nombre de 5 000<sup>18</sup>.

De nombreux portails gouvernementaux d'information et d'interaction avec les citoyens ont été créés<sup>8 19</sup>. Tous les projets de loi sont publiés sur le site [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) (28 355) et peuvent faire l'objet d'une discussion préalable à leur vote, d'une évaluation et même, théoriquement, d'un blocage en cas de suspicion de corruption<sup>20</sup>. Le portail [clearspending.ru](http://clearspending.ru) permet de suivre les dépenses gouvernementales et gérer plus de 12 millions de contrats, 270 000 contractants et 900 000 fournisseurs<sup>21</sup>. Par ailleurs, des efforts notables ont été réalisés dans la formation afin que tous les acteurs acquièrent les compétences nécessaires<sup>20</sup>. Une école des données ouvertes, [opendataschool.ru](http://opendataschool.ru), a vu le jour.

Le gouvernement russe est à l'origine de plusieurs initiatives visant à promouvoir la politique d'OG : en décembre 2014, le ministère des Finances, en collaboration avec l'ONG Infoculture, a lancé un concours pour développer une application « BudgetApps » basée sur les données ouvertes disponibles en matière financière<sup>22</sup>. En octobre 2015, le centre d'analyse du gouvernement a organisé pour la deuxième fois un hackathon à Moscou : 32 équipes de développeurs se réunirent pendant deux jours pour travailler à la réalisation de prototypes d'applications construits sur des données gouvernementales ouvertes<sup>23</sup>. « Un budget pour les citoyens »<sup>24</sup> est l'un des projets prioritaires du gouvernement. L'objectif de ce concours national, qui récompense les projets les plus novateurs, est de rendre le budget plus clair et compréhensible par le citoyen<sup>25</sup>.

## Le potentiel de la Russie en matière d'« open data » et les défis majeurs à relever

Les conditions de développement d'une politique d'OG optimale ne sont pas toujours réunies<sup>26</sup>. À titre d'exemple, beaucoup de données concernent des opérations internes aux structures et contiennent des informations peu intéressantes pour le public<sup>8</sup> ; c'est le cas dans le domaine budgétaire<sup>19</sup>. La Russie possède néanmoins un potentiel important non encore exploité<sup>25</sup>. Pour le développer, plusieurs défis restent à relever :

- les données doivent être plus compréhensibles et accessibles ; un travail de fond sur les données produites doit être effectué afin d'améliorer leur qualité (définition de critères), de favoriser leur utilisation<sup>6</sup> et la comparabilité entre régions ;
- elles doivent servir l'innovation et permettre d'augmenter la croissance économique<sup>27</sup> ;
- les citoyens doivent être impliqués dans la politique d'OG afin de participer à son évaluation<sup>28</sup> ; une réelle interaction entre les citoyens et les agences gouvernementales doit être rendue possible<sup>3</sup> afin d'encourager la collaboration<sup>20</sup> et l'innovation<sup>19</sup>.

La création d'un « centre d'excellence » en matière d'« open data » serait la première étape de l'approfondissement de la politique d'*Open Government*<sup>20</sup>.

Virginie Ma-Dupont

11 <http://www.newmediacenter.ru/2013/07/16/evolution-of-electronic-government-in-russia/>  
12 <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/10/ulyanovsk-oblast-regional-government-launches-open-data-initiative-in-russia>  
13 <http://www.newmediacenter.ru/2013/07/16/evolution-of-electronic-government-in-russia/> - <http://www.opengovpartnership.org/>  
14 <http://www.opengovpartnership.org/blog/alex-howard/2013/05/20/russia-withdraws-open-government-partnership-too-much-transparency>  
15 <http://fr.slideshare.net/fullscreen/inxaoc/open-data-in-russia-open-budget-open-transport-ect-for-wego-webinar/2>  
16 <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/russia/Open-Data-and-Economic-Growth-in-Russia-ENG.pdf>  
17 <http://www.epsiplatform.eu/content/russia-launches-its-open-data-portal>  
18 Ville de Saint-Petersbourg : <http://data.gov.spb.ru/> - région de Toula : <http://www.opendata71.ru/> - région de Perm : <http://opendata.permkrai.ru/opendata/>.....  
19 Outre ceux cités : budget des villes de Moscou [budget.mos.ru](http://budget.mos.ru), et de Saint-Petersbourg [budget.lenobl.ru](http://budget.lenobl.ru), le parlement : [duma.gov.ru](http://duma.gov.ru) et les ministères fédéraux tels que le ministère de l'Intérieur [mvd.ru/opendata](http://mvd.ru/opendata), le portail des achats de l'État : [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru), le portail de contrôle des services municipaux et nationaux [vashkontrol.ru](http://vashkontrol.ru)  
20 <http://www.rg.ru/2014/07/24/portal-site.html>  
21 <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/01/13/unleashing-the-potential-of-open-data>  
22 <http://blog.okfn.org/2015/01/16/budgetapps-the-first-all-russia-contest-on-open-finance-data/>  
23 <http://open.gov.ru/events/5513999/>  
24 <http://budget.open.gov.ru/>  
25 <http://open.gov.ru/events/5514768/>  
26 <http://habrahabr.ru/company/infoculture/blog/272965/>  
27 <http://ac.gov.ru/en/events/04344.html>  
28 <http://www.iis.ru/en/content/view/575/91/>