

Études et réflexions 2018 numéro 8

## *Open data* et renouveau de la démocratie directe ?

---

Jean-Baptiste ROCHE\*

Citer cet article : Jean-Baptiste ROCHE, « *Open data* et renouveau de la démocratie directe ? », Elise Mouriesse (dir.), *L'open data : une évolution juridique ?*, Revue générale du droit (www.revuegeneraledudroit.eu), Études et réflexions 2018, numéro 8.

---

\* ATER à Le Mans Université. Docteur en droit, Université de Rennes 1.

Les deux principes essentiels sur lesquels la démocratie repose<sup>1</sup> sont, d'une part, l'égalité des citoyens, en droit mais aussi dans une certaine mesure en fait, et, d'autre part, la liberté politique, qui implique que le citoyen soit suffisamment éclairé pour pouvoir participer activement et efficacement à la vie de la cité<sup>2</sup>.

Dans cette optique, l'*open data* présente à la fois des avantages et des inconvénients<sup>3</sup>. En ce qui concerne la liberté politique, il s'agit indéniablement d'un outil susceptible de favoriser la participation politique, toutefois l'*open data* ne bénéficie pour le moment qu'à une infime minorité d'initiés. En effet, l'*open data* demeure méconnu d'un grand nombre de citoyens et risque ainsi de creuser un peu plus au sein de la population les inégalités liées au numérique, non plus dans des sphères uniquement socio-économiques (il n'est plus à démontrer que la maîtrise des nouvelles technologies numériques est un facteur déterminant d'intégration ou au contraire d'exclusion sociale et professionnelle), mais également dans la vie politique, qu'elle soit locale ou nationale.

La question est ainsi la suivante : l'*open data*, et plus généralement les nouveaux outils numériques, permettent-ils aux citoyens de mieux maîtriser la vie politique de la cité, ou au contraire constituent-ils une illusion supplémentaire quant à la possibilité d'expérimenter de nouvelles formes de démocratie directe ?

---

<sup>1</sup> Sur les controverses à propos des rapports entre la démocratie et chacun de ces deux principes, voir A.-M. LE POURHIET, *Droit constitutionnel*, Paris, Economica, 7<sup>e</sup> éd., 2016 (XVII-566 p.), p. 82-85.

<sup>2</sup> En ce sens, les règles relatives aux campagnes électorales sont d'un enjeu capital. Enjeu qui ne semble pas avoir été suffisamment saisi en France, en particulier en ce qui concerne les campagnes référendaires. V. J.-B ROCHE, *Les mutations de la démocratie directe en France depuis 1945*, Thèse de doctorat soutenue le 8 décembre 2017, Université de Rennes 1 (1003 p.), not. p. 617 et s.

<sup>3</sup> Selon l'encyclopédie libre Wikipédia : « L'*open data* ou donnée ouverte est une donnée numérique dont l'accès et l'usage sont laissés libres aux usagers. Elle peut être d'origine publique ou privée, produite notamment par une collectivité, un service public (éventuellement délégué) ou une entreprise. Elle est diffusée de manière structurée selon une méthode et une licence ouverte garantissant son libre accès et sa réutilisation par tous, sans restriction technique, juridique ou financière. » V. [https://fr.wikipedia.org/wiki/Open\\_data](https://fr.wikipedia.org/wiki/Open_data).

Si la question des « apports démocratiques » de l'*open data* ne peut être traitée isolément, sans la replacer dans le contexte plus général de la « transition numérique » et sans faire le lien notamment entre l'*open data* et le *big data*<sup>4</sup>, il apparaît que l'*open data* relève de la démocratie participative et non de la démocratie directe (I), raison pour laquelle elle constitue sans doute une nouvelle illusion démocratique (II).

## I. — L'OPEN DATA, OUTIL DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET NON DE LA DEMOCRATIE DIRECTE

Dans le contexte actuel de « crise de la démocratie représentative », divers procédés relevant de la « démocratie participative » ont progressivement émergé. « *La participation du public connaît, tant sur le plan juridique que sur le plan politique, un succès étonnant. Il est tel que l'on présente ce qui est qualifié de "démocratie participative" comme une alternative à la démocratie représentative* »<sup>5</sup>. Devant ce constat, il convient de préciser dans quelle mesure la démocratie directe et la démocratie participative partagent en apparence un idéal commun, mais demeurent deux concepts distincts, l'un d'une nature démocratique et l'autre d'une nature oligarchique.

A titre liminaire, un effort de définition des différentes notions liées à la démocratie est donc nécessaire, afin notamment de distinguer la démocratie directe, d'une part, de la démocratie représentative (A), et, d'autre part, de la notion plus ou moins à la mode de « démocratie

---

<sup>4</sup> Selon l'encyclopédie libre Wikipédia : « *Le big data, littéralement "grosses données", ou mégadonnées, parfois appelées données massives, désigne des ensembles de données devenus si volumineux qu'ils dépassent l'intuition et les capacités humaines d'analyse et même celles des outils informatiques classiques de gestion de base de données ou de l'information* ». V. [https://fr.wikipedia.org/wiki/Big\\_data](https://fr.wikipedia.org/wiki/Big_data). On notera avec amusement qu'une recherche dans Google pour les termes « *open data* » donne en seconde réponse : « *Open Data définition : C'est quoi ? A quoi ça sert ? – LeBigData* » (<https://www.lebigdata.fr/open-data-definition>).

<sup>5</sup> Y. JEGOUZO, « *La participation du public. Incidences d'un principe de portée internationale sur le droit français de l'urbanisme et de l'environnement* », étude réalisée à l'occasion de séminaires organisés par le SERDEAUT entre 2012 et 2013, disponible en ligne : <http://serdeaut.univ-paris1.fr>.

participative » (B). Cette démarche préalable permettra ainsi de déterminer à quel type de démocratie se rattachent les avantages et inconvénients de l'*open data* et plus généralement de la « datacratie »<sup>6</sup>.

### **A. La démocratie directe, un régime impossible malgré les évolutions juridiques et technologiques comme l'*open data***

La démocratie directe est souvent assimilée à un régime politique appartenant au passé, elle est en fait un régime appartenant à l'imaginaire politique. L'exemple historique souvent cité est celui d'Athènes, mais il est loin de correspondre à l'idéal démocratique tel que nous l'envisageons de nos jours<sup>7</sup>. A l'apogée de la démocratie athénienne sous Périclès (V<sup>e</sup> siècle av. J.-C.), n'était admise à l'assemblée populaire nommée *Ecclesia* qu'une petite minorité d'hommes, propriétaires terriens et riches marchands, et de surcroît seule une petite fraction de ces citoyens athéniens s'y rendait effectivement. « *Loin de l'idéal démocratique, la démocratie hellénique était donc très imparfaite* »<sup>8</sup>. Aujourd'hui encore, certains cantons suisses se gouvernent par « *Landsgemeinden* », toutefois ces assemblées populaires tendent également à disparaître<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Au sens très large qui ressort notamment des différents articles parus récemment dans le numéro de la revue *Pouvoirs* sur ce thème. Selon Antonin GUYADER, « *La "datacratie" peut (...) être entendue comme l'ensemble des points de contact entre les transformations induites par les usages du numérique et la vie de la cité* » (A. GUYADER, « Les enjeux du grand bouleversement », *Pouvoirs*, 2018/1, n° 164).

<sup>7</sup> V. en ce sens F. HAMON, *Le référendum : étude comparative*, Paris, France, LGDJ-Lextenso éd., 2012, p. 9-10.

<sup>8</sup> S. ZOGG, *La démocratie directe en Europe de l'Ouest*, Centre européen de la culture et Actes Sud, 1996, in F. HAMON, *Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques. Le référendum*, Paris, France, La Documentation française, 2007, p. 2-3.

<sup>9</sup> La *Landsgemeinde* n'existe plus que dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris. Elle a été supprimée en 1996 pour le canton de Nidwald, en 1997 pour celui d'Appenzell Rhodes-Extérieures et en 1998 pour le canton d'Obwald. Dans le canton de Glaris, il a été décidé lors de la *Landsgemeinde* du 1er mai 2009 de maintenir le vote à main levée et de ne pas procéder au vote secret en cas de majorité peu évidente (*ibid.*).

A tort ou à raison, le référendum tend aujourd'hui à être considéré comme la procédure juridique qui se rapproche le plus de l'idéal de la démocratie directe, sans toutefois le réaliser<sup>10</sup>. Jean-Claude Cabanne écrivait en ce sens que « *la démocratie semi directe n'est pas une fin en soi, le modèle qui se rapprocherait le plus de la démocratie pure et absolue, elle n'est en définitive qu'un moyen au service de ce qui demeure un idéal : la démocratie directe intégrale* »<sup>11</sup>. Cela explique que les expressions de « démocratie semi-directe » et de « démocratie directe » soient souvent confondues dans le vocabulaire employé en politique et en doctrine : cette dernière représente la fin idéale que jamais la première ne peut atteindre<sup>12</sup>.

L'apparition historique de la distinction au sein de ce que les Anciens nommaient simplement « démocratie » date du XVIII<sup>e</sup> siècle. La paternité de cette méiose de la cellule « démocratie » est attribuée par Pierre Rosanvallon à D'Argenson qui est le premier à associer le gouvernement représentatif à la « démocratie »<sup>13</sup>, alors que l'expression même de « *démocratie représentative* » sera employée initialement par Condorcet lors des débats sur la Constitution de 1793<sup>14</sup>. Quoi qu'il en soit, l'idée passera vraiment à la postérité avec la distinction opérée par Madison entre la « *pure democracy* » et la « *republic* » dans *The Federalist*

---

<sup>10</sup> *A contrario*, v. not. D. ROUSSEAU, « L'équivoque référendaire », *La vie des idées*, publié le 22 avril 2014, p. 7-10.

<sup>11</sup> J.-C. CABANNE, « Référendum et légitimité », in H. ROUSSILLON [dir.], *Référendum et démocratie : secondes assises de l'Association des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel (1er et 2 avril 1996 à Toulouse)*, Toulouse, France, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1998 (320 p.), p. 62.

<sup>12</sup> La démocratie directe est ainsi analysée le plus souvent à travers des procédés tels que le référendum et l'initiative populaire. V. not. A. AUER, G. MALINVERNI, et M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Bern, Suisse, Staempfli, 2013, vol. I, l'Etat (XXXIX-734 p.), p. 188 ; H.-U. WILI, « Les systèmes d'institutions de démocratie directe dans le monde », in F. HAMON, *Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques. Le référendum, op. cit.*, p. 9-10.

<sup>13</sup> P. ROSANVALLON, *La démocratie inachevée : histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000 (440 p.), p. 24.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 56 et s.

*papers*<sup>15</sup>. Cette évolution sémantique est à l'origine d'un paradoxe épistémique, la formule « démocratie directe » relevant du pléonasma et celle de « démocratie représentative » de l'oxymore<sup>16</sup>.

Dans un Etat moderne, dont les frontières et la population dépassent largement celles d'une cité antique telle qu'Athènes, il est impossible de réunir continuellement le peuple d'un grand Etat pour faire les lois, les exécuter et rendre la justice<sup>17</sup>. Ainsi, malgré les récents progrès dans le domaine de l'information<sup>18</sup>, au sein duquel l'*open data* offre de nouvelles perspectives, la démocratie directe est irréalisable d'un point de vue matériel car elle suppose la réunion physique de tous les citoyens en un même lieu. C'est pourquoi la démocratie directe par internet est également une illusion, précisément parce que le concept d'agora virtuelle (ou « *agora web* ») ne remplit pas cette condition. En tout état de

---

<sup>15</sup> J. MADISON, *The Federalist*, n° 10 : « *From this view of the subject it may be concluded that a pure democracy, by which I mean a society consisting of a small number of citizens, who assemble and administer the government in person, can admit of no cure for the mischiefs of faction. (...) A republic, by which I mean a government in which the scheme of representation takes place, opens a different prospect, and promises the cure for which we are seeking* ».

<sup>16</sup> M. LUCIANI, « Mythe et réalité du référendum », in *Référendum et démocratie, Cahiers du CDPC*, vol. 10-2013, p. 30.

<sup>17</sup> Après en avoir fait l'apologie, Jean-Jacques Rousseau reconnut ainsi le caractère utopique de ce régime : « *S'il y avait un peuple de dieux il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes* » (J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Paris, GF Flammarion, 2001, p. 107).

<sup>18</sup> V. not. T. VEDEL, « La démocratie électronique », in R. DRAGO, F. HAMON, et O. PASSELECQ [dir.], *Le référendum en Europe : bilan et perspectives*, L'Harmattan, Paris, France, Canada, Hongrie, 2001 (266 p.), p. 148-159. Parmi les innovations technologiques ayant récemment servi en matière de référendum, on peut citer le référendum qui s'est opéré par SMS durant quatre jours en Mongolie (du 1<sup>er</sup> au 4 février 2015). Outre les habituelles manipulations en matière référendaire (formulation de la question volontairement détournée : il s'agissait de choisir entre un plan d'austérité et la validation des investissements étrangers, notamment dans des projets miniers), cet exemple illustre parfaitement les risques inédits que représentent les nouvelles technologies pour la sincérité du scrutin : seulement 10% des électeurs ont participé, il était impératif de posséder un téléphone portable, mais ceux qui en possédaient plusieurs pouvaient voter plusieurs fois. V. : <http://www.rfi.fr/asiapacifique/20150204-referendum-sms-mongolie-chimed-saikhanbileg/>.

cause, la « *démocratie de l'internet, (...) outil majeur de participation, n'est pas celle du peuple réel, elle le sera peut-être un jour tel n'est pas le cas aujourd'hui* »<sup>19</sup>.

Toute tentative d'assimilation de l'*open data*, et plus généralement de la « datacratie », à la démocratie directe, et plus généralement à la démocratie, est en définitive inappropriée et même dangereuse car l'*open data* se rattache, au mieux, à la démocratie participative.

## **B. L'*open data*, outil de la démocratie participative**

Si le terme même de « démocratie » s'est toujours prêté à un grand nombre d'interprétations, il apparaît aujourd'hui que la cohérence de la notion est en quelque sorte victime de son succès puisqu'elle désigne désormais tout et son contraire<sup>20</sup>.

La notion de *participation* étant inhérente à celle de démocratie, l'expression « démocratie participative » relève elle aussi du pléonasmе. L'élection est une forme de participation, le vote lors d'un référendum (la votation) en est une autre. « *Il n'y a de démocratie que participative* »<sup>21</sup>. La première difficulté tient donc à la définition du terme « participation ». Selon René Capitant : « *la participation est le fait pour une personne de prendre part à une action collective et notamment à un acte juridique* »<sup>22</sup>. Les actes juridiques peuvent être individuels ou collectifs, dans le premier cas il s'agit d'actes nécessairement d'autonomie mais il n'y a pas lieu à participation, dans le second en revanche, il peut s'agir soit d'acte collectif d'autonomie (avec participation) soit d'hétéronomie (sans

---

<sup>19</sup> B. MATHIEU, « La crise de la démocratie représentative : constat et éléments d'explication. Communication à la Table ronde internationale - Constitution, démocratie et élections, 15-16 mai 2015 - Université de Bucarest », *Constitutions*, n°3-2015, p. 322.

<sup>20</sup> A.-M. LE POURHIET, « Définir la démocratie », *RFDC*, 2011/3, n° 87, p. 453 et s.

<sup>21</sup> « *Il n'y a de démocratie que participative. Bonnes ou mauvaises raisons d'un pléonasmе politique* » est le titre de l'introduction de M. CREPON ET B. STIEGLER, *De la démocratie participative : fondements et limites*, Paris, Mille et une nuits, 2007 (115 p.).

<sup>22</sup> R. CAPITANT, *Démocratie et participation politique : dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*, Paris ; Bruxelles ; Montréal, Bordas, 1972, p. 31.

participation). Selon René Capitant<sup>23</sup>, le vote de la loi par les représentants serait un acte d'hétéronomie tandis que le vote d'une loi référendaire serait un acte d'autonomie, ce qui n'est pas tout à fait exact puisque dans les deux cas il existe une médiation, le référendum n'étant pas à proprement parler une institution de démocratie directe *stricto sensu*.

L'idée de participation se décline sous divers aspects, mais on peut en distinguer deux formes principales : d'une part, la participation politique *stricto sensu*, celle qui touche à la politique de la nation et des diverses collectivités publiques, et d'autre part, la participation qui relève de la sphère privée mais qui conserve une portée collective, telle que la participation des travailleurs à la vie de leur entreprise grâce, entre autres, aux référendums<sup>24</sup>.

L'ambiguïté originelle de la notion de « participation » contamine par voie de conséquence celle de « démocratie participative ». Toute tentative de définition de la démocratie participative semble vouée sinon à l'échec du moins à diverses critiques dont la première serait sans doute le manque de rigueur<sup>25</sup>, alors que paradoxalement la littérature sur le sujet

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> De tels référendums sont prévus pour les accords d'entreprise (articles L2232-14 et L2232-24 du Code du travail), plans d'intéressement (articles L3312-5 et L3322-7 du Code du travail), plans de participation (articles L3322-6 et L3332-4 du Code du travail), plans d'épargne salariale (article L3332-4 du Code du travail), régime de prévoyance et/ou de frais de santé dans le cadre d'une protection sociale complémentaire dans l'entreprise (article L911-1 du Code de la sécurité sociale), régime de retraite sur-complémentaire dans le cadre d'une protection sociale complémentaire dans l'entreprise (article L911-1 du Code de la sécurité sociale), dérogation temporaire au repos dominical, ou engagements pris en termes d'emploi ou en faveur de certains publics en difficulté ou de personnes handicapées (article L3132-25-3 du Code du travail).

<sup>25</sup> Selon Jean-Marie Denquin : « *Les auteurs qui l'évoquent ne fournissent pas de critère qui permette de déterminer où commence et finit la démocratie participative* » (J.-M. DENQUIN, « Démocratie participative et démocratie semi-directe », CCC, n° 23, 2007, « La citoyenneté », A.-M. LE POURHIET [dir.], p. 95).

ne cesse de gonfler<sup>26</sup>. Le premier problème est évidemment qu'il n'existe aucune définition juridique de la « démocratie participative ».

Elle semble se décliner à l'envi sous différentes dénominations. Elle serait ainsi, selon le thème sur lequel elle porte : « délibérative »<sup>27</sup>, « administrative »<sup>28</sup>, « environnementale »<sup>29</sup> ou encore « sociale »<sup>30</sup>. L'idée

---

<sup>26</sup> Parmi les études récentes, on peut se référer notamment à la bibliographie proposée par la Section 24 du 13<sup>e</sup> Congrès de l'AFSP de juin 2015 (B. MANIN et C. GIRARD [dir.], *L'avenir de la démocratie délibérative : forums, systèmes, médias*, disponible en ligne : <http://www.congres-afsp.fr/st/st24.html>). V. également J.-M. FOURNIAU, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007 (412 p.), coll. Recherches ; « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations* 2011/1 (N<sup>o</sup> 1) ; « L'institutionnalisation du débat public », *Revue Projet* 2007/2 (n<sup>o</sup> 297) ; « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales* 2007/1 (XLV).

<sup>27</sup> V. not. J. HABERMAS, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997 (551 p.). La distinction entre démocratie participative et démocratie délibérative n'est pas aisée, leurs idées-forces respectives – « améliorer » dans un cas la participation politique, dans l'autre la délibération politique – se recoupant en partie et leur mise en œuvre relevant de procédés parfois similaires. Pour mieux participer, il faudrait mieux délibérer et inversement. Mais on pourrait aussi dire que la délibération est une forme de participation, alors que la participation ne requiert pas nécessairement la délibération. On peut illustrer cette dernière proposition avec la distinction entre les sondages délibératifs et les sondages « ordinaires ».

<sup>28</sup> V. not. CONSEIL D'ETAT, *Rapport public 2011*, Paris, France, la Documentation française, 2011. Ou encore, à la suite de ce rapport : CONSEIL D'ETAT, *Consulter autrement, participer effectivement : un colloque organisé par le Conseil d'Etat le 20 janvier 2012 à l'Ecole nationale d'administration*, Paris, la Documentation française, 2012.

<sup>29</sup> Il s'agit, depuis l'origine, du domaine de prédilection de la démocratie participative. On peut citer, entre autres études récentes sur le sujet, le rapport rendu le 16 juin 2015 à la ministre de l'écologie Ségolène ROYAL : « démocratie environnementale : débattre et décider », disponible en ligne accompagné du communiqué de presse : <http://www.developpementdurable.gouv.fr/Democratieenvironnementale.html>. V. également l'intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, lors de la Conférence inaugurale du « Cycle 2011-2012 : La démocratie environnementale aujourd'hui », Mercredi 17 novembre 2010, en format pdf :

commune à toutes ces nouvelles formes dites « démocratiques » tient néanmoins à ce qu'à travers des procédés renouvelés de participation s'impose dans la prise de décision publique, notamment par l'administration, un « impératif délibératif »<sup>31</sup>, un « devoir débattre »<sup>32</sup>. Suivant les thèses de Jürgen Habermas<sup>33</sup> et de Bernard Manin<sup>34</sup>, la décision publique ne serait légitime que si elle fait l'objet d'une concertation ouverte et en amont de la procédure d'élaboration de la décision politique.

Certains auteurs tentent ainsi de définir la démocratie participative à travers ses procédés, sans pour autant pouvoir en fournir une liste exhaustive. Marie-Anne Cohendet écrit ainsi : « *les procédures de la démocratie participative sont nombreuses : représentation des usagers dans les services publics, les assemblées, le référendum, les conseils de quartier, les fonds de quartier, les*

---

[http://www.conseiletat.fr/content/download/2164/6520/version/1/file/intervention\\_democratie\\_environnementale.pdf](http://www.conseiletat.fr/content/download/2164/6520/version/1/file/intervention_democratie_environnementale.pdf).

<sup>30</sup> Le rapport BARTOLONE-WINOCK souligne ainsi que « *L'affaiblissement de la démocratie sociale renforce ce sentiment de "mal-représentation"* ». C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions - Refaire la démocratie*, La Documentation française, 2015, p. 48. Texte disponible en ligne : [http://www2.assembleenationale.fr/static/14/institutions/Rapport\\_groupe\\_travail\\_avenir\\_institutions\\_T1.pdf](http://www2.assembleenationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf). Cette expression est empruntée à Pierre Rosanvallon pour désigner « la crise de la démocratie représentative » dont il fait état notamment dans P. ROSANVALLON, *Le Parlement des invisibles*, Editions du Seuil, Raconter la vie, 2014. La démocratie sociale dans ce rapport désignerait les corps intermédiaires tels que les partis politiques et les syndicats professionnels, mais il ne mentionne pas les associations, lesquelles jouent pourtant un rôle évident dans la vie sociale locale et nationale. Cela étant, la dynamique associative connaît dernièrement une vitalité qui contraste par rapport au « déclin » des deux premiers. Toujours selon ce rapport : « *Les partis et les acteurs de la démocratie sociale, chargés traditionnellement d'institutionnaliser les conflits qui parcourent les sociétés démocratiques, semblent susciter le même désintérêt que les institutions représentatives* ». *Ibid.*, p. 48- 49.

<sup>31</sup> L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 2002, n° 57, p. 17-35.

<sup>32</sup> C. BATRIX, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, 2002, n° 57, p. 79-102.

<sup>33</sup> J. HABERMAS, *Droit et démocratie*, *op. cit.*

<sup>34</sup> B. MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 1985, n° 1, p. 72-94.

*budgets participatifs, le développement communautaire (la gestion d'équipement de proximité), les jurys citoyens, les sondages délibératifs, les commissions consultatives, etc.* »<sup>35</sup>. On pourrait ajouter les conférences de consensus<sup>36</sup>, les agendas 21 locaux, les « grenelles », les conseils consultatifs de jeunes ou d'étrangers, les débats publics, la planification stratégique participative et d'autres encore. Le vocabulaire en la matière est très varié voire hermétique pour les non spécialistes, la distinction entre les diverses formules (jury citoyen, conférence de consensus ou conférence de citoyens)<sup>37</sup> n'étant pas toujours très claire. A cause de la diversité de ces procédures, il est très difficile de leur trouver le plus petit dénominateur commun. Sans doute, s'agit-il de permettre une participation plus ouverte et plus régulière à la décision politique, de laisser les exclus des centres de décisions faire entendre leurs voix, mais cela ne constitue pas une définition juridique satisfaisante.

L'*open data* relève de cette notion quelque peu mystique et manifestement fourre-tout qu'est la « démocratie participative ». Comme la très grande majorité des procédés et outils rangés sous cette bannière, l'*open data* est en effet très éloigné de l'idéal démocratique, non pas dans son principe,

---

<sup>35</sup> M.-A. COHENDET, « Responsabilité politique et démocratie participative », in CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT CONSTITUTIONNEL, *Responsabilité et démocratie*, Paris, France, Dalloz, 2008 (94 p.), p. 40.

<sup>36</sup> Elles se sont développées dans le domaine médical aux Etats-Unis et en Allemagne dès les années 1970, puis en France à la fin des années 1990, avec la création en 1996 de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation de la santé (ANAES), devenue la Haute Autorité de santé. V. : [http://nosobase.chulyon.fr/recommandations/anaes/1999\\_consensus\\_ANAES.pdf](http://nosobase.chulyon.fr/recommandations/anaes/1999_consensus_ANAES.pdf).

<sup>37</sup> La première conférence de citoyens en France fut ainsi dénommée à l'origine conférence de consensus. Organisée par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST), elle réunit quinze citoyens pour débattre de la question des OGM à la suite de l'autorisation de la culture de certains maïs transgéniques (César, Furio et Occitan). V. arrêté du 5 février 1998 portant modification du Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France (semences de maïs), JORF n° 33 du 8 février 1998, p. 2038. D'autres conférences de ce type suivront, comme en 2007 sur les nanotechnologies [<http://espaceprojets.iledefrance.fr/jahia/Jahia/Nano-Citoyens/site/projets>], ou en 2013 sur la fin de vie.

qui est certainement louable, mais dans ses modalités d'accès et de production, lesquelles présentent des caractéristiques technocratiques en ce sens que le pouvoir lié aux technologies numériques bénéficie plutôt à une oligarchie de fait. Ce pouvoir est encore difficile à évaluer mais il est certain que, pour le moment, il ne profite qu'aux personnes en mesure d'utiliser efficacement les nouveaux outils numériques. Etant entendu que ces deux catégories : personnes et outils, sont elles-mêmes extrêmement hétérogènes.

En définitive, la démocratie directe au sens strict, c'est-à-dire en tant que régime politique, est impossible, même avec la combinaison de l'*open data* et du *big data*, et ce pour des raisons d'ordre technique et matériel qui ont été parfaitement identifiées par Rousseau. « *S'il y avait un peuple de dieux il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes* »<sup>38</sup>. La sentence reste valable malgré les progrès technologiques, elle l'est peut-être plus encore qu'auparavant à cause d'eux.

## II. — L'OPEN DATA, UNE NOUVELLE ILLUSION DÉMOCRATIQUE

L'apport de l'*open data* pour l'amélioration du système démocratique pose question, au moins en ce qui concerne le cas de la France, en raison de la fracture du numérique (A) qui risque d'aggraver la « crise de la démocratie représentative » à laquelle l'*open data*, à l'instar de tous les procédés de la démocratie participative expérimentés ces dernières années, tente précisément de répondre (B).

---

<sup>38</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social, op. cit.*, p. 107.

## A. L'*open data* et la fracture du numérique

Il n'est guère nécessaire de s'interroger très longuement sur la nature profondément démocratique de l'*open data*, il suffit de savoir à qui l'ouverture des données publiques bénéficie. Le fait de baptiser de « service public »<sup>40</sup> un outil mis à la disposition de tous peut sembler logique mais ce n'est en réalité pas le moindre des paradoxes quand on sait à qui ce service s'adresse réellement. De l'aveu même du site gouvernemental *data.gouv.fr*, ce n'est pas au citoyen lambda que ce service s'adresse : « *Le service public de la donnée créé par l'Article 14 de la loi pour une République numérique vise à mettre à disposition, en vue de faciliter leur réutilisation, les jeux de données de référence qui présentent le plus fort impact économique et social. Il s'adresse principalement aux entreprises et aux administrations pour qui la disponibilité d'une donnée de qualité est critique. Les producteurs et les diffuseurs prennent des engagements auprès de ces utilisateurs. La mission Etalab est chargée de la mise en oeuvre et de la gouvernance de ce nouveau service public.* »<sup>41</sup> C'est donc dans une optique entrepreneuriale que l'*open data* tend actuellement à se développer.

L'*open data* peut sans doute favoriser la réflexion des citoyens, mais les particuliers et surtout les entreprises s'en servent et s'en serviront encore longtemps dans un intérêt essentiellement économique, pour proposer

---

<sup>40</sup> Un tel « service public » a été créé par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 (dite « Loi pour une République numérique »). V. not. les articles L321-3, L321-4 du code des relations du public avec l'administration (CRPA). A ce jour, neuf jeux de données dits « de référence » sont listés à l'article R321-5 CRPA : le répertoire des entreprises et de leurs établissements, le répertoire national des associations, le plan cadastral informatisé, le registre parcellaire graphique, le référentiel à grande échelle, la base adresse nationale, la base de données de l'organisation administrative de l'Etat, le répertoire opérationnel des métiers et des emplois (produit par Pôle emploi), et le code officiel géographique. Cette liste est appelée à s'enrichir, selon le site *data.gouv.fr* : « *Le service public de la donnée se construit progressivement, dans un mode itératif avec les producteurs et les utilisateurs.* » [<https://www.data.gouv.fr/fr/reference>].

<sup>41</sup> *Ibid.* Il convient de noter que le service public de la donnée n'est qu'une partie de *data.gouv.fr* et la qualification de service public ne vaut pas pour tout *data.gouv.fr*.

telle offre répondant à telle demande, ce qui ne signifie pas que cela ne peut être indirectement bénéfique à la communauté et donc servir aussi l'intérêt général.

L'*open data* peut également servir à la vie associative<sup>42</sup> voire à la construction de nouveaux mouvements politiques, ce qui *in fine* peut être utile pour l'action civique classique : notamment pour permettre aux citoyens de voter de manière plus éclairée.

En réalité, comme pour l'ensemble des nouveaux outils numériques, l'*open data* est surtout susceptible de bénéficier à ceux qui ont les moyens matériels et techniques (autrement dit le temps et l'argent) de transformer la « donnée » en « information » mobilisable en vue d'une action politique, ou sans doute plutôt une activité commerciale plus ou moins lucrative.

Jean Deydier s'interroge ainsi sur le fait que « *le numérique réveille peut-être (...) une nouvelle forme de darwinisme social* »<sup>43</sup>. En réalité, l'analogie n'est pas tout à fait pertinente : dans la sélection naturelle, les individus moins bien adaptés à leur environnement – qui évolue plus ou moins vite – ont le plus souvent tendance à disparaître. Or, le nombre d'exclus du numérique – à mettre en lien avec la paupérisation d'une partie de la population française – ne diminue pas mais augmente au contraire, et ce malgré la croyance en une sorte de renouvellement générationnel qui ferait office de transition naturelle par la disparition des individus plus âgés qui ne sont pas en réalité les seuls ni mêmes les principaux exclus.

Les exclus du numérique continuent ainsi « de se reproduire », plus rapidement d'ailleurs que les « inclus ». Cependant, tous ont un droit de vote égal, ce qui laisse à penser en définitive que les inégalités grandissantes dans la maîtrise des outils numériques minent

---

<sup>42</sup> On peut ici penser à l'association « Opendata France » créée en 2013, et dont les objectifs sont, selon le site de cette dernière, « *de regrouper et de soutenir les collectivités territoriales françaises dans leur démarche d'ouverture de leurs données. Opendata France favorise également les démarches entreprises pour la promotion de l'opendata.* » [<http://www.opendatafrance.net>].

<sup>43</sup> J. DEYDIER, « Les exclus de la datacratie », *Pouvoirs* 2018/1, n° 164, p. 137 et s.

structurellement la qualité même du système démocratique dont l'un des postulats essentiels est bien l'égalité présumée des citoyens dans leur capacité à exercer leurs droits politiques. L'exercice de ces droits suppose, en premier lieu, l'accès à l'information pour une action politique éclairée, et, en second lieu, la capacité à utiliser le numérique comme un outil de participation active dans la vie politique *via* les sondages, amendements citoyens, débats participatifs, forums, blogs partisans, actions associatives et partisans, voire en participant à la confection même de données publiques de référence.

## **B. L'*open data* : une réponse à « la crise de la démocratie représentative » ?**

Ce que la démocratie directe et la démocratie participative ont de commun actuellement, c'est d'être présentées à tort comme des alternatives à la démocratie représentative. En ce qui concerne la démocratie participative, une certaine prudence s'impose, notamment si elle est présentée<sup>44</sup> comme un remède à ce que d'aucuns appellent « la crise de la représentation »<sup>45</sup>, car cette notion manque elle-même de précision<sup>46</sup> malgré l'immense littérature qu'elle nourrit ces dernières

---

<sup>44</sup> C'est en s'inspirant de l'expérience de Porto Alegre que le réseau « Démocratiser radicalement la démocratie » (DRD), fondé en juillet 1999, se donne pour objectif dans sa Charte du 15 janvier 2001 : « *De contribuer à faire émerger une alternative théorique et pratique à la participation octroyée, en plaçant au centre le droit des citoyens à débattre, à décider et à contrôler l'application des décisions communes.* » [<http://ici-bondy93.pagespersoorange.fr-/topic1/charte-reseau-democratiser.pdf>]. V. aussi : D. LAMOUREUX, « Démocratiser radicalement la démocratie », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 21, n° 1, 2008, p. 121-136 [<https://www.erudit.org/revue/nps/2008/v21/n1/019362-ar.pdf>].

<sup>45</sup> Marie-Anne Cohendet emploie notamment cette expression et semble suggérer que la démocratie participative pourrait résorber cette crise (M.-A. COHENDET, « Responsabilité politique et démocratie participative », *op. cit.*, p. 39).

<sup>46</sup> Selon Jean-Marie Denquin : « *L'idée de crise de la représentation est aujourd'hui devenue banale : les représentants ne traduisent pas les aspirations du peuple ; ils constituent une caste fermée dont les membres, unis malgré des oppositions de façade, ont pour but prin-*

années<sup>47</sup>. Les raisons de cette crise sont incertaines : est-elle imputable aux seuls représentants ? Les récents scandales concernant certains d'entre eux ont certainement contribué au discrédit de la classe politique dans son ensemble. Faut-il au contraire considérer qu'elle est avant tout une crise du « représenté »<sup>48</sup> voire une crise de la citoyenneté<sup>49</sup> ? Il est vrai que dans les démocraties modernes, « *la perte d'identité collective, voire individuelle ; la disparition du sens du lien social ; la volatilité des rôles sociaux, tout cela rend problématique l'identification même du sujet (des sujets) à représenter* »<sup>50</sup>. Les difficultés que rencontrent les démocraties modernes tiennent sans doute, en partie, aux phénomènes qui mettent en cause actuellement l'unité nationale des Etats occidentaux modernes, notamment en Europe<sup>51</sup>.

---

*cipal la préservation de leurs privilèges* » (J.-M. DENQUIN, « Démocratie participative et démocratie semi-directe », *op. cit.*, p. 95).

<sup>47</sup> V. not. B. SADRY, *Bilan et perspectives de la démocratie représentative*, Thèse présentée et soutenue publiquement le 18 décembre 2007 pour l'obtention du grade de Docteur en Droit Public, Université de Limoges (581 p.), disponible en ligne : <http://epublications.unilim.fr/theses/2007/sadry-benoit/sadry-benoit.pdf>.

<sup>48</sup> Selon Massimo Luciani : « *La véritable racine de la crise de la représentation se trouve plus du côté du représenté que du côté du représentant* » (M. LUCIANI, « Mythe et réalité du référendum », in *Référendum et démocratie, Cahiers du CDPC*, vol. 10-2013, p. 75). Toute la difficulté réside dans la correcte identification du *demos*, trop souvent délaissée selon Massimo Luciani au profit du *kratos* dans les études sur la démocratie : « *Dans les démocraties pluralistes, plus qu'un sujet réel, le peuple est un sujet de droit, et plus précisément un centre d'imputation de normes, qui possède les traits typiques des fictions juridiques* ». *Ibid.*, p. 54.

<sup>49</sup> B. SADRY, *Bilan et perspectives de la démocratie représentative*, *op. cit.*, p. 168 et s.

<sup>50</sup> M. LUCIANI, « Mythe et réalité du référendum », *op. cit.*, p. 75. Selon lui : « *Cette crise renforce justement – et paradoxalement – la nécessité de la représentation puisque, du fait de l'effritement du représenté, le Parlement devient le lieu dans lequel on tente d'une certaine façon de réduire à l'unité les lambeaux d'un pluralisme trop désarticulé* » (*ibid.*).

<sup>51</sup> Platon avait déjà analysé la nécessité d'éviter que « *l'Etat ne paraisse ni petit ni grand, mais conserve sa juste mesure et soit un* » (PLATON, *La République*, Paris, Flammarion, 2002, Livre IV, III, 423 c).

Malgré l'affirmation courante selon laquelle « *la participation croît avec l'élévation du niveau social* »<sup>52</sup>, l'abstention atteint des records à chaque nouvelle élection<sup>53</sup>. Reconnu par les pouvoirs publics<sup>54</sup>, le mécontentement ainsi exprimé a conduit récemment à la reconnaissance du vote blanc lors des élections<sup>55</sup>.

L'autre phénomène révélateur de la crise actuelle est bien sûr la montée des extrémismes, tendance commune à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, et marquée en France par les récents « succès » électoraux du *Front National* ainsi que ceux du parti *Les Insoumis*.

La « crise de la représentation » est donc un fait, mais c'est surtout un sentiment : celui de ne pas être correctement représenté. Selon Bernard

---

<sup>52</sup> D. CHAGNOLLAUD, *Science politique : éléments de sociologie politique*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2010, p. 380.

<sup>53</sup> Pierre Bréchon note que « *le taux d'abstention varie selon les catégories socioprofessionnelles [...]. Les cadres, professions libérales et agriculteurs sont les catégories les plus participationnistes. De même, plus on est diplômé, plus on vote. Le niveau de diplôme et le statut social indiquent en fait une capacité à maîtriser son environnement et à s'exprimer politiquement* » (P. BRECHON, *La France aux urnes : soixante ans d'histoire électorale*, Paris, la Documentation française, 2003 (252 p.), p. 43). Cependant, les dernières élections régionales et européennes de 2015 et 2014 ont marqué un nouvel essor de l'abstention, démontrant que la tendance dépasse progressivement les clivages habituels mentionnés par Pierre Bréchon.

<sup>54</sup> Selon le site *vie-publique.fr* : « *L'abstention consiste à ne pas participer à une élection ou à des opérations de référendum. Elle traduit soit un désintérêt total pour la vie publique, soit un choix politique actif consistant à ne pas se prononcer afin de montrer son désaccord. Ainsi, à l'occasion du référendum sur les accords de Matignon portant sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie en 1988, l'un des partis de l'opposition avait appelé ses partisans à s'abstenir pour s'opposer au texte. Néanmoins, l'abstention semble traduire une crise de la représentation et peut poser la question de la légitimité du pouvoir politique élu avec une faible participation* ».

<sup>55</sup> Loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections, JORF n° 0045 du 22 février 2014, p. 3138, texte n° 1. La direction de l'information légale et administrative précise sur ce point que : « *Depuis la loi du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections les bulletins blancs seront, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014, décomptés séparément des votes nuls et annexés en tant que tel au procès-verbal dressé par les responsables du bureau de vote. Mais, comme auparavant, ils ne seront pas pris en compte dans le nombre des suffrages exprimés (ensemble des bulletins moins les votes blancs et nuls)* » (*ibid.*).

Manin : « *l'impression de crise aujourd'hui prévalente doit beaucoup à l'intuition diffuse que l'on s'était mépris sur la direction de l'histoire* »<sup>56</sup>. Cette impression serait ainsi la résultante de deux erreurs : la première étant d'assimiler la démocratie au gouvernement représentatif<sup>57</sup>, la seconde étant de confondre représentation et représentativité<sup>58</sup>.

Sur ce second point, Jean-Marie Denquin explique que la crise de la représentation tient entre autres à « *la polysémie du terme représentation* » qui aurait en effet trois sens : « *tenir lieu, ressembler à, être le porte-parole de* »<sup>59</sup>. Si l'élu tient toujours lieu, il ne peut en revanche ressembler à tous ceux qu'il représente, ni être le porte-parole de tous. Font ainsi partie des remèdes envisagés à la crise les propositions récurrentes de remplacer l'actuel mode de scrutin majoritaire à deux tours par la représentation proportionnelle<sup>60</sup>. Or, au-delà de l'instabilité gouvernementale que pourrait causer ce changement, c'est le concept même de représentation nationale qui semble ignoré. Le Parlement (et *a fortiori* le Président de la République) ne peut être le miroir rétrécissant de la société dans toutes

---

<sup>56</sup> B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, France, Flammarion, 1996 (319 p.), p. 301 ; v. également L. MOREL, « Vers une démocratie directe partisane ? En relisant Ian Budge », *RFSP*, 50<sup>e</sup> année, n°4-5, 2000. p. 765-778.

<sup>57</sup> Selon Bernard Manin : « *ce que l'on appelle aujourd'hui la crise de la représentation se présente sous un jour différent si l'on s'aperçoit que le gouvernement représentatif a été conçu en opposition explicite avec la démocratie entendue comme gouvernement du peuple par lui-même* ». B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 299.

<sup>58</sup> V. not. A.-M. LE POURHIET, « Représenter la nation », in A.-M. LE POURHIET, B. MATHIEU, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, et D. ROUSSEAU, *Représentation et représentativité : actes de la journée d'études du 14 décembre 2007, Assemblée nationale*, Paris, Dalloz, 2008 (97 p.), p. 7-18 ; S. PIERRE-CAPS, « Représenter la société civile ? », in *ibid.*, p. 19-26 ; D. RIBES, « Représenter le territoire ? », in *ibid.*, p. 27-36.

<sup>59</sup> J.-M. DENQUIN, « Démocratie participative et démocratie semi-directe », *op. cit.*, p. 96.

<sup>60</sup> Une large partie de la doctrine n'est pas favorable à ce changement, car le scrutin majoritaire a contribué à la stabilité du gouvernement et au bon fonctionnement du parlementarisme. Selon René Capitant, « *le parlementarisme a besoin de stabilité* », et même si « *la représentation proportionnelle a pour elle l'apparence de la justice* », il considère que « *le remède serait pire que le mal* » (R. CAPITANT, « La réforme du parlementarisme (1934) », in R. CAPITANT, *Ecrits d'entre-deux-guerres : (1928-1940)*, Paris, Ed. Panthéon-Assas, 2004 (580 p.), p. 329-331).

ses composantes, et ce n'est pas sa fonction : il est avant tout l'organe chargé de faire primer l'intérêt général sur les intérêts catégoriels<sup>61</sup>. Dans le cas contraire, il serait plus simple de recourir au mandat impératif comme le préconisait Jean-Jacques Rousseau<sup>62</sup>. La théorie de la représentation nationale repose quant à elle sur l'idée que les plus compétents et vertueux doivent être choisis pour agir pour la nation toute entière. Cela implique nécessairement pour le régime une certaine dimension aristocratique<sup>63</sup>. Toutefois, la démocratie représentative n'est pas un « *pis-aller* »<sup>64</sup>. Dominique Turpin affirme ainsi que « *le recours aux techniques représentatives constitue la condition de la mise en œuvre effective de la démocratie, du moins lorsque certaines garanties sont assurées* »<sup>65</sup>.

La « démocratie participative » doit donc son succès à la croyance assez répandue aujourd'hui que le développement de procédés de participation politique, non plus du peuple *stricto sensu* (c'est-à-dire du souverain), mais de diverses communautés et minorités, pourrait répondre à la critique de la confiscation de la souveraineté par « *l'oligarchie au pouvoir* »<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> Anne-Marie Le Pourhiet écrit en ce sens : « *Le pouvoir de délibération est ainsi délégué à des spécialistes de la chose publique et de l'intérêt général capables de transcender, grâce à un mandat représentatif et non pas impératif, les intérêts catégoriels des électeurs* » (A.-M. LE POURHIET, « Représenter la nation ? », *op. cit.*, p. 15). L'auteur constate toutefois que « *l'élu qui se veut bon représentant donc "proche des gens" va devoir, en contrepartie, évacuer les grands projets collectifs et le long terme national pour se concentrer sur les handicapés, la sécurité routière, le cancer, les morsures de chien et l'assistance aux obsèques* » (*ibid.*, p. 16).

<sup>62</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, *op. cit.*, Livre III, Chap. IV : « De la Démocratie » et chap. XV : « Des Députés ou Représentants ».

<sup>63</sup> Selon Anne-Marie Le Pourhiet : « *cette idée de plus grande aptitude, capacité ou compétence de certains, en ce qu'elle maintient une hiérarchie aristocratique non plus fondée sur l'hérédité mais sur la vertu et le mérite, est devenue radicalement incompatible avec l'avènement d'une conception tocquevillienne et sociologique de la démocratie, allergique à toute distinction* » (A.-M. LE POURHIET, « Représenter la nation ? », *op. cit.*, p. 15).

<sup>64</sup> C'est notamment la position défendue dans le rapport Bartolone-Winock, *op. cit.*, not. p. 43 et s.

<sup>65</sup> D. TURPIN, « Représentation et démocratie », *Droits*, n° 6, 1987, p. 79.

<sup>66</sup> Y. BLOT, *L'oligarchie au pouvoir*, Paris, France, Economica, 2011 (144 p.).

Jusqu'à présent, les tentatives ont échoué à résorber ladite crise, en partie sans doute parce que le problème a été incorrectement identifié dès l'origine. Ni la démocratie directe, ni la démocratie participative ne sont des alternatives à la démocratie représentative car la représentation politique demeure un élément incontournable de tout régime démocratique. Suivant l'allégorie de Massimo Luciani<sup>67</sup>, la démocratie représentative peut être comparée à un « tronc » sur lequel il serait bon que se greffent diverses formes de participation politique non électorale, permettant ainsi un contrôle plus direct et plus continu sur les décisions publiques. Cela éviterait les excès d'un régime ultra-représentatif (et notamment sa dégénérescence en une oligarchie ploutocratique) mais ne modifierait en rien sa nature essentiellement représentative. Au contraire, selon Massimo Luciani, « *les éléments participatifs à greffer au tronc de la représentation ne sont pas pensés (...) en fonction d'une opposition à la représentation, mais en fonction plutôt du renforcement de sa fonction systématique dernière, et donc de sa légitimation* »<sup>68</sup>.

Contrairement à ce qui est communément affirmé, les procédés très divers de la démocratie participative, tout comme les référendums, ne peuvent être présentés comme « des alternatives », mais simplement des « tempéraments » à la démocratie représentative, venant ainsi, en limitant les excès, lui rendre sa légitimité.

Or, s'agissant plus précisément de l'*open data*, il est évident que la capacité technique à maîtriser les nouveaux outils numériques et à traiter le nombre colossal de données pour en tirer de véritables « informations » utiles à l'action politique est très inégale au sein de la population française, ce qui ne va pas sans poser la question de l'avenir de la démocratie à l'ère de la transition numérique. Sans doute sera-t-il d'ailleurs de plus en plus difficile pour l'Etat de lutter contre les inégalités liées au numérique tant les progrès techniques semblent toujours plus fulgurants. Malgré toute la bonne volonté possible des pouvoirs publics, il est à craindre que les politiques mises en œuvre pour accompagner les

---

<sup>67</sup> M. LUCIANI, « Mythe et réalité du référendum », in *Référendum et démocratie, Cahiers du CDPC*, vol. 10-2013, p. 23-125.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 100.

citoyens dans la transition numérique ne puissent jamais combler le fossé des inégalités qui semble inéluctablement se creuser de manière exponentielle au sein de la société, entre les citoyens eux-mêmes, et surtout entre les citoyens, d'une part, et les entreprises dont certaines, telles que les « GAFAs »<sup>69</sup>, pourraient devenir le véritable Léviathan de demain, d'autre part.

En outre, si les « conjectures de Moore » se sont avérées exactes dans l'ensemble jusqu'à présent, il n'en demeure pas moins que d'autres lois empiriques de la *Silicon Valley* ont été formulées depuis, telles que la « loi de Rock » selon laquelle le coût de fabrication des puces électroniques double tous les quatre ans<sup>70</sup>, ce qui implique que les ordinateurs les plus performants seront financièrement inaccessibles à la très grande majorité des citoyens.

L'*open data* ne va donc pas sans présenter le risque d'aggraver la « crise de la démocratie » et de tomber dans les excès de la « contre-démocratie » émotionnelle et sclérosante décrite par Pierre Rosanvallon<sup>71</sup>.

Cette crise risque d'être doublement accentuée. Elle sera d'abord renforcée par l'exclusion d'une part importante de la population qui ne maîtrise pas ces nouveaux outils numériques, et ne peut donc bénéficier de l'*open data*. Elle sera ensuite ressentie par les « citoyens moins exclus » à cause du déséquilibre grandissant entre, d'une part, l'augmentation des sources d'informations (plus ou moins fiables et assimilables en vue d'une action politique), et, d'autre part, la stagnation actuelle de la

---

<sup>69</sup> Selon, le *Dico du commerce international* (disponible en ligne : <https://www.glossaire-international.com>) : « L'acronyme GAFAs désigne quatre des entreprises les plus puissantes du monde de l'internet (et du monde tout court !) à savoir : Google, Apple, Facebook et Amazon. Ces firmes possèdent un pouvoir économique et financier considérable (parfois supérieur à un Etat). Par exemple, en 2015, les GAFAs pesaient 1 675 milliards de dollars contre 1 131 milliards de dollars pour toutes les entreprises françaises cotées au CAC 40. »

<sup>70</sup> V. [https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi\\_de\\_Rock](https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_de_Rock).

<sup>71</sup> P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Ed. du Seuil, 2006 (344 p.). Selon Pierre Rosanvallon, la grande utilité d'Internet en démocratie « réside dans son adaptation spontanée aux fonctions de vigilance, de dénonciation et d'évaluation » (*ibid.*, p. 75).

capacité réelle des citoyens à influencer sur les décisions politiques, faute de véritables procédés démocratiques tels que le référendum d'initiative populaire ou au moins d'initiative véritablement partagée comme le suggérerait notamment le rapport Bartolone-Winock.

Dans tous les cas, l'*open data* et les nouveaux outils numériques auront pour conséquence paradoxale d'accentuer le sentiment diffus mais assez largement partagé dans la société française comme dans la majorité des démocraties occidentales, que les citoyens ne maîtrisent pas les décisions politiques, ainsi que l'a récemment analysé Bertrand Mathieu<sup>72</sup>.

Les politiques de l'*open data* devraient donc être accompagnées par de véritables réformes institutionnelles permettant de renouveler les moyens d'action directe des citoyens sur la politique nationale et locale. Toutefois, ce n'est manifestement pas la direction prise par l'exécutif actuel. De fait, Emmanuel Macron était l'un des seuls candidats à ne pas avoir fait de proposition en matière de référendum lors de la dernière campagne présidentielle de 2017<sup>73</sup>.

\*      \*

\*

En tout état de cause, si d'aventure les citoyens venaient à être massivement sensibilisés sur le sujet, il n'en demeure pas moins que le bénéfique politique potentiel de l'*open data* ne se situe pas directement sur le plan de l'action politique, mais sur celui de l'information des citoyens dans divers domaines concernant leur vie quotidienne (santé, transport, énergies...), qui en est certes le préalable nécessaire.

---

<sup>72</sup> Bertrand Mathieu insiste notamment sur la nécessité de l'adhésion aux « mythes démocratiques » et son érosion en France ces dernières années (B. MATHIEU, *Le droit contre la démocratie*, LGDJ, coll. « Forum », 2017 (303 p.), p. 11 et s.). « *Le Roi est nu* », les peuples le voient, la démocratie est une fiction à laquelle on ne croit plus vraiment, le pouvoir est ailleurs » (*ibid.*, p. 17).

<sup>73</sup> J-B. ROCHE, « Le thème référendaire dans la campagne présidentielle de 2017 : enjeux et perspectives constitutionnels », *Politeia*, n° 30, juin 2017.