



CONCOURS INTERNE DE
CONSERVATEUR TERRITORIAL DE BIBLIOTHEQUES

SESSION 2016

Note de synthèse établie à partir d'un dossier
comportant des documents en langue française portant sur
les bibliothèques et la documentation dans la société de l'information

EPREUVE N° 4

Durée : 4 h
Coefficient : 3

SUJET : Open data : mirage ou eldorado ?

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Jennifer MARCHAND, « Open data, la réutilisation des données publiques entre exigence démocratique et potentiel économique » <i>in</i> La Semaine Juridique, n°7, février 2014	Page 3
Document n° 2	ETALAB, Dossier de présentation, l'ouverture des données publiques pour tous, <i>in</i> data.gouv.fr, 18 décembre 2013	Page 10
Document n° 3	Rapport Lescure, Le Tour du monde numérique en 80 propositions, <i>in</i> Revue Lamy, « Droit de l'immatériel », n° 94, juin 2013, page 61	Page 15
Document n° 4	Philippe SAINT LAURENT, « La révolution de l'open-data en marche » <i>in</i> Le Journal des maires, février 2014	Page 20
Document n° 5	L'ouverture et le partage des données publiques, <i>in</i> La Gazette des communes, 27 janvier 2014, fiche pratique Juridique Mémo	Page 22
Document n° 6	« USA, l'open data, c'est maintenant » <i>in</i> Prospective, ça se passe ailleurs, La lettre du Cadre territorial, janvier 2014 pp 74 – 75	Page 23
Document n° 7	« Les Français préoccupés par leurs données personnelles » <i>in</i> Archimag, septembre 2013, n°267	Page 25
Document n° 8	« Open data mondial, la France doit faire ses preuves » <i>in</i> Archimag, janvier 2014, n° 270	Page 26

Document n° 9	Maire Info « Le Conseil national du numérique invite à une stratégie ambitieuse en matière d'ouverture des données », 4 décembre 2015	Page 27
Document n° 10	« L'enseignement supérieur inaugure sa plate-forme en Open-Data », in L'ORS, 28 avril 2014	Page 28
Document n° 11	« Open-data : chercher un second souffle » archimag, n°279, les exemples dans les collectivités, novembre 2014	Page 29
Document n° 12	« e-administration des villes et des champs », exemples dans les collectivités in Archimag, n°284, mai 2015	Page 35
Document n° 13	RESSI Revue électronique, « Le virage Linked Open Data en bibliothèque : étude des pratiques, mise en œuvre, compétences professionnelles », in la revue électronique RESSI, décembre 2015,	Page 43

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.**
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.
-

2038 L'open data, la réutilisation des données publiques entre exigence démocratique et potentiel économique

Étude rédigée par :

Jennifer MARCHAND,

docteur en droit public,
chargée d'enseignements post-doctorante,
université Toulouse 1 Capitole (IDETCOM)

Le mouvement d'ouverture et de réutilisation des données publiques est animé par des enjeux à la fois politiques et économiques : l'approfondissement démocratique et la stimulation de l'innovation économique. Les données publiques nourrissent le débat démocratique tout en étant une source de création économique. L'avènement de l'open data va susciter une révolution complète de notre économie et de nos sociétés. Il induira à terme le développement d'une co-production des politiques publiques entre la sphère publique et la société civile et l'émergence d'une société numérique pourvoyeuse de croissance.

1 - Il est des tendances qui semblent contribuer aux changements rapides de nos sociétés et qui portent en elles bien des potentialités mais aussi des interrogations. Tel est le cas du mouvement dit d'*open data*, anglicisme signifiant « ouverture des données publiques ». Les réformes récentes ayant trait aux données publiques exigent de revenir sur ce qui a été érigé comme un droit et une obligation pour les États¹ et qui est présenté comme devant favoriser la transparence démocratique, l'innovation et la création de valeur économique.

2 - Dès 1948, le mathématicien N. Wiener se représente la future « société de l'information » comme un idéal de transparence et de démocratie. Pour le père de la cybernétique, « la communication effacerait le secret, qui seul rendit possible le génocide nazi, Hiroshima et le Goulag ». Après l'ère de l'industrie puis celle des services, est venue l'ère des biens et des échanges immatériels. La révolution numérique a permis la convergence de deux domaines technologiques autrefois disjoints, celui de la communication et celui de l'information. Elle est à l'origine de la société de l'information au sein de laquelle la connaissance et la transmission des connaissances se font à travers les médias et Internet.

3 - Un mouvement en faveur de la libération de ces données publiques est apparu de façon quasi concomitante aux États-Unis et en Europe. Prônant une nouvelle gouvernance et une politique d'ouverture sans précédent, le président Obama s'est engagé par voie de cir-

culaires à promouvoir le règne d'un Gouvernement plus transparent, participatif et collaboratif². L'*open data* s'inscrit alors dans un grand projet démocratique et repose sur une forte volonté politique qui vise la publication des informations gouvernementales en ligne ; l'amélioration de la qualité de cette information ; la création et l'institutionnalisation de la culture de transparence et la mise à jour des politiques afin qu'elles soient adaptées à ces changements. Cela s'est concrétisé par le lancement en mai 2009 du site du Gouvernement américain *data.gov*. Une initiative similaire a suscité en Grande-Bretagne la création en janvier 2010 du site du Gouvernement britannique *data.gov.uk*, un portail mettant à disposition des bases de données ouvertes provenant des différents corps de l'administration. Le Royaume-Uni a d'ailleurs créé en 2012 l'*open data* Institute. Co-dirigé par Tim Berners Lee, il étudiera et diffusera les meilleures pratiques d'exploitation du potentiel des données publiques ouvertes lesquelles doivent être *in fine* accessibles, structurées, dans un format non propriétaire, identifiées et liées entre elles sémantiquement. Le thème de l'*open government* a été transposé en France avec la mise en place de la mission Etalab qui supervise l'ouverture des données pu-

1. PE et Cons. UE, 26 juin 2013, dir. n° 2013/37/UE, modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public : JOUE n° L 175, 27 juin 2013, p. 1.

2. B. Obama, Freedom of Information Act, Presidential Memoranda, The White House, 21 janvier 2009 ; The Obama's Administration Commitment to Open Government, 2009. Pour une analyse exhaustive voir E. Zoller, Le principe de transparence et les nouvelles technologies de l'information aux États-Unis, Conférence-débat du CDPC sur la transparence administrative et ses déclinaisons technologiques récentes, 15 avr. 2013. Suite à l'affaire Snowden, l'administration Obama s'est engagée à renforcer encore la transparence.

bliques au niveau national. Des jeux de données, qui ne sont ni des documents administratifs ni des textes officiels (et qui n'étaient donc pas directement accessibles via le site Légifrance) sont désormais à disposition du public grâce à la plate-forme nationale *data.gouv.fr*. Tandis que l'accès aux données consiste à permettre à des tiers leur consultation, la réutilisation des données consiste, quant à elle, à permettre à des tiers de consulter et de disposer des données pour les exploiter à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont détenues ou élaborées. Par la circulaire du 26 mai 2011, le Premier ministre a alors demandé à l'ensemble des membres du Gouvernement d'ouvrir les données publiques de leur ministère.

4 - Le mouvement d'*open data* a été récemment réactivé par la révision de la directive européenne n° 2003/98/CE sur les informations du secteur public et l'adoption de la Charte sur la transparence à l'issue du G8 en juin 2013. Ces documents reposent sur l'affirmation de principe selon laquelle les données publiques « *constituent une ressource inexploitée qui présente un potentiel immense pour favoriser l'essor de sociétés plus fortes, mieux interconnectées, qui répondent mieux aux besoins de nos citoyens et contribuent à l'innovation et à la prospérité* ». Récemment encore, résultat d'un travail engagé par la feuille de route numérique du Gouvernement et entériné lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013, un *vade-mecum* sur l'ouverture et le partage des données publiques a été publié. Il vise à faciliter l'engagement des ministères dans la démarche d'ouverture et de référencement de leurs données publiques sur la plate-forme nationale *www.data.gouv.fr*. Il rappelle les enjeux du partage des données publiques et fournit un guide de sa mise en œuvre, recensant et répondant aux questions pratiques relatives à l'*open data* (circulaire n° 5577/SG, 17 sept. 2013). Enfin, il convient de noter le regroupement d'une vingtaine de grandes villes et collectivités au sein d'une association nationale baptisée « *open data France* ». Elle a pour objectif de regrouper et soutenir les collectivités engagées activement dans une démarche d'ouverture des données publiques et de favoriser les projets entrepris par ces collectivités dans le but de la promotion de l'*open data*. Une telle initiative précède le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. L'article 29 du projet de loi vise à faciliter l'accès aux données publiques avec une mise à disposition de celles-ci pour les collectivités territoriales de 3 500 habitants et plus. L'objectif est de faciliter la réutilisation la plus large des informations publiques produites par les services publics. Cet article vise donc, dans le cadre fixé par la loi du 17 juillet 1978, à rendre obligatoire pour ces collectivités territoriales ainsi que, pour les communes soumises à ce régime, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels elles appartiennent, la mise à disposition de données publiques dont elles disposent au format électronique par une mise en ligne sur leur site Internet.

5 - En France, le corpus juridique relatif à la politique d'ouverture et de partage des données publiques est porté par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs et la directive européenne n° 2003/98/CE sur les informations du secteur public transposée par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 et récemment modifiée par la directive n° 2013/37/UE. Cette politique concerne les informations ou données produites ou reçues par une autorité administrative dans le cadre de sa mission de service public, publiées par une autorité administrative ou communicables à toute personne en faisant la demande. Ces informations doivent être présentées sous un format permettant leur traitement automatisé et leur réutilisation. Ne sont toutefois pas des informations publiques selon la loi : les informations contenues dans des documents dont la communication ne constitue pas un droit en application des articles 1^{er} à 9 de la loi du 17 juillet 1978 ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique ; les informations produites ou reçues dans le cadre de l'exercice d'une

mission de service public à caractère industriel et commercial ; les informations sur lesquelles des tiers détiendraient des droits de propriété intellectuelle. Guy Braibant considérait que cette liberté d'accès aux données publiques incarnait la « *troisième génération des droits de l'Homme* » après les droits civils et politiques obtenus en 1789, et les droits économiques et sociaux de 1936/1946 (S. Omarjee, *Le principe de disponibilité des données publiques, Mythe ou réalité ?*, cité dans le dossier du participant relatif au colloque organisé par le Conseil d'État sur le patrimoine immatériel des personnes publiques, 16 mars 2012). L'accès aux documents administratifs et la réutilisation des données publiques s'inscrivent dans une logique de contrôle démocratique et répondent aux exigences des citoyens d'un fonctionnement de l'Administration plus ouvert. Cette évolution législative a ensuite été accompagnée par la création de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) en 2007 et du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA) en 2010.

« *Guy Braibant considérait que la liberté d'accès aux données publiques incarnait la 'troisième génération des droits de l'Homme' après les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux* »

6 - Deux grands ensembles de justifications sont systématiquement avancés pour légitimer le mouvement d'ouverture des données publiques et le principe de leur réutilisation : l'approfondissement démocratique (1) et la stimulation de l'innovation économique (2). L'*open data* contribue à faire évoluer la transparence administrative à l'ère de la société de l'information. Après l'accès aux documents administratifs, les services de l'État et les collectivités territoriales doivent désormais favoriser la réutilisation de leurs données. Nous assistons à un changement de paradigme selon lequel « *la révolution numérique change la donne : on passe d'une logique de la demande (le citoyen demande à avoir accès à tel document) à une logique de l'offre (l'administration offre l'information sur ses sites)* »³. Les données publiques nourrissent le débat démocratique tout en étant une source de création économique. En effet, l'*open data* est considéré comme un vecteur important de croissance pour l'économie. La réutilisation des données publiques est censée favoriser l'initiative privée et contribuer au développement de secteurs stratégiques.

1. L'influence de l'*open data* sur le procédé démocratique

7 - Si l'ouverture des données publiques a pour objectif affiché de garantir la transparence administrative (A), le risque potentiel de l'*open data* sur les données à caractère personnel mérite d'être questionné (B).

A. - La promotion de la transparence administrative

8 - L'accès à l'information publique apparaît désormais comme un enjeu démocratique. Sous-tendues par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, les données publiques sont le vecteur privilégié de la transparence administrative. Le mouve-

3. H. Maisl, e-gouvernance et évolution du droit, cité par G. Guglielmi, Numérisation des données publiques et données publiques numériques in *La communication numérique, un droit, des droits*, sous la direction de B. Teyssié, éd. Panthéon-Assas, p. 542.



ment de l'*open data* œuvre ainsi en faveur de la démocratie participative (1) et de la modernisation de l'action publique (2).

1° *Open data*, accountability et démocratie participative

9 - L'exigence de transparence est un fait éminemment contemporain qui embrasse le champ politique dans son ensemble. La transparence des institutions est considérée comme la garante du processus démocratique. Le discours d'information est la base de la démocratie. Il permet que s'établisse dans les sociétés le lien social sans lequel il n'y aurait point de sentiment d'appartenance identitaire⁴. Le principe de transparence émerge à l'époque des Lumières avec la contestation du pouvoir absolu caractérisé par le secret d'État. L'expression de transparence se veut complémentaire aux idées nouvelles (démocratie, intérêt général, droits fondamentaux) débattues à cette période. L'expression est emblématique de la capacité des institutions et des gouvernants d'incarner tant la lettre que l'esprit des principes d'égalité et de légalité, au cœur de la notion d'État de droit alors en gestation⁵. Depuis lors, inscrite dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont l'article 15 affirme que : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », la transparence semble s'imposer comme un idéal et est en passe de devenir l'une des premières valeurs du droit public⁶.

10 - La transparence administrative a essentiellement été améliorée par la reconnaissance et l'extension des droits des usagers face à l'administration et la création d'autorités administratives indépendantes. Dans les années 1970 ont été votées les premières lois de transparence⁷ destinées à transformer, auprès de l'opinion publique, l'image d'une administration opaque. Ces législations de la transparence ont permis des progrès substantiels, concourant à accroître l'État de droit et ainsi faire émerger une véritable démocratie administrative. Le législateur a donc juridicisé la transparence en favorisant dans un premier temps l'accès aux documents administratifs puis en transposant le principe de l'ouverture et de la réutilisation des données publiques.

11 - La mise à disposition des données publiques est un gage indéniabla de transparence pour les citoyens. Les promoteurs du mouvement d'*open data* y voient un moyen de rendre l'administration plus proche du citoyen et plus efficace. Cette initiative s'inscrit dans un mouvement qui reflète une plus grande demande démocratique, davantage de responsabilisation de ceux qui gouvernent et une plus grande implication des gouvernés. L'information est désormais un droit opposable à l'administration⁸. Placée sous le signe de l'amélioration des rapports entre l'administration et les citoyens, la transparence confère un nouveau fondement démocratique au fonctionnement de l'administration. Grâce à l'*open data*, il s'agit de favoriser une meilleure participation des citoyens aux affaires publiques en écho aux notions d'*accountability* (rendre des comptes), d'*empowerment* (capacitation citoyenne) et de *crowdsourcing* (contribution des foules). La transparence apparaît comme la nouvelle norme de bonne conduite et la sphère administrative se voit désormais tenue de rendre des comptes.

12 - L'ouverture et la réutilisation des données publiques s'inscrivent dans un mouvement favorable aux procédés de démocratie participative. Les enjeux démocratiques et politiques de l'*open data* sont à cet égard essentiels. Le Conseil national du numérique, dans son avis du 5 juin 2012, précise qu'il s'agit « de donner une plus grande lisibilité à l'action publique, et notamment de permettre d'ancrer le débat sur des informations précises. L'ouverture des données rend par exemple possible les exercices de benchmark qui, en mettant en évidence les bonnes pratiques, dysfonctionnements et disparités, peuvent conduire à une allocation plus efficace et plus juste des ressources publiques. Elle est une condition de la démocratie participative et une source d'amélioration de l'efficacité des administrations ». Les technologies de l'information et de la communication favorisent l'émergence de nouveaux modes de participation citoyenne au débat public et contribuent à démocratiser l'expression publique. L'*open data* apparaît comme l'une des solutions à la crise des régimes représentatifs. À l'instar de la transparence, la participation publique peut contribuer de manière significative à résoudre le problème de légitimité des Gouvernements actuels. L'ouverture des données publiques offre ainsi de nouvelles perspectives démocratiques. La concertation avec les citoyens et la participation de ces derniers à la vie de la Cité sont amenées à évoluer. « L'objectif du mouvement d'*open government* servi par l'*open data* est de faciliter le jugement de nature sociale et politique que portent les citoyens sur les résultats de l'activité Gouvernementale. Le Gouvernement transparent signifie que désormais, en plus d'avoir accès à l'information, aux documents et aux procédures, les citoyens peuvent participer de façon significative à l'action Gouvernementale »⁹. L'*open data* répond au constat de crise de légitimité de la démocratie représentative en cherchant à « favoriser la culture civique¹⁰, relégitimer le système politique, rapprocher citoyens et élus, voire de partager le pouvoir avec les citoyens non élus et de s'appuyer sur leur participation pour transformer en profondeur le système institutionnel »¹¹. L'*open data* favorise l'*open government*, un Gouvernement ouvert qui sache construire des zones de concertation et des formes d'actions collectives.

« La transparence apparaît comme la nouvelle norme de bonne conduite et la sphère administrative se voit désormais tenue de rendre des comptes »

2° *Open data* et modernisation de l'action publique

13 - La rhétorique du *New Public Management* met en avant la transparence comme l'un des outils principaux conduisant à l'efficacité et à l'efficacé de l'action publique. À la suite de la RGPP, la modernisation de l'action publique fait du numérique et de l'ouverture des données publiques de puissants leviers de transformation et de performance de l'action publique. Modernisation administrative

4. P. Charaudeau, *Les médias et l'information. L'impossible transparence du discours*, 2^e édition, Bruxelles, INA-DeBoeck, 2011, 256 p.

5. P. Bernier, Transparence, in L. Côte, J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne]

6. Le Centre de droit public comparé (Paris II) a lancé un cycle de conférences-débats. Le premier colloque international du Centre aura lieu les 23 et 24 mai 2014. Il portera sur le thème : « Démocratie, transparence et gouvernance citoyenne ».

7. L. n° 78-753, 17 juill. 1978 ; L. n° 78-17, 6 janv. 1978, L. n° 79-587, 11 juill. 1979 ; L. n° 79-18, 3 janv. 1979.

8. CE, 29 avr. 2002, Ullmann : AJDA 2002, p. 691.

9. A. Bouvier, Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative : *Revue européenne des sciences sociales* [en ligne], XLV-136 | 2007. Cette idée a notamment été développée par Habermas pour qui « la politique délibérative constitue le cœur même du processus démocratique ».

10. J. Chevallier, Le droit administratif vu de la science administrative : AJDA 2013, p. 401 : « L'administré ne peut plus être traité seulement comme un assujéti, soumis au pouvoir administratif, ou comme un simple usager, bénéficiant des prestations que l'administration lui offre : la relation administrative est censée comporter désormais une dimension proprement civique, allant au-delà de l'imposition de règles ou de la fourniture de prestations. À travers l'idée de « citoyenneté administrative », c'est une conception radicalement différente de la relation entre l'administration et l'administré qui tend à prévaloir ».

11. M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris : La Découverte, Coll. Recherches, 2011.

et *open data* sont désormais institutionnellement étroitement imbriqués. Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), placé sous l'autorité du Premier ministre, est la nouvelle structure de pilotage des politiques de réformes¹². Il regroupe la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP), qui remplace la direction générale à la modernisation de l'État, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC) et la mission chargée de la mise à disposition des données publiques (Etablab).

14 - L'ouverture des données publiques est un outil majeur au service de la transformation du service public pour en améliorer la qualité et favoriser l'évaluation par tous les usagers. Le dogme de la société translucide¹³ illustre une société de l'information où le citoyen exerce un contrôle de l'action publique ce qui *in fine* contribue à l'évaluation de l'État. Le panoptique se retourne alors contre l'Administration. Se sachant contrôlée, évaluée, cette dernière est contrainte d'améliorer son action. L'*open data* permet d'organiser une réponse aux attentes des citoyens en lien avec le mouvement de dématérialisation. Il s'agit d'assurer la mutabilité du service public par une meilleure accessibilité. Avec la révolution numérique, l'ouverture et le partage des données publiques sont présentés comme les outils d'une amélioration du fonctionnement administratif. L'*open data* promeut l'efficacité dans la production des services publics¹⁴.

15 - L'évaluation de l'action publique apparaît comme une réponse adéquate à un ensemble de défis posés aux États et qui appellent de nouvelles formes de légitimation des décisions face au souci de transparence et d'exigence accrue des citoyens. La Modernisation de l'action publique prévoit que « toutes les politiques publiques, sur l'ensemble du quinquennat, feront l'objet d'une évaluation ». À cet égard, le SGMAP coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics. En son sein, la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique est chargée de l'animation et de la coordination des travaux d'audit et d'évaluation des politiques publiques. Elle réalise, en associant les administrations et corps d'inspection et de contrôle des ministères concernés, les travaux destinés à mesurer l'efficacité et l'efficience de ces politiques en veillant à comparer leurs résultats aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en œuvre et à dégager des voies d'amélioration. L'évaluation des politiques publiques est désormais l'axe principal de la rénovation de l'action publique. Au service de la promotion de l'administration numérique, l'*open data* doit permettre de développer la transparence et l'efficacité de l'action publique et l'implication des citoyens.

« Alors que le mouvement de marchandisation des informations nominatives est en marche, on pressent une incompatibilité entre la promotion de l'ouverture des données et la nécessaire protection des données personnelles »

B. - La protection de la vie privée et des données à caractère personnel

16 - La rapide évolution des technologies a créé de nouveaux enjeux pour la protection des données à caractère personnel. La problématique de ces données devient des plus cruciales en matière de mise à disposition sur support numérique dans le cadre de l'*open data*. La protection des données à caractère personnel (essentiellement celles qui permettent l'identification de la personne), est un droit fondamental reconnu par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans son article 8 et par l'article 4 du Traité de Lisbonne. L'objectif poursuivi et rappelé dans le titre même de ces textes est de protéger les personnes à l'égard des traitements de données personnelles. Il s'agit donc certes d'assurer le droit de chacun à la protection de ses données personnelles mais au-delà, comme le rappelle l'article 1^{er} de la loi *Informatique et Libertés*, il s'agit aussi, plus fondamentalement, de garantir que l'informatique soit au service de chaque citoyen et ne porte atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques¹⁵.

17 - Alors que le mouvement de marchandisation des informations nominatives est en marche, on pressent aisément une incompatibilité dirimante entre la promotion de l'ouverture des données au nom du libéralisme politique et économique et la nécessaire protection des données personnelles au nom des libertés fondamentales (colloque *L'open data face aux données personnelles, université Paris II, 12 nov. 2013*). Les fichiers et leur traitement informatisé sont devenus de véritables outils de gestion de la société, en même temps qu'une formidable manne financière pour le secteur privé. Le contentieux des archives publiques et du secteur de la généalogie est particulièrement symptomatique.

18 - On peut en effet citer l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Lyon le 4 juillet 2012¹⁶. Bien qu'annulant le jugement rendu en première instance, la cour confirme que « les informations publiques communicables de plein droit, figurant dans les documents détenus par les services d'archives publiques, qui constituent des services culturels au sens des dispositions de l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978, relèvent de la liberté de réutilisation consacrée de façon générale par cette loi ». La loi du 17 juillet 1978 crée en effet un droit de réutilisation des informations publiques : « Les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus » sauf si leur « communication porte atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ». Il appartient toutefois à l'autorité compétente, saisie d'une demande de réutilisation de ces documents, de s'assurer que cette réutilisation satisfait aux exigences qu'imposent les dispositions de l'article 13 de cette loi qui, s'agissant d'informations publiques comportant des données à caractère personnel, renvoient aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978. Dès lors, le département du Cantal pouvait légalement refuser de communiquer à une société de généalogie en ligne les cahiers de recensement des années 1831 à 1931, détenus par les archives départementales, en vue d'une commercialisation sur le site de la société, au motif que sa

12. D. n° 2012-1198, 30 oct. 2012. : JCP A 2012, act. 763.

13. A. Landier, D. Thesmar, *La société translucide. Pour en finir avec le mythe de l'État bienveillant* : Fayard, mai 2010.

14. Se reporter aux pistes de réflexion avancées dans ce domaine par les divers intervenants au colloque « Nouvelles attentes, nouveaux services : une nouvelle donne public-privé », Palais du Luxembourg, juin 2011.

15. L. n° 78-17, 6 janv. 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2004-801 transposant la directive 95/46/CE relative à la protection des données à caractère personnel. Sur la question de la protection des données à caractère personnel, se reporter à l'article de N. Tilli, *La protection des données à caractère personnel*, *Documentaliste-Sciences de l'Information*, 2013/3, p. 62-69.

16. CAA Lyon, 4 juill. 2012, n° 11EX02326, Département du Cantal : *JurisData* n° 2012-014986 ; JCP A 2012, comm. 2318 ; AJDA 2013, p. 301, note D. Connil.

demande ne respectait pas les dispositions de la loi du 6 janvier 1978. En l'espèce, la société de généalogie ne disposait pas, à la date de la décision de refus du département, de l'autorisation de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) légalement requise pour le transfert de données à caractère personnel, en vue de les y faire traiter, vers un État extérieur à l'Union européenne.

19 - L'articulation des deux lois de 1978 apparaît complexe. Leur « application combinée » a conduit la CNIL à définir, en 2010, les conditions de réutilisation des données à caractère personnel contenues dans des documents d'archives publiques (*délibération n° 2010-460, 9 déc. 2010*). Pour éviter toute divergence d'interprétation entre la CADA et la CNIL, le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA) a par ailleurs mis en ligne un mémento sur la protection des données à caractère personnel dans le cadre de l'ouverture et du partage des données publiques. À défaut de masquage ou d'anonymisation des données personnelles, et en l'absence d'accord exprès des intéressés, il appartient à la CNIL « d'autoriser ou non les réutilisations envisagées ».

20 - Les exigences en termes d'anonymisation étaient au centre d'un jugement du tribunal administratif de Paris rendu le 16 octobre 2012. La juridiction administrative a débouté la Société France examen qui avait demandé communication des résultats du baccalauréat. La société requérante « n'est pas fondée à demander au ministre de l'éducation nationale la communication des résultats de ces examens, après suppression des noms, prénoms, et numéro d'identification des candidats dès lors que ces résultats comportent des données personnelles au sens des dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978. En effet, faute pour le ministre chargé de l'éducation nationale de détenir le consentement à la communication des données les concernant des candidats aux examens [...] ce dernier était tenu de rendre anonymes les résultats avant de les communiquer à la société. À supposer même que la suppression des champs nom, prénom et numéro de candidat puisse être réalisée très simplement, le croisement des données dont la communication est demandée avec celles de l'application Publinet permettrait d'identifier indirectement 85 % des candidats tandis que le retrait de la variable 'date de naissance' permettrait encore d'en identifier 30 %. L'anonymisation de ces données impose en l'espèce des traitements informatiques spécifiques »¹⁷. L'extrême diversité des données susceptibles d'être analysées, la puissance de calcul permise par les technologies du *Big Data* conduisent à s'interroger sur l'effectivité des principes « Informatique et Libertés ». En ce sens, les technologies du *Big Data* associées au mouvement d'*open data* questionnent l'effectivité des techniques d'anonymisation dès lors qu'elles permettent des croisements de données qui ouvrent des possibilités infinies de profilage¹⁸.

21 - En adoptant la loi fondatrice Informatique et libertés, la France a initié la directive n° 95/46/CE qui fut l'acte fondateur de la protection de la vie privée à l'échelle de l'Union et dont la révision s'impose aujourd'hui. Il s'agit de moderniser la législation en l'adaptant à la mondialisation et à l'usage des nouvelles technologies, tout en préservant les droits des individus.

22 - Le projet de règlement (COM(2012) 11 final) réaffirme une véritable liberté de choix pour la personne en excluant tout consentement tacite ou passif. Le consentement au traitement des données à caractère personnel doit être exprès. Corrélativement, la proposition de règlement réaffirme le droit d'opposition de chacun au traitement de ses données personnelles. Dans ce sens, elle renforce l'obligation d'information pesant sur le responsable de traitement. La directive de 1995 prévoyait ce type d'obligations pour l'identité et les coordonnées du responsable de traitement ou la finalité du traitement des

données. La proposition de règlement élargit le champ d'application de l'obligation en y intégrant les informations relatives à la durée de conservation des données, au droit d'introduire une réclamation auprès de l'autorité de contrôle, à la possibilité de demander la rectification ou l'effacement de données et à l'intention du responsable de traitement d'effectuer des transferts internationaux des données.

23 - De plus, la proposition consacre le « droit à l'oubli » numérique. Elle prévoit que « la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable de traitement l'effacement de données à caractère personnel la concernant et la cessation de la diffusion de ces données en particulier en ce qui concerne [celles qu'elle] avait rendues disponibles lorsqu'elle était enfant ». Le droit à l'oubli devient peu à peu un élément central du droit de la protection des données personnelles. Il permet alors à la personne fichée de demander la suppression des données personnelles qui ne sont plus pertinentes par rapport à cette finalité. D'une façon générale, la CNIL se déclare en faveur de l'intégration du droit à l'oubli dans l'ordre juridique. Nécessité humaine et sociétale, ce droit ne doit, cependant, pas être interprété comme un impératif absolu d'effacement des données. Il est, en effet, nécessaire de trouver un équilibre entre le droit à l'oubli, d'une part, et le devoir de mémoire et la liberté d'expression, d'autre part. Selon la CNIL, ce droit à l'oubli comporte deux facettes. D'une part, le droit dont serait détentrice chaque personne fichée de fixer une date de préemption pour le stockage de ses données. D'autre part, l'obligation pour les moteurs de recherche de déréférencer ces informations à l'issue d'une certaine période préalablement définie¹⁹. À cet égard, le projet de règlement européen confère à la personne concernée un nouveau droit, le « droit à la portabilité des données », c'est-à-dire celui de transmettre des données d'un système de traitement automatisé à un autre, sans que le responsable du traitement ne puisse y faire obstacle²⁰.

« Les informations juridiques, économiques, statistiques, géographiques ou touristiques constituent des gisements pour l'émergence de produits et services à forte valeur ajoutée »

2. Le potentiel de l'*open data* en matière de valorisation économique

24 - Le partage des données destiné à la mise en œuvre de projets de recherche collaboratifs est devenu un atout concurrentiel majeur, destiné à mobiliser l'intelligence et la créativité collective. La réutilisation des données publiques favorise autant l'initiative privée (A) que la valorisation des propriétés publiques immatérielles (B).

A. - *Open data* et essor de l'initiative privée en matière d'innovation numérique

25 - En libérant leurs données, les collectivités créent les conditions favorables à l'émergence d'une économie numérique pourvoyeuse de croissance (1) au sein de laquelle le secteur privé va créer, de manière nouvelle, des services présentant une utilité sociale pour la société (2).

19. CNIL, *Rapport d'activité 2012, préc.*, p. 83.

20. Le respect du droit à l'oubli numérique et du droit à la portabilité des données à caractère personnel ne concerne que les acteurs européens si bien qu'une telle consécration aura un impact quasiment nul face aux mastodontes que sont Twitter, Google et Facebook.

17. TA Paris, 16 oct. 2012, n° 1008762 et n° 1102751, Société France examen.

18. CNIL, *Protéger les données personnelles, accompagner l'innovation, préserver les libertés individuelles, Rapport d'activité 2012*.



1° L'économie du numérique, filière d'avenir

26 - Le réexamen de la directive ISP et l'adoption de la directive n° 2013/37/UE sont l'un des principaux éléments de la stratégie numérique pour l'Europe. Dans sa stratégie politique, la Commission a souligné que les Gouvernements peuvent donner une impulsion aux marchés du contenu en mettant à disposition les informations du secteur public selon des conditions transparentes, efficaces et non discriminatoires. C'est un important facteur de croissance des services en ligne. La généralisation de la disponibilité et de la réutilisation des informations du secteur public à des fins privées ou commerciales doit permettre de développer de nouveaux services reposant sur des modes innovants de combinaison et d'utilisation de ces informations, stimuler la croissance économique et promouvoir l'engagement social. La Commission européenne consacre ainsi les technologies numériques comme l'un des principaux moteurs pour renforcer la productivité et la capacité de croissance de l'Europe.

27 - Le secteur public produit ou recueille un volume considérable de données qui présentent pour les entreprises un intérêt stratégique. Un des objectifs poursuivis par l'ouverture des données publiques est de créer de la valeur économique et sociale. L'idée est que l'État, en mettant les données à la disposition de tiers, encourage l'innovation et la création d'activités économiques pourvoyeuses de croissance. « L'un des présupposés de l'open data consiste à affirmer que la puissance publique, en libérant ses données, permet à un écosystème créatif d'éclorre et de générer les services, les visualisations, les applications dont la société a besoin, sur le même principe qu'une entreprise qui pratique l'innovation ouverte en externalisant sa R&D »²¹. Les informations juridiques, économiques, statistiques, géographiques ou touristiques constituent des gisements pour l'émergence de produits et services à forte valeur ajoutée. En rendant accessibles les données publiques, l'État et les collectivités locales participent au développement de l'économie numérique. L'ouverture des données publiques doit alors générer un véritable « écosystème ». Le principe de disponibilité des données publiques est en effet une condition essentielle du développement du marché de l'information: « Permettre aux jeunes pousses numériques d'une économie d'accéder facilement aux données publiques pour expérimenter, c'est faciliter l'émergence de tout un tissu potentiel de sociétés de services mobiles et en ligne, et donc contribuer au développement de l'économie numérique »²². La valeur économique des données publiques réside dans la création de valeur correspondant aux opportunités offertes au secteur privé et à la création d'emplois subséquente.

2° Synergies public/privé, nouvelle donne en matière de service public

28 - Avec le mouvement de l'open data, nous assistons à une redistribution des rôles entre le secteur public et le secteur privé. Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau mais d'un mouvement de fond au terme duquel le secteur privé, depuis les années 1980, a conquis une place centrale dans la conduite des affaires publiques.

29 - Nous assistons au développement de services d'intérêt général (localisation des services publics, transports publics, trafic, informations environnementales...) portés par des acteurs privés sur la base d'informations fournies par les administrations publiques. L'open data permet d'organiser une réponse aux attentes des citoyens dans le domaine du service public en suscitant une synergie nouvelle entre le secteur public et le secteur privé. Ce mouvement redistribue le pouvoir et la responsabilité. Selon le professeur Jean-Bernard Auby,

« Les deux facteurs combinés, révolution numérique et mise à disposition d'une grande part des données publiques, modifient la distribution des rôles entre public et privé. Concrètement, cela permet à des acteurs privés de développer des activités qui autrefois auraient été typiquement des activités de la puissance publique »²³. À terme, nous assisterons à une profonde redéfinition des rôles induits par le numérique. En mettant leurs données à disposition du public, les personnes publiques « fournissent la possibilité aux membres de la société civile de répondre à leurs propres besoins, par l'intermédiaire d'applications développées de façon communautaire et par le biais d'initiatives privées. L'ouverture des données publiques ne doit pas être vue comme une perte de contrôle de la part des administrations, mais plutôt comme une opportunité de collaboration entre l'administration publique, la société civile, et le secteur privé »²⁴. L'ouverture des données publiques contribue à transformer les services publics. Elle favorise la co-innovation avec le secteur privé avec en filigrane une privatisation des missions d'intérêt général. Le partenariat consiste alors à reconnaître aux collectivités publiques le soin d'impulser l'innovation en externalisant les données publiques et de laisser le soin aux partenaires privés à but lucratif ou non de pérenniser la nouvelle offre de service. Les collectivités publiques ne sont pas actrices mais fournisseurs. Elles doivent accepter d'abandonner leur monopole de création des services d'intérêt général pour incarner une image de stratège intéressé à l'édification d'un écosystème pourvoyeur de croissance. « L'ouverture des données esquisse donc un nouveau rôle pour l'État, celui de régulateur de cette 'infrastructure informationnelle' qu'est la donnée publique »²⁵. L'État doit assurer les conditions de croissance de l'écosystème porté par le secteur privé et les PME innovantes. Bernard Stiegler va encore plus loin en préconisant un changement majeur de paradigme : « L'intelligence collective est devenue la principale valeur économique. Les meilleures idées naissent dans ces terreaux fertiles qui n'ont pas nécessairement de modèle immédiatement rentable. C'est le rôle de la puissance publique de favoriser, pourquoi pas dans le cadre de partenariats public-privé, la création d'espaces capables de les valoriser. C'est ce que l'on pourrait appeler le développement de 'capabilités' »²⁶. En matière de TIC, le contrat de partenariat a pour intérêt de favoriser une vision de service et une logique de mutualisation. Le contrat de partenariat appliqué aux données publiques permettrait en effet de sortir de la logique « appropriation publique/privatisation » en proposant des services collectifs mobilisant le savoir-faire du secteur privé.

B. - La réutilisation des données publiques, entre gratuité et valorisation des propriétés immatérielles

30 - La mise en place de l'ouverture des données a révélé deux conceptions du rôle de l'État. D'un côté, l'APIE, à la suite du rapport Jouyet-Lévy, propose une « dynamisation du portefeuille de droits immatériels de l'État ». Pour l'Agence, la valorisation du patrimoine immatériel public permet de tirer parti de son potentiel au bénéfice de l'intérêt général et de la collectivité. Elle contribue à la modernisation des entités publiques et à l'amélioration de leur performance²⁷. De l'autre, Étalab a arbitré en faveur d'une gratuité des données et d'une

21. V. Peugeot, *Ouverture des données dans les collectivités territoriales : ambitions, racines politiques et premiers effets*, Orange Labs, 2011.

22. Rapport École des Ponts ParisTech, *Pour une politique ambitieuse des données publiques. Les données publiques au service de l'innovation et de la transparence*, juill. 2011.

23. La Lettre du cadre territorial, n° 425, 1^{er} juill. 2011. V. également J.-B. Auby, *La réutilisation des données publiques* : Dr. adm. 2011, repère 8.

24. D. Bourcier, P. de Filippi, *Vers un nouveau modèle de service commun entre l'administration et les communautés numériques*, in *Génération Y et gestion publique : quels enjeux ?*, N. Matyjasik, P. Mazuel (Ed.), 2012.

25. S. Naudet, *discours, session plénière consacrée à l'open data au Congrès I-Expo*, 2011.

26. Intervention à la journée d'étude « L'open data et nous, et nous, et nous ? Imaginons le monde de l'abondance des données », 17 mars 2011.

27. D. n° 2009-151, 10 févr. 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel.

licence très libérale, dans l'espoir de stimuler au mieux le marché. Selon cette approche, avec l'idée d'un retour à moyen terme de création d'entreprises innovantes, d'impôts et de création d'emplois, la stratégie d'*open data* prouve que la valorisation va bien au-delà d'une stricte exigence patrimoniale.

31 - Il ressort d'un récent rapport faisant état de l'évolution ayant marqué l'ouverture des données publiques que la gratuité de la réutilisation est désormais le principe, la redevance l'exception²⁸. L'information a un prix et il faut distinguer parmi les données pouvant être rendues publiques celles qui resteront gratuites et celles qui pourraient être payantes. La gratuité ne correspond pas toujours à l'optimum. Le principe de gratuité, tel qu'il est encouragé par la Commission et la directive ISP de 2013, semble s'imposer pour la réutilisation non commerciale. La tarification, à condition de limiter les coûts de transaction et éviter les barrières à l'entrée, doit être envisagée en cas de réutilisations commerciales ou d'investissement de la part de l'administration (plus-value apportée aux données accessibles de par leur indexation ou mise à jour). Pour remplir leur rôle, les redevances doivent de manière générale être acceptables par les ré-utilisateurs tant dans leur niveau que dans leurs modalités et ne pas faire obstacle aux initiatives susceptibles de développer et de dynamiser les marchés. « Si l'objectif des politiques publiques est de diffuser des informations brutes, difficiles à comprendre et à utiliser pour le non initié alors il est optimal que ces informations soient gratuites. Mais si l'objectif est de faciliter la réutilisation en l'accompagnant et en diffusant des ISP enrichies en format et/ou contenu, alors une tarification positive, raisonnable, et calibrée finement en fonction du consentement à payer des utilisateurs, peut être optimale. Surtout, lorsque le budget des services publics producteurs d'ISP est contraint. À la limite, lorsque le savoir-faire permettant une meilleure compréhension et utilisation des ISP est également diffusé, il devient alors optimal de faire payer pour ce savoir-faire »²⁹.

32 - Désormais, il ne s'agit plus d'opposer de façon manichéenne la gratuité à la tarification. Les interrogations se cristallisent sur le niveau de la redevance. La politique jurisprudentielle en la matière est nuancée³⁰. Si le principe de la redevance a toujours été reconnu³¹, le Conseil d'État tout en admettant la possibilité de tenir compte dans l'établissement des redevances pour services rendus de l'avantage économique procuré au bénéficiaire³² interdit au nom du droit de la concurrence la perception par l'État de droits privatifs excessifs pour la communication de données publiques et qui seraient constitutifs d'un abus de position dominante³³. Il faut donc voir dans ces redevances autre chose qu'un strict objectif d'augmentation des recettes financières. C'est pourquoi la directive n° 2013/37/UE fixe un principe de mise à disposition à tarifs limités aux coûts marginaux sauf pour les organismes du secteur public qui sont tenus de générer des recettes destinées à couvrir des coûts liés à l'accomplissement de leur mission de service public ou qui sont tenus de générer des recettes suffisantes pour couvrir une part substantielle des coûts afférents à

leur collecte, à leur production et à leur diffusion. Conformément au décret n° 2011-577 du 26 mai 2011, le principe de cette redevance de réutilisation doit faire l'objet d'un décret, après avis du COEPIA qui se prononce sur la base d'éléments dûment motivés. Tout projet de mise en place d'une nouvelle redevance doit ainsi faire l'objet d'une justification précise au regard de circonstances particulières et donner lieu à l'élaboration d'une étude d'impact. Une fois le principe d'une redevance admis, celle-ci peut être fixée de manière forfaitaire ou proportionnelle dans le cadre d'une licence.

33 - Selon l'article 8 de la directive n° 2013/37/UE du 6 juin 2013, « les organismes du secteur public peuvent autoriser la réutilisation des documents sans condition ou peuvent imposer des conditions, le cas échéant, par le biais d'une licence. Ces conditions ne limitent pas indûment les possibilités de réutilisation et ne sont pas utilisées pour restreindre la concurrence ».

34 - Dans le cas où la réutilisation est à titre gratuit ou plus généralement n'est soumise à aucune condition particulière, le recours à une licence n'est pas imposé. Un rappel du cadre posé par la loi peut néanmoins utilement accompagner la mise à disposition des informations publiques. Etalab a ainsi conçu une Licence ouverte qui permet de rediffuser, distribuer, traiter, exploiter, inclure dans un produit, service ou application, les informations publiques à des fins commerciales ou non sous réserve d'indiquer la source et la date de la dernière mise à jour des informations publiques et ne pas induire en erreur les tiers quant au contenu ou à la source des informations publiques³⁴.

35 - Lorsque la réutilisation est soumise à redevance, l'article 16 de la loi du 17 juillet 1978 modifié par l'ordonnance du 6 juin 2005 impose le recours à une licence. Elle « fixe les conditions de la réutilisation des informations publiques. Ces conditions ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. Elles ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence ». L'APIB a élaboré deux modèles de licence de réutilisation d'informations publiques : une licence simple prévoyant la livraison unique d'informations qui ne font l'objet d'aucune mise à jour et une licence prévoyant des livraisons successives d'informations publiques régulièrement mises à jour. En forte baisse depuis 2010, ces redevances s'élevaient à 35 millions d'euros pour 2012 dont 15 % étaient acquittés par des acteurs publics. Souvent dégressives, elles sont rarement perçues en contrepartie de prestation de service et tendent à exclure les acteurs moins dotés. Afin de favoriser la libération des données publiques, vecteur d'externalités positives, le nombre de redevances a vocation à diminuer³⁵.

Conclusion

36 - L'avènement de l'*open data* va susciter une révolution complète de notre économie et de nos sociétés. Ce mouvement, porteur tout autant d'opportunités démocratiques et économiques que de menaces pour la vie privée, milite *in fine* pour une reconnaissance de la valeur constitutionnelle du principe de transparence de l'action publique³⁶, en tant que facteur de démocratie et de croissance.

MOTS-CLÉS : Administration / Citoyens - Open data
Administration / Citoyens - Données publiques

28. Rapport au Premier ministre, *Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?*, remis par M. Trotjette, juill. 2013. - V. également Rép. min. n° 18109 : JOAN Q 28 mai 2013, p. 5484.

29. Bureau d'économie théorique et appliquée, *La valorisation des informations du secteur public : un modèle économique de tarification optimale, rapport final, déc. 2010*.

30. A. Chéron, *Open data et valorisation du patrimoine immatériel* : AJCT 2013, p. 123.

31. CE, ass., 10 juill. 1996, *Sté Direct Mail Promotion* : Rec. CE 1996, p. 277 ; RFD adm. 1997, p. 115, concl. M. Denis-Linton ; AJDA 1997, p. 189, note H. Maisl.

32. CE, 16 juill. 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libérale de la médecine, Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique* : RFD adm. 2007, p. 1269, concl. C. Devys.

33. CE, 29 juill. 2002, *Sté Cegedim* : Rec. CE 2002 ; AJDA 2002, p. 1072, note S. Nicinski.

34. CE, 27 juill. 2012, n° 325371, *Société France Quick* : JurisData n° 2012-01685 ; Rec. CE 2012 ; JCP A 2012, act. 569.

35. Rapport Trotjette, préc.

36. Le Conseil constitutionnel a refusé la qualité de « principe général à valeur constitutionnel » au principe de transparence des activités publiques (Cons. const., 20 janv. 1993, n° 92-316 DC, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* : Rec. Cons. const. 1993, p. 14 ; Cons. const., 21 janv. 1994, n° 93-335 DC, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction* : Rec. Cons. const. 1994, p. 40).



data.gouv.fr : l'ouverture des données publiques pour tous

Plus lisible, plus simple, plus efficace, le nouveau data.gouv.fr, le portail de l'ouverture des données publiques, s'ouvre aux contributions de tous.

Le 18 décembre 2013, le Premier ministre, accompagné de Marylise Lebranchu, Ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et de Fleur Pellerin, Ministre déléguée aux PME, à l'innovation et à l'économie numérique, a lancé la nouvelle version du portail de l'open data, *data.gouv.fr* en présence de nombreux représentants de l'écosystème de l'open data : administrations, associations, réutilisateurs.

Le portail, mis en œuvre par Etalab, la mission chargée de l'ouverture et du partage des données publiques du SGMAP (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique), prend une dimension résolument sociale, **en accueillant les données et les contributions de la société civile.** Les données rendues publiques sur *data.gouv.fr* sont ouvertes selon les termes de la loi CADA (1978) c'est-à-dire qu'elles sont détenues ou produites par l'administration à l'occasion de sa mission de service public. Elles ne contiennent ni informations à caractère personnel ni ne relèvent de la sécurité nationale et autres secrets légaux : statistiques, médicaux, fiscaux...

Le portail national, data.gouv.fr est le pivot de la politique d'ouverture des données du Gouvernement

Le nouveau data.gouv.fr a été développé avec trois exigences :

- permettre à l'utilisateur d'accéder facilement aux données les plus pertinentes pour répondre aux questions qu'il se pose ;
- permettre à tout détenteur de données publiques de les partager en une minute ;
- enrichir les données publiques grâce aux améliorations ou aux interprétations des réutilisateurs.

Il devient le réseau social d'une communauté de producteurs et d'utilisateurs de données d'intérêt public, qui concourent à l'amélioration et à l'interprétation de ces données, et dont les règles de fonctionnement vont évoluer en fonction des interactions à venir.

Avant même l'inauguration du 18 décembre, le test de la maquette au sein de la communauté open data a permis de vérifier le succès de cette approche :

- le nouveau site rassemble déjà 10 fois plus de producteurs de données que la version précédente : il compte désormais plus de 200 organisations incluant centres de recherche, collectivités locales, représentants du monde associatif et de la société civile ;
- il compte surtout quatre fois plus de données. Ces données ont vocation à être regroupées en séries plus longues et plus complètes afin d'en faciliter la recherche et l'utilisation. Ainsi, les 350 000 fichiers déjà présents sur l'ancien data.gouv.fr ont été rassemblés en 2 900 séries complètes et cohérentes.

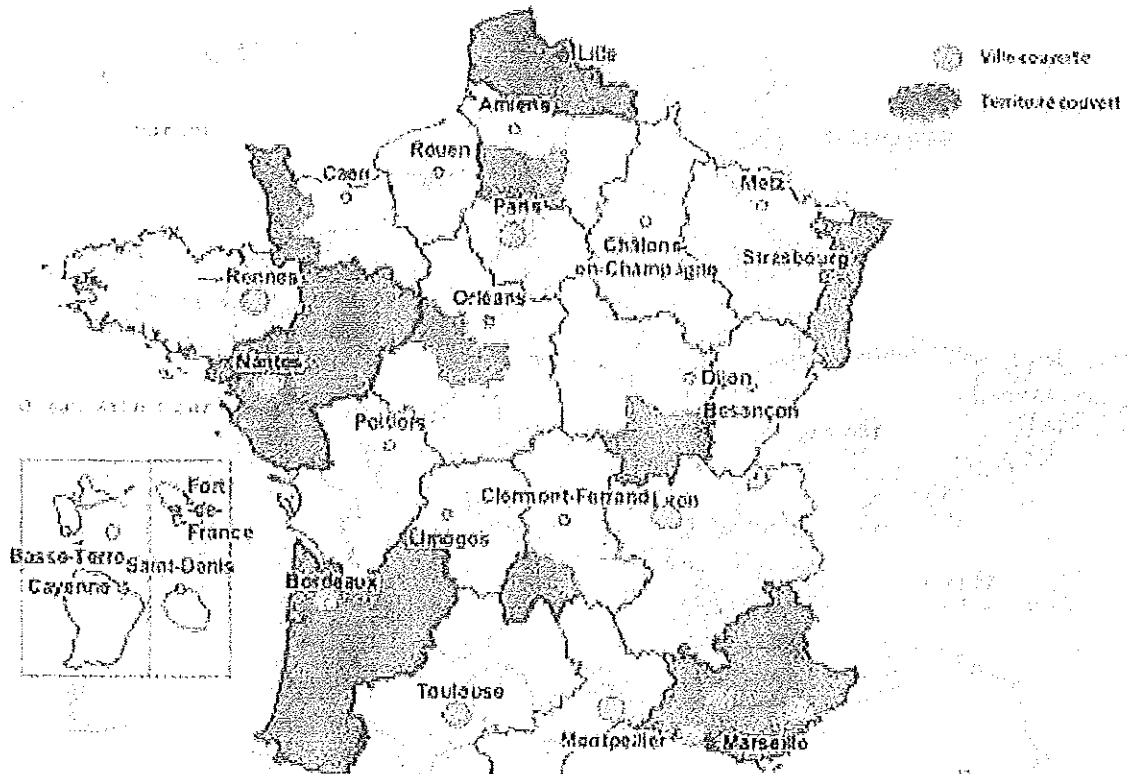
Au total, ce sont désormais près de 13 000 séries (contre 2 900 auparavant) qui sont aujourd'hui publiées et réutilisables gratuitement sur le portail.

Le portail facilitera le référencement de nouveaux producteurs :

- Data.gouv.fr est bien sûr le lieu de dépôt ou de référencement de l'ensemble des données (statistiques, chiffres, classements, etc.) mises à disposition par l'Etat, les établissements publics et les personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public ;
- les plateformes et données des collectivités locales ou des entreprises publiques engagées dans l'open data y sont également désormais répertoriées : une cinquantaine de territoires et organismes locaux sont à présent référencés sur le site ;
- enfin, **le site choisit d'accueillir aux côtés des acteurs publics les données d'intérêt général partagées par les associations, les médias, les universités, les entreprises, la société civile.**

Une distinction claire entre ces différentes sources est établie : les informations officielles, fournies par des services publics certifiés, y sont clairement identifiées et apparaissent en priorité dans les résultats de recherche.

Les collectivités ayant contribué à Data.gouv.fr au 18/12/2013



Les données elles-mêmes appellent à la contribution de la communauté :

- tous les experts, les citoyens, les acteurs de l'open data peuvent désormais enrichir les données publiques en proposant des interprétations, des réutilisations, des améliorations... ;
- les séries les plus utiles et les plus réutilisées seront mises en avant, grâce à des indicateurs sociaux, pris en compte également dans le moteur de recherche.

(...)

Les enjeux de la politique d'open data du gouvernement

Le Gouvernement s'est engagé dans une ambitieuse politique d'ouverture et de partage des données publiques, afin de :

- renforcer la démocratie en autorisant les citoyens à construire leurs propres points de vue, en accueillant la critique et en entrant en dialogue avec la société civile ;
- stimuler l'innovation, aussi bien économique que sociale, pour dynamiser la compétitivité du pays, susciter de nouveaux services, prolonger et amplifier l'effort de l'Etat ;
- moderniser l'action publique en simplifiant les procédures et en permettant à la puissance publique de mobiliser toutes les ressources de la culture de la donnée : décloisonnement des services, décision fondée sur les données, pilotage des politiques publiques.

Cette ambition a été affirmée dans la *Feuille de route du gouvernement français pour l'ouverture et le partage des données publiques*¹, et a été précisée dans un *Vademecum de l'ouverture et du partage des données publiques* adressé, par le Premier ministre, le 13 septembre dernier à l'ensemble du gouvernement². La France a par ailleurs fortement contribué à la définition et à l'adoption de la Charte de l'open data du G8³.

Pour atteindre ces objectifs, il est important de disposer d'une masse critique suffisante de données et de travailler, avec les forces vives, à la construction d'un portail d'informations d'intérêt public ne se limitant pas aux données produites par le seul service public.

Ainsi, le nouveau *data.gouv.fr* n'est pas seulement le portail de diffusion des données du service public, c'est un outil collectif pour co-construire, avec les citoyens, un bien commun informationnel.

Plus encore qu'un portail, data.gouv.fr est donc une communauté de producteurs et d'utilisateurs de données d'intérêt public, dont les ressources et les règles ne cesseront de s'enrichir au fil des usages.

Nourrir et stimuler le débat public :

Un des enjeux de l'ouverture des données publiques est de nourrir stimuler le débat public. C'est pourquoi, la Ministre des droits des femmes a souhaité que le prochain débat sur la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes soit précédé d'un effort particulier de production de données « genrées ». Avec l'appui du Ministère, et la mobilisation des producteurs de données, Etalab a ainsi pu rassembler près de 200 statistiques permettant de construire différents points de vue sur les inégalités entre les femmes et les hommes.

Au cours de l'opendatacamp du 28 novembre 2013, un groupe de citoyens a travaillé ces données et produit de nouvelles interprétations comme la carte des genres des rues de la ville de Rennes : <http://www.slate.fr/france/80577/open-data-inegalites-hommes-femmes>

¹ http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/donnees-publiques.pdf

² <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-ouvrant-les-donneespubliques/lopen-data-son-vade-mecum>

³ <http://www.eto'ab.gouv.fr/article-les-chefs-d-etat-reunis-a-loughe-erne-signent-une-charte-du-g8-pour-louverture-des-donnees-publique-118576420.html>

Nouveaux jeux de données emblématiques mis en ligne sur la nouvelle plateforme data.gouv.fr**Quelques illustrations de nouvelles séries de données que compte la nouvelle plateforme data.gouv.fr :**

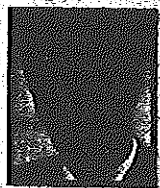
- comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2011 ;
- subventions allouées au titre de la réserve parlementaire pour 2011 et 2012 ;
- fichier des adresses des établissements d'enseignement ;
- liste des marchés publics conclus de 2008 à 2012 ;
- base de données publique des médicaments ;
- indicateurs de qualité et de sécurité des soins généralisés dans les établissements de santé sur l'activité de médecine, chirurgie, obstétrique et des soins de suite et de réadaptation projet de Loi de Finances 2014 (détail par Programme et missions, et incluant le jaune relatif aux subventions versées aux associations) ;
- données relatives à l'annuaire fiscal (impôts locaux et impôt sur le revenu par collectivité, impôt de solidarité sur la fortune par commune de plus de 20 000 habitants, taxe sur la valeur ajoutée en montant et en nombre de cases remplies) ;
- données d'exécution budgétaire des collectivités territoriales (charges et produits de fonctionnement, dépenses et recettes totales d'investissement) ;
- fichier FANTOIR répertoriant pour chaque commune le nom des lieux dits et des voies ;
- périmètre des interventions économiques analysées dans le cadre de la mission MAP sur les aides aux entreprises ;
- aide publique au développement (détaillée) ;
- données détaillées de connaissance et de surveillance de la qualité des eaux ;
- effectifs étudiants inscrits dans les établissements et les formations de l'enseignement supérieur ;
- recensement des licences auprès des fédérations sportives agréées par le ministère en charge des sports ;
- localisation des sites de fouilles archéologiques de l'INRAP ;
- analyse trimestrielle du marché des jeux en ligne en France ;
- base de données mondiale des plus hauts revenus (Ecole d'Economie de Paris) ;
- base de données OpenStreetMap ;
- structures de la Croix Rouge française ;
- produits alimentaires : ingrédients, nutrition, labels (OpenFoodFacts) ;
- tableaux de données de l'empreinte écologique continent par continent (WWF).

Des nombreuses propositions phares avancées par la mission « Lescure » sont plus spécialement analysées par M^e Véronique Dahan et M^e Howard Tempier celles en matière de rémunération de la création, de lutte contre la contrefaçon et de chronologie des médias.

Rapport Lescure : le tour du monde numérique en 80 propositions



Par Véronique
DAHAN
Counsel
Avocat à la Cour
Cabinet August & Debouzy



Et Howard TEMPIER
Avocat à la Cour
Cabinet August & Debouzy

Ce n'est pas nouveau : l'évolution technologique et l'essor d'Internet passionnent, fascinent, divisent. Ils nourrissent ainsi de puissants débats dogmatiques démontrant autant les craintes qu'ils suscitent que la difficulté de repenser l'ensemble des schémas économiques et juridiques en place. Les 80 propositions avancées par la mission « Lescure » ne font pas exception : elles séduisent autant qu'elles divisent.

Lé 13 mai 2013, au terme de plusieurs mois de travail et d'auditions des principaux intervenants du monde culturel et numérique, la mission présidée par Pierre Lescure a remis au président de la République son rapport intitulé « Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique ». Tout d'abord, il y a lieu de saluer le travail accompli par la mission « Lescure » qui a abordé les principales problématiques posées par la dématérialisation et l'accessibilité omnisciente aux

contenus culturels. En effet, le rapport Lescure nous livre une analyse sociologique, juridique, financière, fiscale et internationale de l'essor du média numérique. Ainsi, au final, un véritable état des lieux documenté de la révolution numérique est dressé.

S'agissant du fond, l'épine dorsale du rapport Lescure repose sur deux constats simples que nul ne peut ignorer aujourd'hui : les technologies numériques représentent l'avenir de la culture et opèrent une nouvelle répartition des richesses. Aussi, la convergence numérique impose de repenser les modalités contractuelles, de financement, de gestion et de défense de la richesse culturelle afin de s'adapter aux nouvelles habitudes de consommation et de lutter efficacement contre les différents échelons de la contrefaçon. Pour cela, Pierre Lescure en appelle notamment à une plus grande collaboration entre les acteurs de la création et de la diffusion, à l'amélioration de l'offre légale et de la transparence des exploitations et suggère de revoir les modalités de financement et de contribution à la culture.

Livrer une analyse détaillée des 80 propositions du rapport Lescure reviendrait en quelque sorte à rédiger un rapport sur le rapport. Aussi, il paraît préférable de se concentrer sur certaines des propositions phares avancées par la mission « Lescure » en matière de rémunération de la création (I), de lutte contre la contrefaçon (II) et de chronologie des médias (III).

I. – LA RÉMUNÉRATION DE LA CRÉATION PAR L'ASSUJETTISSEMENT DES ÉQUIPEMENTS

A. – Assainir la rémunération pour copie privée

Le rapport Lescure apporte à son tour sa contribution aux nombreux débats ouverts sur l'avenir de la rémunération pour copie privée.

Schématiquement, ce mécanisme, institué par la loi du 3 juillet 1985, modifié par la loi du 20 décembre 2011 et régi aux articles L. 311-1 et suivants du Code de la propriété intellectuelle, consiste à assujettir différents types de supports de reproduction au paiement d'une rémunération censée compenser les conséquences économiques de l'exception de copie privée. Les supports assujettis ainsi que les différents barèmes de rémunération sont arrêtés par la Commission de la copie privée. La rémunération est quant à elle collectée et redistribuée par Copie France. Rappelons en outre qu'il est désormais acquis que la rémunération pour copie privée est destinée uniquement à compenser la perte de recettes liée aux copies réalisées « à partir d'une source licite » (1) et ne doit pas être appliquée à des supports utilisés à des fins professionnelles (2).

Cependant, cette rémunération, ou plutôt ses modalités, attise les querelles. En effet, les fabricants de supports ainsi que les distributeurs se plaignent depuis de nombreuses années du caractère

(1) Code de la propriété intellectuelle, article L. 311-1 ; voir CE, 11 janv. 2008, n° 298779. (2) Code de la propriété intellectuelle, article L. 311-8-II ; voir CJUE, 21 oct. 2010, aff. C-457/08, *Padawan* ; CE, 17 juin 2011, n° 324816, 325439, 325463, 325468, 325469.

exorbitant et non harmonisé des taux de rémunération pour copie privée (les taux français étant parmi les plus élevés en Europe) ainsi que du caractère arbitraire de son calcul. La querelle est tellement amère que cinq des six membres du collège représentant les industriels à la Commission de la copie privée ont démissionné le 13 novembre 2012 (3). Autre exemple, la plate-forme de vente en ligne Rue du Commerce a quant à elle obtenu la condamnation de Copie France à lui verser la somme de un million d'euros pour négligence fautive, notamment pour n'avoir pas, en tant que membre majoritaire de la Commission de la copie privée, ouvert le débat au sein de cette dernière sur la question de l'harmonisation des taux avec ceux pratiqués dans les autres États membres et être ainsi restée inerte dans la lutte contre le « marché gris » de l'achat de supports (4).

La grogne ne se limite pas à la France mais parcourt toute l'Europe. Aussi, une médiation sur les redevances pour copies et reproductions privées a été ouverte au niveau communautaire et confiée à Antonio Vitorino qui préconise, comme le suggèrent notamment les démissionnaires de la Commission de la copie privée, de supprimer les disparités qui existent entre les États membres et de confier la collecte non plus aux fabricants et importateurs mais aux détaillants (5).

Le rapport Lescure prend acte à son tour du conflit. Il fait ainsi le constat que les taux de rémunération français figurent parmi les plus élevés en Europe, du fait que les modalités d'évaluation du préjudice, censées être compensées par la rémunération, doivent être améliorées et que la gouvernance de la Commission de la copie privée connaît actuellement un blocage néfaste.

Aussi, préconise-t-il « une rénovation plus profonde de la gouvernance [de la Commission de la copie privée], remettant l'État au cœur du dispositif décisionnel et lui donnant un rôle d'arbitre plus affirmé entre les parties prenantes » (6). Le rapport suggère une

adoption des barèmes de rémunération par décret pris sur avis conforme de la Commission de la copie privée (sauf en cas de désaccord au sein de la Commission où le Gouvernement déciderait alors des barèmes selon les positions exprimées par chaque partie concernée). La participation de représentants ministériels et des distributeurs au sein de la Commission ainsi qu'un plafonnement du montant de la RCP sur le prix hors taxes des matériels assujettis sont également envisagés (proposition n° 40).

S'agissant de l'assujettissement des services en cloud, la mission « Lescure » semble avancer prudemment et n'exprime aucune position tranchée. Ainsi, en s'appuyant sur les travaux du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (CSPLA), qui propose de distinguer entre les différents types de services en cloud, le rapport énonce que « reconnaître que certains des services de cloud computing relèvent de l'exception pour copie privée ne conduit pas à assujettir ces services au paiement de la RCP (par exemple en prélevant une rémunération sur les abonnements versés par les usagers ou sur les recettes publicitaires dans le cas des services gratuits). Cela implique simplement que les copies réalisées sur des matériels de stockage à partir du nuage seraient prises en compte dans les études d'usage destinées à évaluer le préjudice. La RCP continuerait d'être prélevée sur les matériels et les supports vierges, sans que le développement des services de cloud computing ait à en pâtir, directement ou indirectement. En outre, si les copies réalisées à partir du cloud se substituent aux copies de support à support, le niveau global de la RCP n'aurait pas vocation à croître » (7). En définitive, le rapport préconise ainsi une clarification du statut des services en cloud et de lancer une étude d'usage (proposition n° 42).

Le débat reste donc ouvert. La rémunération pour copie privée continuera très certainement à agiter les esprits, et ce tant qu'une réforme globale du système au niveau européen ne sera pas adoptée.

B. – Taxer les appareils connectés (8)

C'est sans doute la mesure de financement proposée la plus médiatisée et décrite du rapport Lescure (proposition n° 48). Cette nouvelle taxe, annoncée comme ayant vocation à prendre « le relais de la rémunération pour copie privée », est pensée comme le moyen de pallier le fait que la rémunération pour copie privée « risque à terme de ne plus être l'instrument adéquat pour compenser les externalités positives dont profitent les fabricants de matériels dédiés au stockage ou à la lecture de contenus culturels. [Or] un appareil qui permet d'écouter de la musique, de regarder des films ou de lire des livres sans permettre de les recopier (sauf de manière transitoire) bénéficie aussi d'externalité et, pourtant, n'est pas assujéti à la RCP » (9). De ce constat, la nouvelle taxe suggérée frapperait tout type d'équipement numérique doté d'une connexion internet et permettant la lecture de fichiers multimédias (ordinateurs, consoles, équipement hi-fi et télévisions connectées notamment) de manière à faire contribuer les fabricants et distributeurs de matériels au financement de la culture. Le rapport poursuit en envisageant de fusionner la rémunération pour copie privée avec cette nouvelle taxe par souci de simplification.

Les professionnels de l'équipement numérique ainsi que les producteurs de contenus ont immédiatement fait part de leurs inquiétudes face à cette nouvelle taxe perçue comme une « double peine » (10). Le ministre de l'Économie, Pierre Moscovici, aurait quant à lui énoncé que la création éventuelle de cette taxe ne figurerait pas dans la feuille de route de la future loi de finances.

À l'heure où la pression tarifaire et le manque d'harmonisation de la rémunération pour copie privée sont largement débattus, le principe d'une nouvelle taxe paraît discutable et risquerait de contribuer au développement d'un « marché gris » frappant cette fois-ci l'ensemble des équipements connectés et non plus les seuls supports et périphériques de stockage.

(3) Ont démissionné de la Commission pour la copie privée la Fevad, le Secomavi, le SFIB, le Simavelec et SNSII ; voir, notamment, Les industriels du numérique quittent la Commission pour la copie privée, RLDI 2012/88, p. 24. (4) TGI Nanterre, 2 déc. 2011, n° 09/04438. (5) *Recommendations resulting from the mediation on private copying and reprography levies*, 31 janv. 2013. (6) Mission « Acte II de l'exception culturelle », Rapport « Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique », Pierre Lescure, t. 1, p. 284. (7) Mission « Acte II de l'exception culturelle », Rapport « Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique », précité, p. 288. (8) Mission « Acte II de l'exception culturelle », Rapport « Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique », précité, fiches B-11, p. 325 et s. (9) Mission « Acte II de l'exception culturelle », Rapport « Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique », précité, p. 327. (10) Association française des éditeurs de logiciels (Afel), Communiqué de presse du 14 mai 2013 ; voir également la position du Snep, Communiqué de presse du 13 mai 2013.

17

II. – LA LUTTE CONTRE LA CONTREFAÇON

A. – Repenser la riposte graduée (11)

En dressant le bilan de la riposte graduée, qui révèle des premiers résultats positifs en termes de sensibilisation des internautes aux méfaits du téléchargement illégal, la mission « Lescure » écarte la suppression de ce mécanisme inséré dans le Code de la propriété intellectuelle aux articles L. 331-24 et suivants.

Comme le rappelle le rapport Lescure, ce mécanisme sanctionne non pas l'acte de contrefaçon en lui-même mais le manquement à l'obligation de surveillance commis par le titulaire de l'abonnement internet qui, sur la base de la notion de négligence caractérisée, n'a pas pris les dispositions nécessaires pour empêcher que sa connexion internet ne serve à des téléchargements illégaux. Cette infraction coexiste ainsi avec le délit de contrefaçon.

Deux ans et demi après la mise en place de la riposte graduée, les chiffres, et surtout les écarts, peuvent surprendre. En effet, pour 35 millions de saisines, 1,6 million de courriers de premières recommandations et 139 000 de deuxièmes recommandations ont été envoyés. S'agissant de la phase contentieuse, 29 affaires sont arrivées jusqu'au parquet ; trois décisions judiciaires seulement sont intervenues, dont deux décisions de condamnation (12). La mécanique de la sanction se focaliserait ainsi sur les internautes « multirécidivistes ».

En réponse aux critiques adressées à la Hadopi, notamment par les défenseurs d'un internet libre, le rapport Lescure relativise le caractère répressif de la riposte graduée en insistant, à raison, sur le pouvoir laissé aux juges d'individualiser et d'adapter les peines par rapport à la gravité des faits.

Aussi, si la suppression de la riposte graduée est purement et simplement écartée afin d'éviter tout discrédit sur la lutte anticontrefaçon et de continuer à sensibiliser les internautes, la mission

« Lescure » préconise de l'aménager notamment sur les points suivants :

- repenser la notion de « négligence caractérisée » et instituer l'obligation de sécurisation de l'accès internet en tant qu'obligation de moyens ;
- clarifier l'articulation entre la contravention de négligence caractérisée et le délit de contrefaçon pour réserver ainsi la riposte graduée aux infractions les moins graves et commises à des fins non lucratives (proposition n° 55) ;
- renforcer la phase pédagogique notamment en faisant intervenir plus en amont l'autorité publique (qui adresserait les courriers en lieu et place des fournisseurs d'accès internet) et en simplifiant la procédure en cas de récidive ;

Le rapport Lescure n'hésite pas à affronter l'épineux débat de la licence légale et ainsi de la légalisation des échanges de contenus réalisés à des fins non lucratives entre individus.

- alléger les sanctions. Cet allègement se matérialiserait par l'abolition de la suspension de l'abonnement internet (13) – sanction jamais mise en œuvre à ce jour – qui pourrait être remplacée par une mesure de limitation du débit de la connexion internet. La mission « Lescure » préconise également de dépénaliser la sanction pécuniaire (pouvant atteindre 1500 €) en la remplaçant par une sanction administrative de 60 € (proposition n° 56) ;
- confier la riposte graduée au CSA, autorité administrative indépendante disposant d'un pouvoir de sanction, à laquelle le rapport Lescure préconise par ailleurs de confier la régulation de l'offre culturelle numérique sur internet. Le CSA disposerait ainsi d'un pouvoir global d'encadrement de la diffusion de contenus sur internet et en deviendrait l'autorité spécialisée (proposition n° 57) ;
- sensibiliser à la protection des droits d'auteur et de la culture dans le cadre des

enseignements artistiques et de l'éducation aux médias (proposition n° 58).

Les éditeurs de phonogrammes valident l'approche d'une sanction administrative en lieu et place du dispositif pénal actuel. En revanche, abaisser le montant de la sanction financière à 60 € ne les satisfait pas, motif pris du risque de décrédibiliser la lutte contre le téléchargement illégal (14).

À notre sens, instaurer des sanctions administratives, mises en œuvre dans le cadre d'une procédure administrative contradictoire, constitue une piste de réflexion intéressante. En effet, une telle mesure participerait au désengorgement de la justice pénale et, sous la réserve du respect des droits de la défense et du contradictoire, bénéficierait des bienfaits de la spécialisation à l'instar du contentieux de la contrefaçon regroupé au sein de juridictions spécialisées depuis la loi du 29 octobre 2007. Les délais de traitement des procédures pourraient également s'en voir améliorés.

B. – Lutter contre la contrefaçon lucrative

Le rapport Lescure n'hésite pas à affronter l'épineux débat de la licence légale et ainsi de la légalisation des échanges de contenus réalisés à des fins non lucratives entre individus (15). Une telle tolérance supposerait toutefois de créer une nouvelle exception au droit d'auteur, ce qui n'est pas sans poser de questions tant au regard du droit communautaire que du *test en trois étapes* de la Convention de Berne (16). Cette piste séduit la mission « Lescure ». Elle permettrait de concentrer la lutte contre la contrefaçon contre ceux qui en tirent des revenus et favoriserait la diffusion de la culture. Cependant, une telle légalisation impactera forcément de manière négative l'offre légale de contenus et posera toujours la question de son financement. Du fait des obstacles juridiques et pratiques, le rapport Lescure conclut que la légalisation des échanges non marchands ne constitue pas une pratique viable à court terme pour lutter contre le piratage, mais propose toutefois d'approfondir cette

(11) Mission « Acte II de l'exception culturelle », Rapport « Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique », précité, fiches C-2 et C-3, p. 359 et s. (12) T. pol. Liège, 7 sept. 2012, n° 12/072000179 (relaxe) ; T. pol. Besfort, 13 sept. 2012, n° 12107000037 (amende de 150 €) ; T. pol. Saint-Gaudens, 15 oct. 2012, n° 12044000135 (dispense de peine). (13) Code de la propriété intellectuelle, article L. 335-7. (14) Snep, Communiqué de presse du 13 mai 2013. (15) Mission « Acte II de l'exception culturelle », Rapport « Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique », précité, fiche C-1, p. 347 et s. (16) Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, article 9-2 : « Est réservée aux législations des pays de l'Union la faculté de permettre la reproduction desdites œuvres dans certains cas spéciaux, pourvu qu'une telle reproduction ne porte pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ni ne cause un préjudice injustifié aux intérêts légitimes de l'auteur. »

18

question ainsi que la notion d'échanges non marchands (proposition n° 54).

Continuant sa réflexion sur les moyens de lutter contre la contrefaçon, la mission « Lescure » focalise son attention sur les sites internet, notamment de partage et de *streaming*, qui vivent de la mise à disposition de contenus illicites. En effet, selon l'Idate, les revenus générés par ces sites en France sont quasiment comparables au chiffre d'affaires du marché de la vidéo à la demande.

En conséquence, la mission préconise de concentrer les efforts ainsi que les actions répressives contre les sites qui rendent accessibles des contenus, au mépris des lois sur la propriété intellectuelle, et qui en tirent profit.

À cet égard, si l'arsenal pénal français apparaît satisfaisant en l'état pour la mission « Lescure », la coopération internationale peine encore alors qu'elle constitue la pierre angulaire du dispositif de lutte contre la cybercriminalité, cette forme de délinquance qui profite pleinement des possibilités de *forum shopping* et de délocalisation immédiate.

Deux exemples tirés de l'actualité mettent en lumière les dires du rapport. Premièrement, illustrant l'intervention du juge en tant que gardien des libertés, il a été récemment ordonné à Twitter (dans des affaires étrangères à des actes de contrefaçon : messages antisémites, usurpation d'identité) de communiquer des informations nominatives sur ses utilisateurs, soit au visa de l'article 145 du Code de procédure civile (17), soit sur le fondement de l'article 809 du même code (18). Ensuite, le cas « The Pirate Bay » illustre la capacité d'un site à se délocaliser dans des juridictions plus clémentes. En effet, les menaces de saisie des noms de domaine <thepiratebay.se>, <piratebay.se> et <thepiratebay.is> par les autorités suédoises ont amené ce site de torrents à délocaliser son nom de domaine au Groenland. Toutefois, le gestionnaire du <.gl> a très rapidement suspendu <ThePirateBay.gl>. The Pirate Bay s'est alors réfugié en Islande. Puis, en raison de nouvelles

menaces d'actions à son encontre, The Pirate Bay a abandonné son <.is> et bat désormais pavillon numérique des îles Saint-Martin (<.sx>) depuis début mai 2013.

Outre l'amélioration de la coopération internationale pour lutter contre ces sites, souvent d'origine mafieuse, la mission « Lescure » en appelle au soutien et à la collaboration des intermédiaires techniques de l'internet (les *gatekeepers*). À ce titre, elle fait également valoir que le dispositif actuel ne remet pas en cause le principe de neutralité de l'internet en prenant l'exemple de la possibilité d'obtenir des informations nominatives (19) ainsi que la mise en place de mesures aptes à faire cesser un dommage (20) exclusivement dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Aussi, sur le modèle des initiatives déjà mises en place dans le domaine de l'e-commerce pour lutter contre la vente de produits de contrefaçon (21), le rapport Lescure propose la mise en place, sous les auspices du Comité national anticontrefaçon (Cnac), de chartes de bonnes pratiques, visant à adopter des mesures préventives et des procédures d'échanges d'informations (proposition n° 59).

En outre, le rapport suggère de renforcer l'intervention des Douanes sur internet afin que les pouvoirs publics participent à l'identification et au signalement des sites internet vivant des atteintes aux droits des créateurs (proposition n° 60). L'idée d'une « *police privée* » des opérateurs de services est ainsi écartée.

Enfin, la mission « Lescure » s'intéresse à l'approche dite « *follow the money* » (22), en prenant notamment pour exemple les propositions de loi SOPA et PIPA aux États-Unis qui visent à interdire les transactions avec les sites dédiés à la contrefaçon. Les services de paiement en ligne apporteraient ainsi leur contribution à la lutte contre la contrefaçon en interdisant que leurs services servent aux transactions avec des sites tirant leurs ressources de contenus

illicites (proposition n° 66). Une invitation est également adressée aux professionnels de la publicité en ligne afin qu'ils adoptent des engagements par lesquels ils empêcheraient la diffusion de publicités vers des sites commettant des actes de contrefaçon de manière répétée (proposition n° 67).

Assécher les sources de revenus des sites internet ne respectant pas les droits de propriété intellectuelle et renforcer la coopération entre ayants droit, institutions publiques et opérateurs de services sont donc les remèdes préconisés pour lutter contre la contrefaçon.

C. – Le maintien du statut d'hébergeur (23)

La position de la mission « Lescure » est claire et ne souffre d'aucune ambiguïté sur ce point : le statut des hébergeurs de contenus n'a pas vocation à être révisé. Les professionnels de l'hébergement soufflent (24). Ils reçoivent ainsi un blanc-seing de la part de Pierre Lescure qui contribue à la consolidation d'un régime juridique objet de nombreuses attaques de la part des ayants droit depuis sa mise en place par la directive « commerce électronique » du 8 juin 2000 (25) et sa transposition par la loi du 21 juin 2004 « pour la confiance dans l'économie numérique » (LCEN) (26).

Pour en arriver à cette conclusion, le rapport Lescure s'appuie sur les textes ainsi que sur la jurisprudence communautaire et française qui placent l'opérateur de services d'hébergement de contenus sous le régime de responsabilité civile ou pénale de droit commun uniquement si ce dernier joue un « rôle actif » dans la sélection et/ou l'organisation des contenus, c'est-à-dire lorsqu'il ne se cantonne pas à offrir des prestations techniques d'hébergement (27). Aussi, sous ce régime dérogatoire de responsabilité, la responsabilité des hébergeurs peut être engagée seulement si, dès qu'ils ont été dûment informés de l'existence de contenus illicites (par une notification respectant

(17) TGI Paris, réf., 24 janv. 2013, UEIF et a. c/ Twitter. (18) TGI Paris, réf., 4 avr. 2013, Mathieu S. c/ Twitter. (19) Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 « pour la confiance dans l'économie numérique », article 6.11. (20) Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 « pour la confiance dans l'économie numérique », article 6.18 ; Code de la propriété intellectuelle, article L. 336-2 ; Code de procédure civile, article 145. (21) <www.contrefacon-danger.com/ressources/pdf/Charte_Internet.pdf>. (22) Mission « Acte II de l'exception culturelle », Rapport « Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique », précité, fiche C-5, p. 399 et s. (24) Asic, Communiqué de presse du 16 mai 2013. (25) Directive n° 2000/31/CE du Parlement Européen et du Conseil du 8 juin 2000 « relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information et du commerce électronique dans le marché intérieur » (directive « commerce électronique »), article 14. (26) Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 « pour la confiance dans l'économie numérique », article 6. (27) Directive n° 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 « relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information et du commerce électronique dans le marché intérieur », consid. 42. Voir notamment Cass. 1^{re} civ., 17 févr. 2011, n° 09-67.896 ; TGI Paris, 13 sept. 2012, n° 09/19255 : des prestations « purement technique[s], automatique[s] et passive[s] qui implique[n]t que le prestataire (...) n'a pas la connaissance ni le contrôle des informations transmises ou stockées ».

scrupuleusement les formes imposées par l'article 6.1.5 de la LCEN), ils n'ont pas alors agi promptement pour les retirer ou en rendre l'accès impossible. Rappelons également à ce titre que la jurisprudence applique les régimes de responsabilité de manière distributive aux sites internet qui ont une nature hybride, c'est-à-dire qui proposent, d'une part, des prestations d'hébergement de contenus et, d'autre part, des contenus qu'ils sélectionnent (notamment par l'intermédiaire d'acquisition de droits sur des contenus spécifiques (28)).

Le rapport Lescure constate ainsi que la jurisprudence entend de manière large la notion d'hébergeur mais fait une application stricte de l'obligation de retrait des contenus illicites valablement notifiés (*take down*). Toutefois, conformément aux principes énoncés ci-dessus, il ne pèse aucune obligation de surveillance ou de filtrage général des contenus hébergés (29), ni de retrait généralisé d'un contenu illicite qui serait présent ou réapparaîtrait sous une autre URL (*stay down*), et ce peu importe que le site internet tire des revenus de l'hébergement.

Aussi, pour la mission « Lescure », remettre en cause ce statut, outre qu'une telle réforme imposerait une refonte des textes européens et nationaux, impacterait globalement l'économie numérique. En effet, les hébergeurs, aussi divers soient-ils (hébergeurs de sites internet, de contenus, de services de stockage et de transmission limitée, réseaux sociaux...), constituent la foule des services internet et des créateurs de richesses.

Pour autant, la mission « Lescure » encourage la mise en place de bonnes pratiques destinées à lutter contre la contrefaçon en ligne. À cet égard, la mission met en avant les sites qui collaborent à cette lutte par la mise en œuvre d'outils

automatiques de reconnaissance et de filtrage des contenus protégés, et qui ne se contentent pas ainsi de répondre simplement aux notifications. Toutefois, la mise en œuvre de ces outils suppose encore une étroite collaboration avec les titulaires de droits afin que les bases de données des outils de détection soient alimentées en empreintes numériques d'œuvres. À ce titre, un système de prise d'empreintes numériques au moment du dépôt légal est suggéré en matière de films (proposition n° 64).

Autres bonnes pratiques également préconisées : la rédaction de conditions générales d'utilisation permettant de fermer les comptes des utilisateurs qui mettent en ligne des contenus illicites ainsi que la limitation du poids des fichiers pouvant être échangés (proposition n° 63). Collaboration et bonne volonté restent ainsi encore et toujours les maîtres mots pour tenter de lutter contre la contrefaçon.

III. - AMÉNAGER LA CHRONOLOGIE DES MÉDIAS AFIN D'AMÉLIORER L'OFFRE LÉGALE EN LIGNE (PROPOSITION N° 7)

Pour Pierre Lescure, l'offre légale de contenus en ligne constitue un des principaux vecteurs de la valorisation de la culture et de lutte contre la contrefaçon. Il s'avère ainsi crucial que l'offre légale soit améliorée afin qu'elle corresponde le mieux possible aux attentes du public mais sans nuire aux schémas de valorisation des œuvres.

À cet égard, le rapport Lescure propose des aménagements de la chronologie des médias, spécificité française, en ce qui concerne les offres de contenus à la demande. Ainsi est-il suggéré de ramener le délai de mise à disposition en vidéo

à la demande de 4 à 3 mois à compter de la sortie en salles du film, et celui de la vidéo à la demande par abonnement à 18 mois au lieu du délai de 36 mois actuellement en vigueur. Sur ce dernier point, les services voulant proposer des contenus cinématographiques par abonnement dans un délai de 18 mois devraient néanmoins contribuer de manière plus importante à la production des œuvres.

Le rapport reprend également à son compte l'idée avancée par Arte, M6, la Société civile des auteurs multimédia (Scam) ou encore Dailymotion d'instaurer un mécanisme de fenêtres glissantes de diffusion pour les œuvres qui n'ont pas fait l'objet de préfinancement. Dans une telle hypothèse, les exploitants remonteraient d'un rang dans la chronologie. Toutefois, ce mécanisme ne concernerait que les œuvres « à ambition commerciale limitée » (par exemple, les films tirés à moins de 100 copies ou les documentaires).

Enfin, le rapport Lescure suggère de prohiber ou d'encadrer très strictement la pratique du « gel des droits » qui consiste à fermer contractuellement les exploitations d'un film en vidéo à la demande pendant sa diffusion sur les chaînes payantes puis sur les chaînes gratuites. La mission « Lescure » a donc dû composer avec les divergences induites par la révolution internet pour proposer une sorte de feuille de route du numérique français. Toutefois, si le numérique est l'avenir de la culture, quel sera celui des propositions du rapport Lescure ? Partagera-t-il le sort du rapport Olivennes ou servira-t-il de socle à de futures réflexions quant à la révision de notre dispositif normatif et à la mise en place de mesures collaboratives équilibrées destinées à freiner la contrefaçon en ligne ? ♦

(28) TGI Paris, 13 sept. 2012, n° 09/19255. (29) Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 « pour la confiance dans l'économie numérique », article 6.1.7 ; CJUE, 16 févr. 2012, aff. C-360/10, *Soborn c/ Netlog*.

La révolution de l'open-data en marche

Engagé sur le territoire français à l'initiative de quelques communes, le mouvement d'ouverture des données publiques (open data) semble irréversible, même s'il n'en est encore qu'à ses débuts.

Longtemps stockées sans qu'on sache vraiment quoi en faire, ou jalousement gardées par les collectivités, les données publiques deviennent aujourd'hui un nouvel Eldorado. Leur réutilisation devient une ressource dont l'effet de levier est estimé par la Commission européenne à près de 50 milliards d'euros !

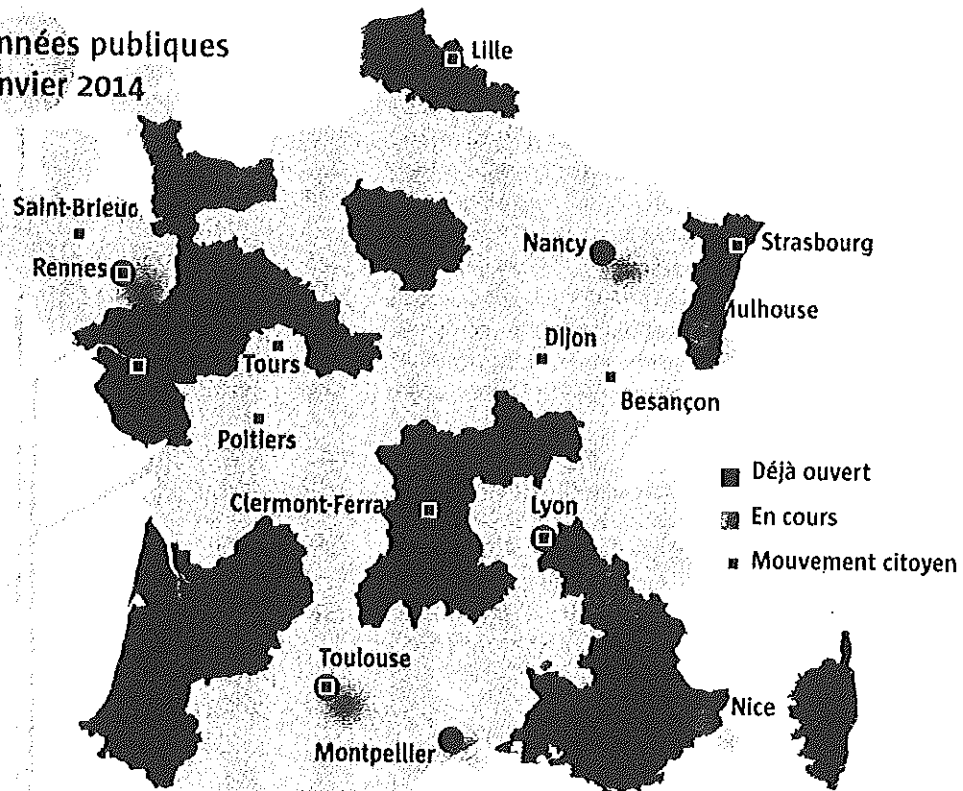
Pour l'expert Simon Chignard : « L'open data est un mouvement qui consiste à mettre en ligne des données pour en faciliter la réutilisation par des tiers. Un exemple : des développeurs d'applications mobiles peuvent réutiliser des horaires de bus pour proposer un service pratique. On dit qu'une donnée est « ouverte » à partir du moment où elle remplit les critères techniques (données sources, formats non propriétaires), juridiques (licences clarifiant les droits et les obligations des réutilisations) et économiques (mise à disposition gratuite ou à très faible coût). » Pour les tenants de l'open data, il s'agit d'abord de

restituer à chaque citoyen ce qui lui appartient. Ils n'hésitent d'ailleurs pas à fonder leur action sur l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » Mais l'open data reste avant tout un bon moyen d'encourager la production de nouvelles idées et de services gratuits ou payants pour les citoyens, tout en modernisant l'action publique.

Un mouvement encore limité

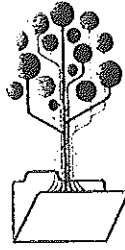
Des collectivités pionnières, comme Rennes, ont enclenché un mouvement irréversible, mais les effets de l'open data sur la transparence de l'action publique territoriale se font attendre. « Ces premières collectivités ont libéré les données dans l'urgence, avec une forte volonté de communication et d'exemplarité. Mais il faudrait que chaque collectivité définisse une politique de réutilisation selon ses priori-

La carte des données publiques en France en janvier 2014



tés. Car, pour parvenir à une véritable transparence de l'action publique, on doit entrer dans une phase d'ouverture massive des données dans toutes les collectivités et les administrations », affirme Philippe Ourliac, délégué général de l'Observatoire des territoires numériques (OTeN). Les projets de loi sur la décentralisation vont d'ailleurs dans ce sens, puisqu'ils tendent à rendre obligatoire l'ouverture des données publiques pour toutes les communes de plus de 3 500 habitants.

Si les initiatives restent encore peu nombreuses au niveau communal, elles s'avèrent pourtant prometteuses et ne concernent pas seulement les grandes ou moyennes agglomérations. Il en est ainsi à Brocas (800 habitants, Landes) ou à Changé (6 376 habitants, Sarthe), car il faut peu de moyens mais surtout une « bonne perception des enjeux », explique Jean-Cristophe Elineau, conseiller municipal de Brocas. Aujourd'hui, le mouvement de l'open data territorial, bien qu'encore constitué de collectivités pionnières,



tend à se structurer sous la houlette des collectivités territoriales, du mouvement associatif (Opendata France, LiberTic) et de l'Etat avec la nouvelle plateforme de www.data.gouv.fr lancée par le Premier ministre fin 2013.

Reste que l'open data à la française doit évoluer, sortir de son microcosme technologique et permettre des avancées significatives en matière d'innovations et de services aux citoyens. Il faudra aussi libérer des données à haut potentiel (transports, environnement ou santé), afin de créer de nouveaux usages et favoriser la transparence.

Philippe Saint-Laurent

En savoir plus

- Simon Chignard, *L'open data, comprendre l'ouverture des données*, Fyp Editions, mars 2012
- Associations : <http://opendatafrance.net/> ; <http://libertic.wordpress.com/>
- Site de l'open data français : www.data.gouv.fr



Même si création d'un site dédié aux données libérées s'impose à la grande majorité des communes, il faut noter que la plateforme gouvernementale www.data.gouv.fr permet aux communes le référencement ou l'hébergement gratuit de leurs données, quelle que soit leur nature ou leur nombre.

Open data : mode d'emploi

Le cadre juridique

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 a instauré le droit pour toute personne physique ou morale de réutiliser les informations des administrations publiques. La directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation d'informations détenues par le secteur public vient de compléter et mettre à jour ce dispositif. Elle devrait être transposée prochainement dans le droit français.

- Données publiques concernées par l'open data :

Données contenues dans les documents produits ou reçus dans le cadre de la mission de service public des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et des personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public (article 10 de la loi 17 juillet 1978 modifiée).

- Informations publiques hors du champ de l'open data :

Informations publiques qui comportent des données à caractère personnel ou nominatives, qui sont produites ou reçues dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public à caractère

industriel et commercial, ou pour lesquelles des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

Les licences d'utilisation

Les licences d'utilisation visent à préserver le producteur comme le ré-utilisateur, en précisant les droits de chacun. Ces licences sont publiées et consultables sur les sites des communes ou collectivités qui libèrent leurs données.

Les formats

Libérer les données publiques est une condition essentielle, mais pas suffisante, pour réussir un projet open data. Il s'agit non seulement de publier des « jeux de données », mais aussi de favoriser la réutilisation par l'usage de formats adaptés.

- Les formats à privilégier : les formats libres, c'est-à-dire qui permettent un accès aux données via de nombreux logiciels et outils open source.
- Un format à éviter : le format pdf.

La qualité des données

Il doit s'agir de données brutes ou source, c'est-à-dire telles qu'elles sont

produites, sans analyse ou agrégation particulière avec d'autres données.

La qualification des données publiques

Pour favoriser la réutilisation des données publiques, il est nécessaire de fournir des informations complémentaires sur les jeux de données publiés : ce sont des métadonnées. Pour les créer, les collectivités peuvent se référer au schéma générique du Dublin Core (<http://dublincore.org/>) utilisé pour la plateforme du gouvernement français.

Le lexique

Big data : ensemble des données (publiques et privées) produites par des appareils numériques.

Open source : les logiciels libres.

Jeux de données : ensemble de données sur un même sujet, qui comprend leur mise à jour.

Métadonnées : Elles sont utilisées pour nommer, décrire, cataloguer et indiquer la propriété ou le droit d'auteur pour un fichier. Elles favorisent la recherche d'un fichier par les moteurs de recherche.

P. S.-L.

L'ouverture et le partage des données publiques

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le partage des données publiques est une priorité.

Lors du comité interministériel de modernisation de l'action publique du 18 décembre 2013, il a été décidé de ne plus créer de nouvelles redevances pour l'utilisation des données publiques.

1. Principe

Toutes les données produites ou détenues par l'administration qui entrent dans le champ des données publiques doivent être partagées gratuitement et librement réutilisables.

2. Définition

La politique d'ouverture et de partage des données publiques se fonde sur la loi sur l'accès aux documents administratifs du 17 juillet 1978 et sur la directive européenne sur les informations du secteur public du 17 novembre 2003.

Selon l'article 1 de la loi du 17 juillet 1978 sont considérés comme documents administratifs tous ceux produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support. Il peut s'agir de dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles... Le droit d'accès et de réutilisation des données publiques concerne donc les textes, mémorandums, documents, tableaux ou statistiques produits par l'administration dans le cadre d'une mission de service public. Il ne concerne pas les documents préparatoires et non définitifs de l'administration en vue de ses délibérations.

Les informations nominatives, personnelles ou protégées par des secrets prévus par la loi (défense nationale, secret statistique) sont exclues du champ des données susceptibles d'être rendues publiques, sauf disposition légale ou réglementaire contraire.

3. Formats

L'objectif du partage des données publiques est de faciliter les réutilisations et les réinterprétations, de la manière la plus automatisée et la plus standardi-

sée possible. Les données brutes, telles qu'elles sont produites ou utilisées par les administrations à des fins de service public, doivent donc être publiées telles quelles.

Dans la mesure du possible, ces données brutes doivent être diffusées dans des formats normalisés qui permettent une réutilisation simplifiée dans des applications. Afin de permettre l'accès au plus grand nombre, il est recommandé de présenter les données dans des formats ouverts qui rendent possible la réutilisation sans restriction d'accès ni de mise en œuvre.

4. Support

La plateforme «data.gouv.fr», dont une nouvelle version a été lancée le 18 décembre dernier, a vocation à héberger toutes les données publiques produites notamment par les administrations, les établissements publics ou les collectivités locales. Les données mises à disposition sur cette plateforme sont sous «open licence» (licence ouverte).

5. Gratuité

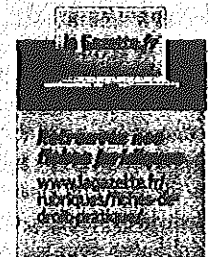
Le principe par défaut est celui de la gratuité des données publiques. Pour certaines données, liées à l'obligation de rendre des comptes aux citoyens, la gratuité est même un prérequis. Cependant, la législation en vigueur n'interdit pas systématiquement la facturation du coût de mise à disposition des données publiques. Celle-ci peut être autorisée ainsi que la facturation de services à valeur ajoutée.

Un décret du 26 mai 2011 prévoit que les informations ou catégories d'informations dont la réutilisation peut être soumise au paiement d'une redevance doivent figurer sur une liste fixée par décret, donc après décision expresse du Premier ministre.

Concernant les redevances instituées avant l'entrée en vigueur du décret, le 1^{er} juillet 2011, les administrations de l'État et ses établissements publics à caractère administratif avaient jusqu'au 1^{er} juillet 2012 pour faire inscrire sur une seconde liste les informations ou catégories d'informations concernées. Ces listes sont publiées sur le site «data.gouv.fr».

RÉFÉRENCES

- Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.
- Décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel.
- Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs.



Anne Le Mouëllic

USA : l'open data, c'est maintenant

La mise à disposition des données publiques a du bon : plus en avance que la France, les États-Unis peuvent déjà tirer un premier bilan de l'utilisation qui est faite de ces données. D'après un rapport sorti à l'automne, l'amélioration du quotidien des citoyens est notable, et quantifiable bien sûr.

Dans le domaine de l'open data (comme dans quelques autres...), les États-Unis ont un train d'avance sur la France et sur l'Europe. De plus en plus de villes utilisent les données publiques pour obtenir de meilleurs résultats aux fins de mieux servir leurs citoyens.

L'open data est l'outil de départ : une fois que ces données numériques d'origine privée ou publique sont rassemblées, l'organisme qui les agglomère, dissèque et synthétise peut alors en tirer des enseignements utiles en matière de prévention, de réorientation d'une action ou de classement des performances de certains établissements. Cette tendance, qui s'est considérablement répandue ces dernières années

autre-Atlantique, est dorénavant assez développée pour qu'un premier rapport ait pu voir le jour cet automne. Réalisé par l'organisation à but non lucratif America Achieves sur la demande de The Bridgespan Group, 45 experts urbains et leaders municipaux américains ont été interrogés afin de mieux comprendre comment les villes américaines les plus innovantes utilisent les données pour mener une action plus performante.

Améliorer le service public et le quotidien des personnes

Cette série d'entretiens a permis de mettre au jour les thèmes les plus porteurs : l'éducation, l'emploi, l'accompagnement et le développement des jeunes, ainsi que la

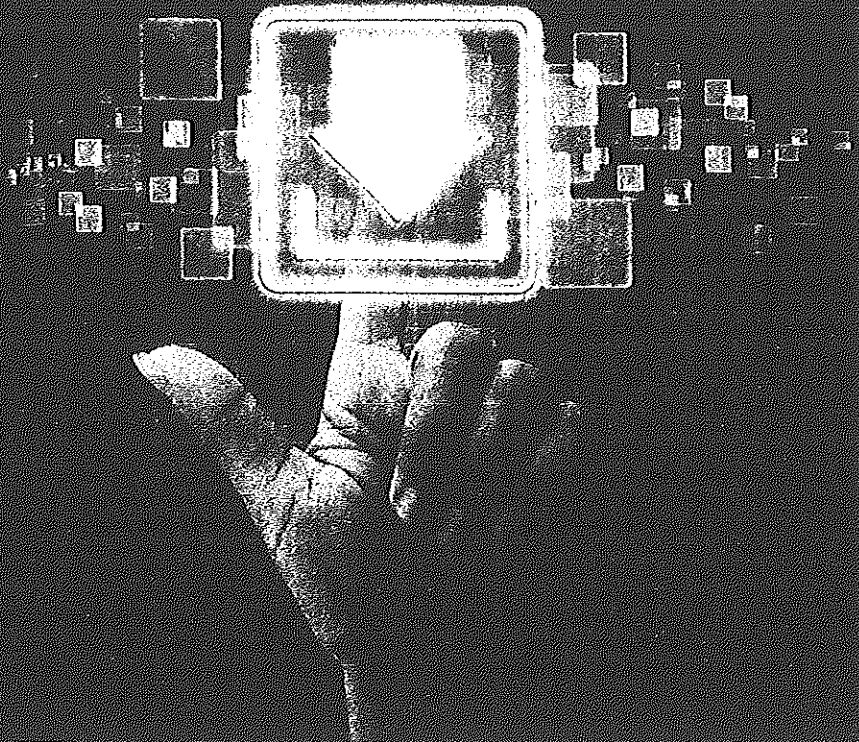
prévention de la mortalité infantile. Dans ces domaines, d'après le rapport, le rassemblement et l'analyse des données permettent non seulement d'accroître l'efficacité des services publics, mais aussi d'améliorer le quotidien des personnes. À Miami, Denver ou New York, l'open data est utilisé pour améliorer les résultats des enfants à l'école, en observant par exemple quelles méthodes et organisations aboutissent aux meilleurs résultats. À San Antonio, Providence et Baltimore, les analyses qui en émanent permettent d'investir plus dans les actions qui font leurs preuves. La mise en place d'outils d'évaluation à une échelle plus globale – par exemple, une ville au lieu d'un établissement – permet de mieux cibler et développer les projets porteurs, mais aussi d'abandonner plus rapidement ceux qui ne fonctionnent pas.

Baltimore fait son budget grâce à l'open data

Si pour l'instant, les données publiques ne sont pas ouvertes en assez grand nombre sur le territoire français, voici quelques usages qui pourraient en être faits le jour où cela arrivera jusqu'à nos côtes. Bien sûr, en termes d'éducation, les exemples seraient difficilement reproductibles : les villes des États-Unis ont une autonomie bien plus grande en la matière. Cependant, sur le thème de la gestion du budget des villes, l'exemple de Baltimore est intéressant. En 2009, la commune a choisi d'établir son budget selon une nouvelle méthode. Plutôt que de penser en termes de départements étanches et bien distincts, les budgets ont été alloués en établissant une liste de « réalisations

« Open data France, les précurseurs français »

Depuis le 9 octobre, la France compte officiellement un nouvel acteur de l'open data : Open data France, une association dont le but est « de regrouper et soutenir les collectivités engagées activement dans une démarche d'ouverture des données publiques ». L'un des pionniers à l'origine d'Open data France est Jean-Marie Bourgogne, agent en charge du programme « Montpellier territoire numérique ». Pour lui, « les États-Unis ont commencé à s'intéresser à ce sujet 10 ans avant nous, mais maintenant, nous n'accusons pas plus de trois ou quatre ans de retard sur eux. De plus, la culture de la transparence qui les habite est bien différente de celle de la France. Chez nous, la tendance est de conserver jalousement ses informations. Si les collectivités et les ministères s'y sont mis, beaucoup d'acteurs (universités, hôpitaux...) restent réfractaires ». Ajoutez à cela que les marchés délégués conclus par les collectivités, comme le nettoyage ou les transports, n'ont pas intégré l'aspect open data. « Ces opérateurs n'ont pas envie de partager ces données. Nous en sommes au stade d'introduire des clauses lors des renouvellements de contrats afin que les données produites dans le cadre d'une prestation de service public reviennent à la collectivité. C'est le type de problématique que nous rencontrons actuellement. » La plus grande problématique restant sans aucun doute la méconnaissance du grand public pour l'open data, un outil qui, bien exploité et suffisamment nourri, permettrait d'offrir une transparence de la vie publique jamais atteinte jusque-là.



YUJUNIN/STOCKPHOTO

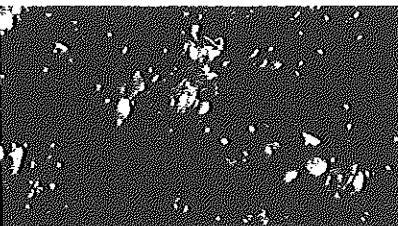
EN BREF

CANADA

La police d'Edmonton met le voile

Si en France, le voile porté par une employé de crèche suscite encore l'indignation, le Canada est dans un autre monde de ce point de vue, loin de notre laïcité. Il y a ainsi des villes où les employées travaillent voilées ou avec d'autres « signes ostensibles » de leur religion. Plus fort encore, la ville d'Edmonton vient de créer un uniforme spécifique pour ses policiers, qui inclue un hidjab. Les autorités municipales ont expliqué que ce voile a été conçu pour ne pas gêner les actions des officiers. Elles expliquent également, mais jusqu'où les croire, que cet uniforme n'est pas le résultat des pressions communautaristes, mais d'une réflexion « proactive » de la mairie, destinée à favoriser le sentiment d'inclusion de « tous ceux qui désirent servir et protéger les Edmontoniens ».

GRÈCE



© P. DEVAINE - POTOLIA.COM

Du courant pour Noël...

L'île grecque de Zante et la ville de Tripoli ont proposé de régler les factures d'électricité impayées de leurs administrés privés de courant afin de permettre le rétablissement de l'électricité pour les fêtes. « C'est un devoir de solidarité, nous ne pouvons pas rester indifférents », a déclaré le maire de Zante, en mer ionienne, Stelios Bozakis, qui estime à « 50 ou 60 » le nombre de foyers concernés sur l'île. La ville de Tripoli, dans le Péloponnèse, a annoncé une décision similaire en faveur des ménages privés de courant. Le maire de la commune d'Evosmos, où est survenu récemment un incendie dramatique, a estimé à environ 700, sur 100 000 habitants, le nombre de familles affectées par des coupures de courant en raison d'impayés.

LONDRES, EXEMPLE À SUIVRE

- **Lancé début 2013**, le projet Londonien Oracle a pour vocation d'améliorer le suivi et l'encadrement des enfants et jeunes adultes dans la capitale britannique. Pour cela, il a été décidé de permettre au plus grand nombre, acteurs publics ou privés, de faire usage de l'open data et de ses ressources.
- **Un panel de choix a été réuni pour créer un partenariat social innovant: la mairie**, la métropole du Grand Londres, le conseil de recherche économique et sociale de Grande-Bretagne, le bureau municipal de police et de prévention du crime, le programme NESTA pour l'invention et l'innovation, ainsi que la London Metropolitan University ont réuni leurs compétences. Ensemble, ils fournissent les capacités de recherche et de formation aux associations et organisations non gouvernementales qui le souhaitent, pour les aider à développer leur base de données, mais aussi synthétiser leurs résultats afin d'en tirer une évaluation.
- **En moins d'un an**, 120 agences et organismes liés à la jeunesse ont auto-évalué leurs ressources en termes de données, et ont été entraînés à évaluer l'impact de leur programme. Grâce à la mise en lumière des actions porteuses ou au contraire, moins performantes qu'elles auraient dû l'être, ces organismes devraient être capables d'améliorer leur accompagnement auprès des jeunes et de mettre en place un processus de décision plus pertinent.

prioritaires » qui ressemblent à un prospectus électoral : « de meilleures écoles », « des rues plus sûres »... Mais un travail de fond a bien eu lieu pour chaque thème : des équipes chargées d'éplucher les résultats ont été constituées, composées de membres de l'administration, d'experts techniques, d'analystes financiers et de résidents. Les résultats issus de cette organisation révolutionnaire n'ont pas tardé : même en période de

sérieuses coupes budgétaires, Baltimore a pu augmenter ses fonds pour des programmes ayant donné des résultats et a même pu allouer des ressources à un fonds d'innovation, en éliminant les services qui ne se montraient pas assez efficaces ou utiles. Reste à vérifier si, avec cette méthode, des pans de la population moins intéressants « électoralement parlant » ne tombent pas dans les oubliettes de l'open data... ♦

Marjolaine Koch

plus d'infos tous les jours

sur Archimag.com



les Français préoccupés pour leurs données personnelles

Sondage après sondage, la protection des données personnelles apparaît comme un sujet de préoccupation pour les Français. Selon une étude réalisée par l'Idate, les internautes attachent une importance grandissante à l'utilisation qui est faite des informations qu'ils livrent sur le web. 92 % d'entre eux estiment que la conservation de leurs données personnelles doit être limitée dans le temps. Ils sont également 75 % à refuser les géolocalisations. Et une majorité des utilisateurs des réseaux sociaux (52 %) manifestent des craintes sur l'accès éventuel de tiers à leurs données.

Pour autant, les Français continuent d'utiliser massivement les services en ligne mis à leur disposition. Près de 90 % se connectent à des plateformes d'e-administration, de banque en ligne ou de e-commerce. Ils sont également 77 % à naviguer sur les réseaux sociaux.

craintes pour le cloud

L'étude de l'Idate met également en évidence deux préoccupations nouvelles chez les internautes : le cloud et la publicité. L'informatique dans les nuages génère de fortes interrogations puisqu'ils ne sont que 34 % à déclarer avoir confiance en l'hébergement en ligne. Leurs craintes principales portent sur un usage abusif possible des données personnelles (57 %), l'éventuelle perte des données (52 %) et la consultation par un tiers (48 %). Quant à la publicité, elle représente une gêne pour 82 % des personnes interrogées. Plus surprenant, une faible majorité (55 %) a conscience que les données personnelles peuvent être utilisées à des fins publicitaires. Pour se prémunir contre ces risques, les internautes adoptent plusieurs types de stratégie de contournement : 16 % se présentent sous un pseudonyme sur les réseaux sociaux, 47 % donnent volontairement de fausses informations et 77 % affirment avoir modifié leurs paramètres de confidentialité sur Facebook. Une minorité d'internautes (35 %) continue cependant de communiquer des informations sur leur vie personnelle. ■

→ www.idate.org

open data mondial : la France doit faire ses preuves

L'Open Knowledge Foundation a publié son indice open data, qui permet de comparer 70 pays du monde selon le niveau d'ouverture de leurs données publiques à leurs citoyens. Pour réaliser cette étude, dix jeux clés de données ont été évalués, tels que les horaires des transports publics, les registres d'entreprises ou encore les données cartographiques. La Grande-Bretagne arrive en tête de cette étude, suivie de près par les États-Unis et le Danemark alors que la France n'arrive qu'en 16^e position ; la Moldavie, la Bulgarie et Malte sont devant elle !

S'il convient de préciser qu'elle obtient un meilleur score que l'Allemagne ou la Belgique, ce résultat est tout de même surprenant compte tenu des engagements gouvernementaux pris en la matière. Rappelons d'ailleurs que la France a signé l'été dernier la Charte du G8 pour l'open data, document rappelant que « l'ouverture des données publiques est au cœur d'un mouvement mondial » et dans lequel elle s'engageait à « se conformer à un ensemble de principes qui régiront l'accès aux données mises à disposition par les gouvernements du G8 ainsi que leur diffusion et leur réutilisation ».

données indisponibles

L'Open Knowledge Foundation explique cette mauvaise note par un trop grand nombre de données publiques fondamentales encore indisponibles : c'est le cas des dépenses publiques - seulement 10 % de données ouvertes - ou encore du registre des sociétés, des données cartographiques et surtout des données postales. Par exemple, l'Open Knowledge Foundation observe que « les cartes de faible résolution fournies par l'IGN en open data limitent les possibilités de réutilisation ».

Si l'ensemble du gouvernement s'engageait à améliorer l'accès aux données publiques par le biais d'une Charte de déontologie, signée en mai 2012 par chaque ministre, certains ministères, comme la Santé, sont accusés de mauvaise volonté en matière d'open data. ■

→ index.okfn.org

vade-mecum de l'open data

Le gouvernement vient de publier un vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques à destination des administrations. Son objectif est de les « orienter dans la mise à disposition et la libre exploitation de leurs données via le portail Data.gouv.fr ». Véritable guide de mise en œuvre, recensant et répondant aux questions pratiques relatives à l'open data, il est consultable en ligne. ■

filière de la lecture numérique

C'est l'avènement d'une véritable industrie que souhaitent les professionnels de l'édition, désireux d'organiser et de structurer la filière de la lecture numérique « dans une complémentarité constructive avec le format papier ». Dans cette optique, les acteurs francophones du secteur annoncent la création du Groupement pour le développement de la lecture numérique (GLN). Se définissant comme un « observatoire des tendances, de l'activité économique et des usages », il souhaite développer son format et sa diffusion auprès d'un large public et surtout permettre aux professionnels du secteur de « parler d'une seule voix » afin de défendre leurs intérêts individuels et collectifs. Le conseil d'administration du GLN, composé notamment de Benoît de la Bourdonnaye (président), de Didactibook, de Jean-François Gayard, de Numeriklivres, d'Élizabeth Sutton d'IdBoox.com ou encore de Fabien Sauleman, de Youboox, annonce déjà plusieurs dizaines de promesses d'adhésion. ■

NUMÉRIQUE

04 décembre 2015

Le Conseil national du numérique invite à une stratégie ambitieuse en matière d'ouverture des données

Le Conseil national du numérique (CNNum) a publié le 30 novembre un avis sur le projet de loi pour une République numérique qui doit être discuté au Parlement début 2016. Le CNNum, qui a animé tout au long du premier semestre 2015 un débat public sur l'adaptation de la société française aux enjeux du numérique, se félicite de « *la reprise par le gouvernement d'un grand nombre de ses propositions* » tout en l'invitant « *à clarifier certaines dispositions* ».

Ainsi, en matière d'ouverture des données publiques, le CNNum pointe le manque de cohérence entre le projet de loi porté par la secrétaire d'Etat chargée du numérique Axelle Lemaire et celui relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public de Clotilde Valter, secrétaire d'Etat chargée de la Réforme de l'Etat. Le CNNum estime ainsi que le projet de loi Valter « *favorise la généralisation du recours aux redevances* ». Considérant que le paiement de redevances doit « *demeurer exceptionnel et temporaire* », il plaide pour un renforcement de leur encadrement et un usage limité aux seuls établissements publics pour lesquels la redevance est une source importante de financement. Une disposition qui empêcherait ainsi certaines collectivités de pratiquer des redevances sélectives, destinées à se protéger de la main mise des grands acteurs de l'internet comme Google le marché local de la donnée. Le CNNum estime également que la possibilité pour les administrations de transmettre des documents papier (article 3 du projet de loi Valter) doit être limitée. Il propose un échelonnement des obligations avec pour finalité une mise à disposition de l'ensemble des données sous forme électronique. Le CNNum souhaite aussi que la loi impose l'usage de formats ouverts pour faciliter la réutilisation effective des données par le plus grand nombre.

Concernant l'ouverture des données des délégataires de services publics, le CNNum considère que « *l'obligation d'ouverture devrait s'appliquer aux contrats de délégation de service public conclus, reconduits mais également modifiés par avenant postérieurement à la promulgation de la loi* ». Le CNNum souhaite aussi élargir les possibilités d'accès et de réutilisation des « *données d'intérêt général* » collectées ou produites par des acteurs privés à des finalités autres que statistiques pour favoriser les croisements de données utiles à certaines politiques publiques « *en prévoyant des garanties juridiques suffisantes* ».

Le CNNum apporte enfin son soutien à plusieurs propositions ajoutées par les internautes en octobre dernier et reprises par le projet de loi Lemaire. Il soutient notamment l'encadrement des licences de réutilisation des données publiques par l'État, le principe de transparence des algorithmes publics et le renforcement des pouvoirs de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA). Le CNNum regrette enfin le retrait de l'article prévoyant la création d'un « *domaine commun informationnel* », disposition modifiant le droit d'auteur pour reconnaître les créations collectives permises par le numérique. Le CNNum prend acte de la décision d'expertiser plus avant la faisabilité juridique de cette disposition et demande à être associé à ces travaux.

O.D.

[Télécharger l'avis du CNNum.](#)

L'enseignement supérieur inaugure sa plate-forme en Open Data

Publié le 28 avril 2014 par L'ORS

C'est la première plate-forme ministérielle de mise à disposition de données réutilisables sur l'enseignement supérieur et la recherche. Une démarche qui s'inscrit dans les orientations gouvernementales en matière d'Open Data et dans les engagements pris par la France avec la signature de la Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques en novembre 2013. Une façon d'encourager l'innovation et le développement économique. Pour le moment, 23 jeux de données sont disponibles.

Une stratégie, quatre principes. La nouvelle plate-forme de mise à disposition des données est régie par quatre principes :

la transparence : « *Proposer des jeux de données stratégiques librement exploitables [...] et fédérer cette offre au sein d'un espace dédié* »

la qualité : « *Des jeux de données fiables, pérennes, historisés, répondant à des standards techniques élevés (usage de référentiels officiels permettant d'interpoler les données avec d'autres jeux, documentation)* »

la performance : « *Donner à tous un outil performant de traitement (filtres, formats ouverts, prévisualisation cartographique...)* »

l'accompagnement : « *Faciliter la prise en main des données mises à disposition par la mise à disposition concomitante aux jeux de données d'exemples de réutilisation de celles-ci en versions numériques dynamiques ou sous forme de notes, rapports, data visualisations* »

Les **jeux de données sont synchronisés avec la plate-forme interministérielle data.gouv.fr** animée par la mission Etalab.

Quel est le cadre légal de la diffusion des informations publiques ?

L'accès aux données publiques est un droit accordé aux citoyens, associations, entreprises qui peuvent en faire leur propre usage y compris commercial.

Le 17 juillet 1978, la loi CADA (Commission d'accès aux documents administratifs) impose la tenue d'un répertoire des données publiques porté à la connaissance des usagers.

Transposé d'une directive européenne du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des données publiques, le **décret du 30 décembre 2005**, en application de l'ordonnance du 6 juin 2005 qui révisé la loi du 17 juillet 1978, précise les modalités d'application et **permet une réutilisation des données à des fins commerciales ou non**.

Les données publiques, financées par l'impôt doivent pouvoir être réutilisées par d'autres acteurs, au profit de la qualité des services, de la croissance économique, de la connaissance du débat démocratique. La loi crée un droit opposable, une administration ne peut refuser de transmettre une donnée ni de la voir réutilisée. En cas de refus, le demandeur peut saisir la CADA.

Le **décret du 21 février 2011** porte sur la création d'une mission Etalab, chargée de la mise en place d'un portail unique interministériel des données publiques. La plate-forme data.gouv.fr ouverte le 5 décembre 2011 est destinée à rassembler et mettre à disposition l'ensemble des informations publiques de l'État.

La législation définit les informations qui peuvent être rendues publiques et celles qui ne le peuvent pas : les données doivent être non-nominatives, ne pas relever de la vie privée ni de la sécurité qui garantit dans l'intérêt de la concurrence le secret des affaires.

Sommaire

- 19 open data territorial : le verre est à demi plein ou à demi vide...
- 20 des portails ouverts aux applications
- 22 Toulouse : l'open data en mode guérilla

open data local : chercher un second souffle

Avec l'ouverture des données par les collectivités locales, on allait voir ce que l'on allait voir. Plus d'informations, plus de transparence et aussi une mise à profit attendue du côté des start-up pour créer des applications et de l'activité. Démocratie, économie et marché de l'emploi locaux devaient en bénéficier. Après quelques années passées, malgré des initiatives qui se multiplient, un bilan mitigé s'impose, avec souvent un manque... de données quant aux réalisations qui ont émergé. Reste des exemples phares, de quoi encourager toujours la démarche.

fidèle à sa réputation de ville innovante, Rennes fut la première en France à ouvrir un portail open data. C'était le 1^{er} juin 2010. Quelques mois plus tard, ce fut au tour de Paris. Puis vinrent Montpellier, Saint-Quentin, Longjumeau, Bordeaux... Aujourd'hui, on trouve plusieurs dizaines de portails animés par des mairies, des communautés urbaines, des départements ou des régions. En cette fin d'année 2014, près de 50 plateformes de données publiques sont librement accessibles sur la toile. Toutes ne se valent pas, ni en termes de volumes de jeux de données mis à disposition des citoyens, ni en termes d'interfaces. Pour l'essentiel, ces jeux de données se présentent sous la forme de fichiers

Excel assez indigestes, mais il convient de saluer la volonté des collectivités de jouer le jeu. « *Aujourd'hui, la grande majorité de l'open data est en V1, constate Marie-Cécile Huet, responsable marketing de l'éditeur OpenDataSoft ; cela a le mérite d'exister ! Mais il faut désormais passer à la V2, c'est-à-dire la visualisation des jeux de données. C'est indispensable si l'on veut que les citoyens s'approprient l'open data* ». Un constat partagé par les collectivités. Certaines font donc appel à la bonne volonté des internautes pour y contribuer ; d'autres se tournent vers des éditeurs ou des agences spécialisés. Parmi ces éditeurs, OpenDataSoft commercialise une plateforme de visualisation de données (à partir de 200 euros par mois) qui

permet de publier des jeux de données sous forme de graphiques interactifs. « *Certaines visualisations ont du succès, car elles parlent à tout le monde. C'est le cas des cartes qui sont un excellent support d'exploitation* », souligne Marie-Cécile Huet. On se souvient en effet du succès rencontré par la carte parisienne des cafés à un euro ou de celle des lieux de tournage de la capitale.

charte des bonnes pratiques

Tout le monde s'accorde donc sur la nécessité de rendre l'open data plus sexy. Le Conseil d'État se penche, lui aussi, sur le sujet, mais de façon plus globale.



■ ■ ■ ■ ■

Dans une étude publiée au mois de septembre dernier (1), l'institution préconise en effet de poursuivre le mouvement et de passer à la vitesse supérieure. Le Conseil d'État propose en particulier « d'adopter une charte d'engagement et de bonnes pratiques signée par l'État, les associations de collectivités territoriales et les représentants des utilisateurs des données publiques ».

Cette charte aurait deux objectifs : le premier obligerait les collectivités à « respecter des standards de qualité » dans la publication de leurs données ; le second viserait à « limiter les risques de réidentification » grâce à un modèle général d'anonymisation.

« image brouillée de l'open data et de ses bénéfiques »

Mais le mouvement d'ouverture des données publiques n'est pas un long fleuve tranquille. Certaines collectivités

⊕ repères

L'État se dote d'un administrateur général des données

La France possède désormais un administrateur général des données. Cette nouvelle fonction a été créée le 17 septembre dernier et confiée à Henri Verdier qui dirige par ailleurs la mission Etalab. Selon le décret paru dans le Journal officiel, l'administrateur général des données aura pour mission de « coordonner l'action des administrations en matière d'inventaire, de gouvernance, de production, de circulation et d'exploitation des données par les administrations ».

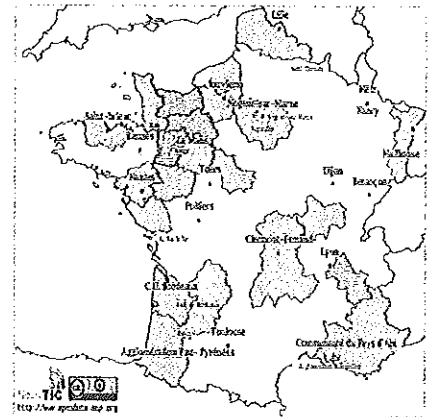
Chaque année, il remettra un rapport public au Premier ministre afin de faire le point sur les données existantes ainsi que sur « les exploitations innovantes que ces données autorisent ». Henri Verdier précise qu'il a également l'intention de « créer très rapidement une petite cellule de "datascientists" qui se penchera sur différents problèmes d'évaluation ou de pilotage des politiques publiques ».

commencent à s'en rendre compte. La Loire-Atlantique fut le quatrième département français à lancer, en avril 2012, une plateforme de diffusion de données. Deux ans plus tard, le département confiait une mission d'évaluation au cabinet Deloitte afin de vérifier si les trois objectifs qu'il s'était fixés au départ étaient atteints : développer la transparence et l'e-démocratie, faire émerger de nouveaux savoirs, encourager les services innovants...

Les résultats de cette étude donnent à réfléchir. Du point de vue des agents territoriaux d'abord : « L'ensemble des services a une vision positive de la démarche (...), mais les équipes ont encore une image brouillée de l'open data et de ses bénéfiques. L'ouverture des données est plutôt vue sous l'angle d'une obligation légale et pas encore comme une approche systématique accompagnant chacune des politiques engagées sur le terrain ». Le cabinet Deloitte constate également un inévitable « risque d'essoufflement » après l'engouement qui a accompagné le lancement du portail en 2012.

Quant aux citoyens, le moins que l'on puisse dire c'est qu'ils ne se bousculent pas aux portillons. Un questionnaire envoyé à 1 400 personnes n'a reçu que 69 réponses ! Il est vrai que certaines des 35 questions qui leur étaient adressées étaient particulièrement indigestes : « Précisez les activités et le périmètre des données sur lesquels vous seriez prêt à vous investir » ou encore « êtes-vous satisfait de l'interface de programmation (APIs) et documentation associée ? »... Résultat : un taux d'abandon en cours de questionnaire très élevé.

Au-delà, cette étude apporte un intéressant éclairage, plus général, sur les initiatives locales : « L'impact de l'open data sur le développement économique d'un territoire n'est aujourd'hui pas quantifiable. (...) Le sondage mené semble indiquer que l'usage commercial des données est encore peu développé. (...) Les retombées de la démarche sont plutôt à voir de façon plus large ». Et l'étude Deloitte de souligner que ce projet open data contribue à « la richesse du



La carte de France des initiatives locales en open data, des villes aux régions, dressée par LibertIC.

catalogue français » et donne au département « une avance pour se positionner comme un acteur moteur au niveau national et international ».

e-gouvernance

Ce constat ne surprendra personne. L'ouverture des données publiques est un mouvement quasiment inconnu de l'immense majorité des citoyens français. Il reste à souhaiter aux collectivités de réussir comme l'État a réussi avec sa plateforme Data.gouv.fr. La France vient en effet d'être récompensée à New York par l'*Open Government Partnership* (Partenariat pour un gouvernement ouvert) pour sa politique en matière d'ouverture des données publiques. Le portail Data.gouv.fr a été classé au 10^e rang des initiatives mondiales d'amélioration des politiques publiques. Un classement qui en confirme un autre : selon une étude de l'Organisation des Nations Unies, la France occupe la première place en Europe des pays engagés dans l'e-gouvernance (2). ■

Bruno Texier

(1) Étude annuelle 2014 du Conseil d'État - Le numérique et les droits fondamentaux. La Documentation française

(2) e-Government Survey 2014. *e-Government for the future we want*. United Nations.

open data territorial : le verre est à demi plein ou à demi vide...

Simon Chignard est consultant et auteur de l'ouvrage « *Open data. Comprendre l'ouverture de données publiques* » (Éditions FYP, 2012)



Où en sont les mairies dans le mouvement open data ?

On peut voir le verre à demi plein ou à demi vide ! La situation est contrastée en fonction de la taille des municipalités. Les quinze premières villes de France ont majoritairement développé des politiques d'ouverture de leurs données publiques : Rennes dès 2010 puis Paris, Nantes, Toulouse, Strasbourg... En revanche, l'open data est moins répandu du côté des villes plus petites malgré les initiatives de Saint-Malo (Ille-et-Vilaine) ou Monacia-d'Aullène (Corse du Sud) qui ont fait le choix de diffuser leurs données sur le portail national Data.gouv.fr.

Qu'en est-il au niveau des autres échelons territoriaux ?

Il existe des initiatives open data à chacun des échelons territoriaux : communautés de communes, conseils régionaux, conseils généraux... sans oublier l'échelon national avec le portail gouvernemental Data.gouv.fr. La bonne nouvelle, c'est qu'aucun des échelons territoriaux ne reste en dehors du mouvement open data.

Où en est la France par rapport à ses voisins européens ?

Il faut d'abord souligner que le développement du mouvement open data dépend de la structuration administrative de chacun des pays européens. En France, on retrouve l'impact des lois sur la décentralisation. Ce qui caractérise la situation française, c'est la combinaison entre un open data des

territoires fort et un open data national fort. Ailleurs en Europe, les situations sont moins équilibrées : certains pays ont un open data national faible, mais un open data territorial fort ; d'autres, comme la Grande-Bretagne, disposent d'un open data national fort, mais leur open data territorial est plus faible.

Quels sont les enjeux de l'open data pour les collectivités ?

Une collectivité a le choix entre plusieurs voies pour diffuser ses données publiques. Elle peut le faire en créant son propre portail. Elle peut également rejoindre une plateforme régionale existante comme c'est le cas en Provence-Alpes-Côte d'Azur qui accueille des données produites par les villes de Marseille, de Dignes-Bains ou des acteurs du tourisme. Une collectivité peut enfin diffuser ses données sur le portail national Data.gouv.fr qui a vocation à les recevoir.

Quels sont les métiers susceptibles de prendre en charge l'open data au sein des collectivités ?

Plusieurs fonctions peuvent le faire. Nous constatons aujourd'hui que l'open data est un sujet forcément transverse. La plupart du temps, l'open data est géré par les services de communication ou bien par les directions des systèmes d'information ou bien encore par des services d'innovation numérique quand

ils existent. C'est d'ailleurs grâce à ces services d'innovation numérique que l'open data a commencé dans les collectivités. Dans tous les cas, ces trois composantes doivent travailler ensemble.

D'autres fonctions peuvent-elles prendre part à un projet d'open data ?

Oui, on peut s'inspirer de ce qui se fait dans les pays anglo-saxons avec les chief data officers (administrateur des données). Cette fonction est amenée à gérer les données de façon transversale. À ce jour, ce poste n'existe pas encore en France dans les collectivités. Mais peut-être cela viendra-t-il après la création récente du poste d'administrateur général des données qui a été confié à Henri Verdier.

Faut-il mettre en place des programmes de sensibilisation et de formation auprès des agents territoriaux ?

Oui, car il est important de leur faire comprendre que la donnée est aussi un outil de travail qui leur sera utile dans le cadre de leur mission. Il faut introduire cette notion de qualité des données, faute de quoi on pourrait se retrouver avec des bases d'informations de moindre valeur. Les collectivités doivent comprendre que leurs jeux de données leur seront utiles pour l'analyse, la prise de décision et la mise en œuvre de politiques publiques.

Ces programmes existent-ils aujourd'hui ?

Je peux vous citer le cas de Rennes où nous avons organisé, l'an dernier, des ateliers thématiques dans le cadre de la démarche nationale Info Lab. Nous avons sélectionné une série de sujets (offre culturelle, accessibilité des parcs et jardins...) et invité une vingtaine d'agents à travailler sur ces sujets. Nous avons ainsi créé des projets de valorisation des données produites par la ville. ■

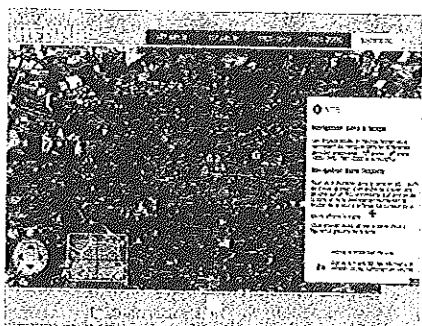
Bruno Texier

des portails ouverts aux applications

Même s'il existe encore de vastes déserts d'open data sur le territoire français, villes, communautés d'agglomérations, départements et régions ouvrent peu à peu les vannes de leurs données publiques. Leur intérêt est d'autant plus grand qu'elles donnent lieu à la création d'applications. Tour d'horizon en six étapes.

Rennes Métropole

→ www.data.rennes-metropole.fr



Rennes fait figure de référence pour le petit monde de l'open data. La cité bretonne fut en effet la première à ouvrir un portail en 2010 afin de diffuser ses données publiques auprès du grand public. Quatre ans plus tard, 186 jeux de données sont disponibles. Grâce à la contribution de développeurs informatiques, certains de ces jeux ont donné naissance à des applications pratiques. C'est le cas de *EasyBus* qui donne les horaires de bus du réseau Star de Rennes Métropole. Gratuite, l'application permet de connaître les passages de bus en un clin d'oeil. Dans le même genre, *WeGo Rennes* permet de consulter

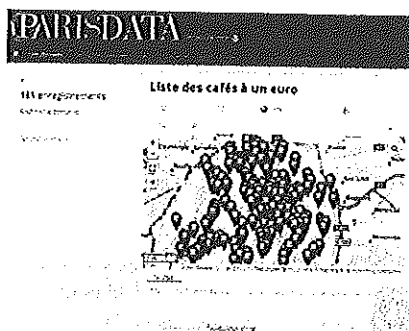
non seulement le réseau municipal de bus, mais également les disponibilités de vélos mis à disposition des habitants.

Les données publiques de Rennes Métropole peuvent également servir au patrimoine. L'application *De Condate à Rennes* propose de découvrir les évolutions urbanistiques et architecturales de la ville du XVIII^e siècle à nos jours. Des cadastres et des images aériennes ont été insérés dans une carte interactive. La navigation historique se fait par de simples onglets posés au-dessus de cette carte.

Moins drôle, mais très intéressante, l'application *Accidents corporels* propose une carte interactive qui catégorise les accidents selon l'âge des victimes, leur sexe ou le type de collision.

Paris

→ opendata.paris.fr



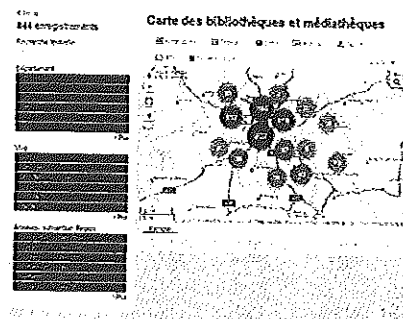
Paris fut la deuxième collectivité, après Rennes, à lancer un portail open data. C'était au mois de janvier 2011. La capitale s'est ainsi positionnée très tôt dans l'ouverture de ses données et a gagné une certaine notoriété grâce à sa « liste des cafés à 1 euro ». Sous forme de carte interactive, ce service permet de visualiser les 181 établissements parisiens pratiquant le « petit noir » au tarif très avantageux - pour Paris - de un euro. Gros succès pour ce jeu de données qui a été enrichi de statistiques supplémentaires : un graphique permet de constater que le 15^e arrondissement est

celui qui propose le plus de cafés à un euro (dix-neuf établissements), alors que seulement deux établissements le proposent dans le 16^e arrondissement.

Classés par thème, les jeux de données couvrent la culture, la vie citoyenne, les déplacements ou l'urbanisme. On y trouve d'intéressants « éléments d'accidentologie » dans la capitale soit 13 630 accidents recensés : date, heure, adresse, type de véhicule impliqué, nature des blessures... Dommage que ces jeux de données ne soient pas encapsulés dans une carte interactive !

Région Île-de-France

→ data.iledefrance.fr



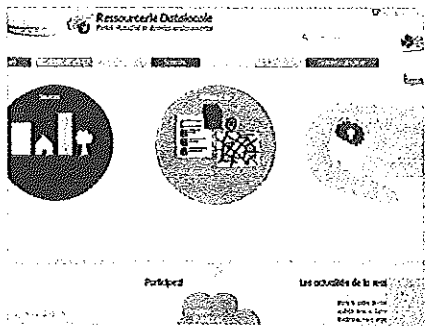
Avec plus de 500 jeux de données, l'Île-de-France est l'une des collectivités les plus en pointe de l'open data territorial notamment grâce à ses déclinaisons cartographiques. Il est par exemple possible d'identifier sur une carte interactive les centaines de bibliothèques et médiathèques de la région. Mieux, un clic suffit pour ventiler ces établissements par département, par ville ou par année de subvention régionale. Une fonction analyse permet de visualiser un jeu de données plus en profondeur : on y apprend ainsi que la ville de Paris et ses 58 établissements représentent 6,9 % de l'ensemble des bibliothèques de la région ; Versailles arrive en deuxième position avec 9 établissements soit 1,1 % du total. Le portail

open data de la région Île-de-France fait la part belle aux données relatives au thème de l'enseignement, de la formation et de la recherche qui regroupe 97 jeux. Viennent ensuite les données de la vie culturelle qui représentent 61 jeux devant la thématique du logement, de la santé et du social. Cette dernière catégorie propose 51 jeux de données qu'il est possible d'affiner grâce à une série de mots-clés (logements sociaux, aides, géolocalisation...).

Signalons quelques exemples réussis de visualisation : équipements sportifs, saunettes, librairies...

Département de la Gironde

→ www.datalocala.fr



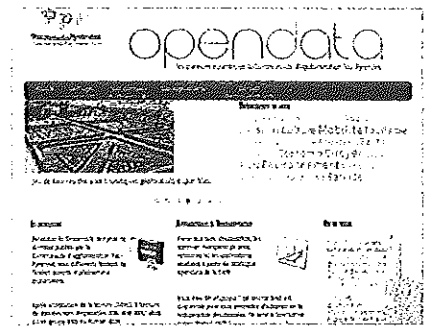
Le site d'open data de la Gironde a été ouvert en juillet 2011. *La Ressourcerie Datalocale* – construite sur le CMS Drupal et en responsive design – propose une cinquantaine de jeux de données. Les thèmes vont de la vie politique à l'énergie en passant par les échanges économiques et commerciaux ou le droit. Pour le conseil général, cette ouverture de données s'inscrit dans une démarche de développement durable et de responsabilité sociétale ; elle doit aussi valoriser le travail des agents locaux...

À côté des ressources présentées, une large place est donnée aux usages. Vingt applications y sont recensées. Parmi elles, *Ma Ville 2.0*. Cette application entend agréger les flux d'information locale à destination des citoyens de toute commune et les invite en retour à faire part de signalements (graffiti, feu tricolore défaillant, etc.). Elle est disponible

sur PC, tablette et smartphone. Profitant de l'open data, elle affiche les données ouvertes de la communauté urbaine de Bordeaux, de Paris et de Nantes. Autre exemple, *Gironde Archives en Ligne* (gael.gironde.fr) permet d'effectuer des recherches en ligne dans l'ensemble des instruments de recherche numériques ; il s'agit d'un développement public, opéré par les archives départementales de la Gironde. Public également, du conseil régional, le projet *Près de chez moi* donne accès, carte à l'appui, « aux services de vie quotidienne », par exemple une aide sociale à l'enfance ou un parcours sportif.

Agglomération Pau-Pyrénées

→ opendata.agglo-pau.fr



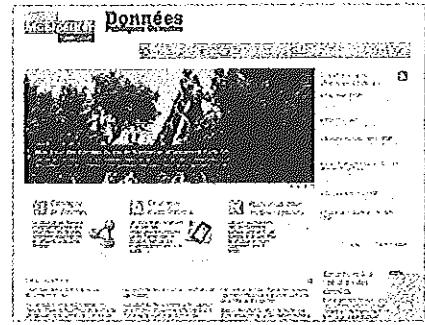
Trente jeux de données s'affichent sur le portail d'open data de l'agglomération Pau-Pyrénées ouvert en février 2013. « À la clé : plus de transparence dans l'action publique et une incitation aux entreprises à créer des services à partir de ces informations », annonce le site.

À chaque type de jeux de données son pictogramme : citoyen, économie, déplacements, environnement, équipement, service, urbanisme. Autant de catégories qui permettent une requête.

Quatre applications sont présentées par le site. La première concerne les pistes cyclables et les stations Idecycle (vélos en libre-service) de la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées. La deuxième indique les points de regroupements et les bornes de déchets : ordures ménagères, verre et textile. La troisième montre le découpage des quartiers de la ville. Enfin, la quatrième recense les aires de jeu.

Montpellier

→ opendata.montpelliernumerique.fr



Montpellier a ouvert 95 jeux de données sur son portail né en mars 2011. Elles ont trait aux thématiques : arts et culture, démographie, économie, environnement, équipements, habitat et aménagement, localisation, numérique, politique publique et démocratie, transport, urbanisme, vie associative.

Ici, l'objectif est de « permettre au public de connaître, de comprendre, d'enrichir les données relatives au territoire, d'imaginer et de proposer des services permettant de rendre la cité plus efficace, plus conviviale, plus respectueuse de son environnement, plus dynamique et attractive ». De plus, l'ouverture des données participe d'une démarche globale de la ville autour de l'innovation sociale et numérique (programme Montpellier territoire numérique).

Quinze applications sont publiées sur le site. Y figure par exemple la cartographie des résultats des élections. Sur une base également cartographique, « l'application de visualisation des données » localise quantités d'information de tous genres : caméras de vidéoprotection urbaine, espaces chiens, monuments historiques, arbres remarquables, accessibilité des trottoirs, zones piétonnes... L'application *Zoo Montpellier* invite à se diriger dans cet espace de 80 hectares en libre accès, consulter ses actualités, obtenir des informations pratiques ou le visiter en réalité augmentée. Dernier exemple, *Unlisch* a été créée par des entrepreneurs montpelliérains ; l'objet de l'application est de favoriser une pratique sociale du sport.

Michel Remize et Bruno Texier

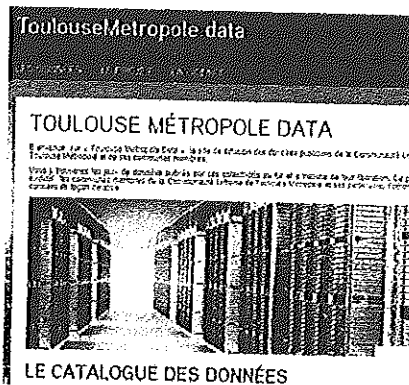
Toulouse : l'open data en mode guérilla

La création du portail open data du Grand Toulouse prouve qu'un projet piloté par une équipe transverse, motivée et soutenue par ses élus peut être réalisé en seulement quelques mois. Lancé en 2011, il tourne à plein régime et s'enrichit continuellement de nouveaux jeux de données. Retour sur un projet conquérant.

Rarement projet n'aura été le fruit d'initiatives administratives et citoyennes aussi conjointes. L'impulsion du portail open data du Grand Toulouse (1) a été donnée début 2011 par la direction du service informatique (DSI) de la ville. La démarche de sa mise en œuvre a été grandement facilitée par la lettre ouverte envoyée à peine un mois plus tard par un collectif citoyen réclamant justement l'ouverture de ces données ; un intérêt justifiant toutes les validations internes pour le lancement du projet. Il n'aura fallu que quelques mois pour que ce projet transversal aboutisse. En effet, le portail du Grand Toulouse était en ligne dès octobre 2011, et ce grâce à la mobilisation de la DSI, de la communication digitale et du développement économique. « *Entre mai et octobre, nous nous sommes mis en mode guérilla, se souvient Delphine Mathon, responsable du service administratif à la DSI de Toulouse et chef de projet open data ; et nous n'avons pas rencontré d'obstacle particulier puisque nous avons constitué un groupe projet rassemblant les personnes les plus motivées et qualifiées possibles sur tous les sujets. Avec le soutien des élus, ce projet a eu toute la légitimité nécessaire pour avancer* ».

31 comme la Haute-Garonne

La réflexion sur les questions juridiques a été menée très en amont. Au sujet notamment de la licence choisie (open database license ou ODBL) qui rend les données disponibles gratuitement. La sensibilité de certaines d'entre elles s'est également posée, en particulier celles touchant de près ou de loin à une personne physique, ou celles



rendues confidentielles pour des raisons politiques. Cet arbitrage nécessaire a rendu particulièrement utile la double casquette de Sandrine Mathon, également juriste et correspondante Cnil pour la collectivité.

Aucune sélection n'a été opérée sur les 31 premiers jeux de données publiés sur le portail ; un nombre prédestiné pour la préfecture de la Haute-Garonne. C'est par la suggestion des services ou par les demandes formulées par les réutilisateurs que le portail s'est enrichi. « *Il fallait avant tout qu'ils s'intègrent dans le système d'information tel qu'il existait, poursuit Delphine Mathon ; en effet, il a été développé sur la base de Liferay de Beorn Technologies, comme tous les sites de la ville de Toulouse. Nous n'avons pas les ressources internes disponibles à ce moment-là pour faire appel à un nouveau prestataire* ». À force d'évangélisation au sein de tous les services, le portail a grossi petit à petit, au point de compter aujourd'hui 172 jeux de données.

Les grandes étapes de cet enrichissement ont été notamment la mise à disposition des données en temps réel de l'opérateur de transport toulousain Tisséo en août 2012 ou encore la mise en ligne récente des données des horaires de levées des boîtes aux lettres de rues par La Poste.

concours de réutilisation

Les plus téléchargées sont les photos aériennes de l'orthophotoplan mises en ligne en juin 2013, les données des pistes cyclables ainsi que celles des chantiers de la ville. « *Certaines données, telles que celles du budget ou de la comptabilité, ont été réclamées et publiées dans un souci de transparence administrative, poursuit la cheffe de projet ; mais elles sont très peu téléchargées* ». En plus de quelques rendez-vous informels et réguliers entre les réutilisateurs et les services producteurs de données, le Grand Toulouse a également lancé en 2012 un concours annuel de réutilisation de données, en partenariat avec des entreprises locales. « *Parmi les lauréats, on peut citer Coovia, qui se positionne sur le covoiturage ou encore Calendeev, qui concerne, lui, la découverte d'événements culturels locaux* », ajoute Delphine Mathon.

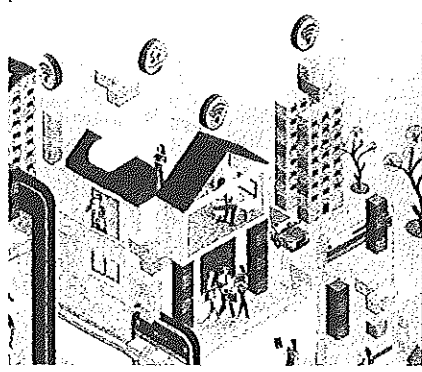
En plus des 20 000 euros investis au moment de la constitution du portail et de 30 000 euros annuels, Toulouse souhaite poursuivre sa démarche en faveur de l'open data. L'ensemble des directeurs de la collectivité ont par exemple décidé début octobre de développer un open data interne dédié aux services. Poursuivant l'enrichissement de son portail, destiné à l'origine aux réutilisateurs de données brutes, la ville souhaite également le rendre plus accessible aux usagers grâce à la mise en place de systèmes de data visualisation. ■

Clémence Jost

(1) → data.toulouse-metropole.fr

DOCUMENT n° 12

☰ sommaire



16	France Connect : l'identifiant unique
17	mutualisation des systèmes d'information : un pour tous, tous pour un !
20	Le Havre au top de l'e-administration
21	à Épieds, l'e-administration laboure son champ

e-administration des villes et des champs

Les Français plébiscitent l'e-administration, comme en témoignent les 14 millions de contribuables qui déclarent leurs impôts via le web. Le projet France Connect attribuera bientôt à chaque Français un identifiant unique qui lui permettra de se connecter à l'ensemble des services publics. Dans les collectivités, la situation est plus contrastée. Les municipalités avancent en ordre dispersé et tous les citoyens ne sont pas logés à la même enseigne en termes de services en ligne. Si Le Havre figure en tête de l'administration électronique, d'autres ont encore du chemin à parcourir. À l'intérieur des collectivités, cette transition doit parfois passer par une mutualisation des systèmes d'information.

Cela ressemble à un plébiscite. 85 % des Français ont déjà effectué des démarches administratives en ligne depuis leur ordinateur. Les e-administrés sont notamment friands de deux procédures : la déclaration des impôts sur le revenu et la demande de pièces d'état civil (actes de naissance, de mariage ou de décès). Selon une étude réalisée par Opinion Way (1), nos compatriotes seraient même prêts à migrer encore plus rapidement vers l'e-administration : 53 % d'entre eux souhaitent dématérialiser les formalités liées au déménagement et 52 % aimeraient pouvoir consulter le solde de leurs points de permis de conduire. Sans surprise, la tranche

d'âge 18-49 ans est la plus encline à réclamer de nouveaux services numériques ; plus surprenant, 84 % des seniors interrogés par Opinion Way déclarent utiliser le web pour se mettre en relation avec l'administration. Cet engouement des administrés vaut à la France d'être classée championne mondiale de l'e-administration - et quatrième au niveau mondial en e-gouvernance derrière la Corée du Sud, l'Australie et Singapour. Son portail Service-public.fr a notamment été cité en exemple par l'Organisation des Nations Unies. On pourrait également citer le succès populaire remporté par les portails de l'Assurance maladie (ameli.fr) et des allocations familiales (caf.fr). Le nombre d'actes

réalisés en ligne pour chacune de ces institutions se compte en millions. À elle seule, la déclaration dématérialisée d'impôts sur le revenu a concerné 14 millions de contribuables en 2014 contre 7,5 millions en 2011. Soit une augmentation de 6,5 millions de e-déclarants en trois ans seulement !

une note moyenne de 1,77 sur 5

À l'échelle nationale, la situation est donc au beau fixe pour l'e-administration à la française. Mais qu'en est-il à l'échelon des collectivités ? Pour le cabinet Lecko, la



■■■■■

situation est nettement plus contrastée : « la note moyenne de dématérialisation des services sur les 25 premières villes de France est de 1,77 sur 5. » Une note très en dessous de la moyenne... Comme si les importants efforts déployés par les administrations nationales avaient des difficultés à être déclinés au niveau des collectivités. Après une première étude réalisée en 2010 auprès de 13 municipalités, Lecko a procédé à une enquête élargie auprès de 25 grandes municipalités en 2013 (2) : « la marge de progression est encore importante », observent les analystes.

Cette étude a pris en considération 18 services standard choisis dans différentes thématiques : état civil, élections, familles, scolarité, transports, sport, social...

Un constat s'impose immédiatement : l'e-administration dans les collectivités est nettement développée autour des services aux familles. C'est particulièrement vrai pour le règlement de la cantine scolaire qui arrive en tête des services électroniques les plus déployés ; la moitié des villes étudiées propose ce service dématérialisé. Viennent ensuite les demandes de pièces d'état civil, la réservation d'ouvrages à la bibliothèque municipale, l'inscription sur les listes électorales, la gestion du stationnement résidentiel, puis la recherche de logement social. À titre d'exemple, 14 millions de demandes d'ouvrages en bibliothèque ont été réalisées en ligne à Paris en 2012.

En revanche, certaines démarches restent peu répandues : demande d'une nouvelle carte d'identité, réservation d'un court de tennis municipal, déclaration d'un objet perdu...

Le Havre sur la première place du podium

Au terme de son enquête, Lecko a placé la ville du Havre sur la première place du podium de l'e-administration. Avec une note moyenne de 2,72 sur 5, la cité havraise enregistre ses meilleurs scores dans les domaines des établissements de la petite enfance, des centres de loisirs et des bibliothèques. Sa performance est

également élevée dans les services liés à l'état civil, à la voirie et à l'inscription sur les listes électorales.

Derrière Le Havre figurent Strasbourg (2,56), Paris (2,42) ainsi que Lyon et Bordeaux à égalité avec une note moyenne de 2,33 sur 5. En queue de peloton, Saint-Denis de la Réunion enregistre un décevant 0,44 devancé par Toulon (0,94) et Aix-en-Provence (1,11).

sur le terrain, ça avance difficilement

Du côté des petites collectivités, l'e-administration reste encore souvent une vue de l'esprit. 91 % des communes de moins de



François Hollande, le 30 octobre 2014, lors de la présentation des 50 mesures de simplification

1 000 habitants disposent de moins de 5 postes informatiques et 69 % ne disposent pas de serveur (3). À ce sous-équipement relatif, il faut ajouter les problèmes d'accès au haut débit. Seules 46 % des communes de moins de 1 000 habitants disposent d'un tel accès (contre 69 % des municipalités plus importantes). Résultat : la mise en place d'une e-administration dans le monde rural vient se fracasser sur des contraintes matérielles fortes. « Sur le terrain, et malgré toute la bonne volonté des agents, des élus et de nos équipes, nous constatons que les chantiers de dématérialisation avancent difficilement », résume Yann Duverdier directeur marketing de JVS Mairistem, un éditeur spécialisé dans les logiciels de gestion dédiés aux collectivités locales.

Outre la modestie de leur équipement informatique, les plus petites communes doivent également composer avec la faiblesse de leurs ressources humaines. Seules 19 % des mairies de moins de 1 000 habitants disposent d'un élu en charge des affaires numériques ; ce taux atteint péniblement les 44 % pour les communes de 3 500 à 10 000 habitants.

Dans un tel contexte, les mairies ne sont pas toutes convaincues de l'intérêt à passer à l'e-administration. Pour seulement 35 % des municipalités de moins de 1 000 habitants, la dématérialisation est perçue comme une opportunité. Un chiffre qui monte sensiblement à 59 % pour les mairies de 3 500 à 10 000 habitants. Un long travail d'évangélisation et de formation reste à faire au sein des petites collectivités.

en attendant la réforme territoriale...

De toute évidence, les mairies des (grandes) villes et les mairies des champs ne sont logées à la même enseigne. En revanche, toutes auront à gérer prochainement la grande réforme territoriale annoncée par le gouvernement. Dans moins d'un an, en janvier 2016, la France métropolitaine ne comptera plus que 13 régions contre 22 aujourd'hui. À ce jour, il est difficile de mesurer l'impact de cette réforme sur les différentes initiatives lancées dans le domaine de l'e-administration. Les plus optimistes y voient l'occasion de mutualiser des ressources budgétaires (en baisse) pour développer encore plus de services en ligne. ■

Bruno Texier

(1) Étude réalisée par Opinion Way pour le compte de la société Good Technology auprès de 1006 personnes interrogées les 8 et 9 octobre 2014.

(2) L'e-administration en France : état des lieux, enjeux et outils. Etude Lecko, janvier 2014.

(3) Baromètre de la dématérialisation des mairies de moins de 10 000 habitants réalisé auprès de 729 communes. JVS-Mairistem, décembre 2014.

37

L'ECM au cœur de la transformation

Alfresco a deux atouts maîtres pour séduire les institutions du secteur public : sa plateforme Alfresco One, qui permet de gérer les contenus de façon transversale (ECM), et Activiti, sa « nouvelle » solution de modélisation et d'automatisation des processus métiers (BPM).

Avec plus de 40 % de son activité internationale dans la sphère publique (environ 50 % dans l'Hexagone), Alfresco est bien placé pour accompagner toutes les administrations et les collectivités territoriales dans le cadre du mouvement de Modernisation de l'Action Publique et de transformation numérique de leurs activités. Cette mutation passe par de nouvelles stratégies de gouvernance de l'information qui visent à rationaliser les systèmes d'information afin de les faire monter en performance tout en réduisant les coûts de fonctionnement.

Comment ? En passant d'une gestion de contenus éparpillée, dans des silos isolés rattachés aux applications, à une gestion de contenus véritablement transversale, et partagée par toutes les solutions métiers. Ce socle unifié de gestion de contenus d'entreprise (ECM, pour « Enterprise Content Management ») s'appelle Alfresco One. Il s'appuie sur un référentiel unique et sur des standards ouverts, tels WebDAV, CIFS et CMIS... Ce qui facilite le développement de connecteurs permettant d'interfacer l'ECM avec toutes les applications métiers utilisées dans la collectivité. Et par là même de réduire à la portion congrue les risques de stockage en doublon de données obsolètes, dans des GEIDE isolées. Alfresco agit comme « un bus de communication inter-applications », relève Fabien Gauthier, directeur de marché « secteur public » chez Alfresco France.

Gestion de contenus « hybride »

Autre avantage : Alfresco One est une solution hybride de gestion des documents – accessible en local et dans le cloud – très simple à déployer et à administrer. L'utilisateur peut accéder à ses contenus à tout moment, depuis n'importe quel terminal interne ou externe à l'entreprise, et en toute sécurité (les données sont cryptées suivant des règles strictes, supervisées par les administrateurs). Il lui est aussi possible de synchroniser à tout moment ses contenus entre le cloud et les espaces de stockage internes ou externes à son administration, ce afin de partager des processus documentaires avec des entités extérieures.

Le logiciel de modélisation et d'automatisation des processus métiers, très simple à prendre en main, facilite pour sa part la création de liens fonctionnels entre le patrimoine informationnel et les applications. Notamment en modélisant et en automatisant



la plupart des tâches rattachées aux documents créés par les portails de télé-services. Il est dans ce cas conseillé de ne pas chercher à « reproduire le mode de fonctionnement « papier » », expliquait récemment Amélie Brun, directrice adjointe de la Modernisation de l'Action Publique du département du Calvados. Quid des coûts ? Conscient des enjeux budgétaires auxquels sont actuellement confrontées les entités du secteur public (administrations, collectivités territoriales et locales...), Alfresco leur propose une politique de prix attractives. Pour plus de facilité, les institutions hexagonales ont aussi la possibilité de bénéficier des conditions d'achats négociées par la centrale d'achat UGAP (Union des Groupements d'Achats Publics). Enfin, le modèle de souscription privilégié par Alfresco et la simplicité de déploiement de ses solutions, sont pour les administrations le gage d'une baisse du coût total de possession d'une plateforme ECM. /



Alfresco France
adresse : 19, boulevard Malesherbes,
75 008 Paris
tél. : 01 79 57 48 19
mail : info@alfresco.com
twitter : @alfresco
/// www.alfresco.com/fr ///

France Connect : l'identifiant unique

Guillaume Blot pilote le projet France Connect à la Direction interministérielle des systèmes de l'information et de la communication (DISIC). Boris Jamet-Fournier est conseiller numérique et participation au cabinet de Thierry Mandon, secrétaire d'État en charge de la Réforme de l'État et de la simplification.

Qu'est-ce que le projet France Connect ?
Guillaume Blot :

France Connect a pour objectif de simplifier la vie des usagers, des entreprises et des professions réglementées. France Connect offrira un moyen simple d'authentification pour se connecter aux différents portails des services publics. Aujourd'hui, les citoyens disposent de nombreux identifiants et d'autant de mots de passe : un pour ameli.fr (Assurance maladie), un autre pour Telepoints (points du permis de conduire), un autre encore pour impots.gouv.fr... Il en existe des dizaines, voire des centaines à l'échelle de la personne publique en France. France Connect permettra à l'utilisateur de choisir une fois pour toutes un moyen d'authentification. Il pourra ensuite, à l'aide de cet unique moyen de connexion, se connecter à l'ensemble des services publics en France.

Concrètement, comment un usager pourra-t-il utiliser France Connect ?

G.B. : Un bouton France Connect sera progressivement intégré sur les sites d'e-administration à l'image du bouton Facebook Connect que l'on voit sur de nombreux sites. Lorsque vous cliquerez sur ce bouton, vous aurez le choix entre



Boris Jamet-Fournier



Guillaume Blot

plusieurs moyens d'authentification : celui d'Ameli ou celui avec lequel vous payez vos impôts en ligne ou encore celui de votre compte numérique à La Poste. Ainsi, l'utilisateur n'aura plus à jongler avec les dizaines d'identifiants et mots de passe associés comme c'est encore le cas aujourd'hui. Il en choisira un seul qui lui servira d'identifiant numérique unique.

Ce bouton France Connect sera proposé par combien de services en ligne ?

G.B. : Nous sommes entrés dans une phase d'expérimentation. Le service technique de France Connect sera ouvert au début de l'année 2016 et sera offert, dans un premier temps, à trois fournisseurs d'identité : Ameli, impots.gouv.fr et La Poste. Ensuite, tous les opérateurs de service public pourront intégrer le bouton France Connect sur leur portail. Simple et peu coûteuse, cette intégration ne nécessitera que quelques jours de travail.

France Connect sera-t-il également déployé dans les collectivités ?

G.B. : Oui, il permettra de se connecter à l'ensemble des services de l'État, mais aussi des collectivités locales. Les mairies qui souhaitent intégrer le bouton France Connect sur leur portail pourront le faire en s'inscrivant sur le site de France Connect pour obtenir une documentation technique. Je précise que nous sommes également sollicités par la sphère non publique, notamment marchande, pour utiliser France Connect.

Des mesures de sécurité ont-elles été prises pour protéger France Connect ?

G.B. : Nous avons procédé à une large analyse des risques, car France Connect est en effet exposé à des risques. Une grande partie de la protection que nous avons développée doit rester confidentielle. Je peux simplement dire que l'État a mobilisé ses meilleurs ingénieurs en sécurité des systèmes d'information, notamment l'Anssi (1), pour mettre en œuvre toute la protection informatique à l'état de l'art d'aujourd'hui.

D'une façon générale, quelle est la part du numérique dans la politique de simplification ?

Boris Jamet-Fournier : Le volet numérique est capital aux yeux de Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État qui souhaite développer les services, les infrastructures et la culture du numérique dans l'administration. Ce dernier point ouvre d'ailleurs des perspectives intéressantes dans le domaine de la coopération entre l'administration et les citoyens. La dématérialisation des procédures administratives se poursuit et, dès la fin 2015, la saisine électronique de l'administration sera possible. ■

Bruno Texier

(1) Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information

mutualisation des systèmes d'information : un pour tous, tous pour un !

En rationalisant les dépenses tout en optimisant les conditions juridiques, organisationnelles et fonctionnelles du déploiement d'outils, la mutualisation est pour beaucoup de collectivités le moyen d'opérer, sans trop de contraintes, leur transition numérique.

Certes, l'administration française a fait son grand plongeon dans l'ère du numérique au point de tenir la dragée haute à ses voisins européens. Pourtant, la transformation numérique impulsée par les réformes de l'État n'est pas sans conséquence pour les collectivités, lesquelles doivent faire face à des changements organisationnels, économiques et sociétaux radicaux. Un véritable défi pour les communes, et notamment pour les plus petites, qui peinent souvent à mettre en place des projets de dématérialisation. C'est même une véritable e-administration à deux vitesses que révèle le « *Baromètre de la dématérialisation des mairies de moins de 10 000 habitants* » (1), publié en novembre 2014. Selon cette étude, seules 38 % des petites communes perçoivent la dématérialisation comme

une opportunité quand 12 % d'entre elles la vivent comme une contrainte en raison d'un « *investissement matériel difficilement supportable en ces temps de difficultés budgétaires* ».

de la démat à moindres frais

Face à ces difficultés, certaines collectivités ont choisi la mutualisation comme levier de leur transition numérique. Selon « *l'Étude sur la mutualisation de l'informatique publique au travers des structures dédiées* », publiée par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) en février 2015, une collectivité sur quatre confierait son informatique à une structure de mutualisation. 74 départements seraient d'ailleurs couverts par au moins un projet de ce type, destiné à aider leurs collectivités dans les défis numériques du moment (PES V2, marchés publics dématérialisés, cloud computing, etc.) (3).

En plus des facilités techniques générées par la mutualisation d'un projet, les opportunités en matière de coûts sont nombreuses : en effet, l'étude de la FNCCR précise que le coût de mise en œuvre de différents protocoles de dématérialisation est en moyenne 50 % moins élevé pour des collectivités adhérentes à des systèmes de mutualisation informatique. Par exemple, déployer un projet de signature électronique serait 41 % moins coûteux en cas de mutualisation. Des économies d'échelles conséquentes

pouvant être réalisées sur le déploiement et la maintenance des logiciels, certaines collectivités profiteraient même de plateformes de dématérialisation à moitié prix.

un projet adapté aux besoins de chacun ?

L'étude révèle également que 56 % des structures de mutualisation informatique interrogées proposent un accompagnement en matière d'archivage électronique. Une thématique sur laquelle les départements de Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe et Vendée souhaitent justement se positionner. Habités à travailler sur des projets communs (ils ont notamment mis au point - avec la région et le rectorat - le projet e-lyco, offrant un seul environnement numérique de travail pour les collèges et lycées publics et privés), les cinq départements souhaiteraient mettre en œuvre un système d'archivage électronique (SAE) interdépartemental pour leurs archives définitives. « *Notre projet a d'ores et déjà obtenu le soutien du Service interministériel des Archives de France (Siaf)*, explique Elisabeth Verry, directrice des archives départementales du Maine-et-Loire ; *en effet, nous avons fait une demande de soutien au nom des cinq départements par l'intermédiaire du projet AD-ESSOR (4) et celle-ci a été acceptée en totalité* ».



■■■■■
Tamponné par le Siaf, ce projet fait aujourd'hui l'objet d'une étude réalisée par le cabinet de conseil en dématérialisation et archivage électronique Xdemat. Destinée à dresser un état des lieux préalable au projet de mutualisation des départements partenaires, elle se charge notamment de vérifier sa faisabilité, de recenser le périmètre des besoins de chaque collectivité, de proposer des scénarios de plateforme SAE, mais aussi de dresser les modalités économiques et juridiques du projet. Elle devra également définir les conditions favorables à cette démarche mutualisée (plateforme matérielle et logicielle commune, hébergement, etc.). Si cette étude est réalisée pour les cinq départements partenaires, représentés chacun par un binôme archives-DSI, tous ignorent encore si le projet de mutualisation aboutira et combien d'entre eux en feront partie. Sera-t-il adapté aux besoins de chacun ? Y répondra-t-il ? C'est l'étude actuellement en cours qui répondra à ces questions.

un déploiement toujours au point mort

De son côté, c'est un projet de gestion électronique de documents et de courrier (Ged et Gec) mutualisé qu'a souhaité entreprendre la communauté

de communes du Pays de Loiron (Mayenne), en réponse à la mise en place du PES V2 et à ses impacts sur la comptabilité. « Nous souhaitons proposer un meilleur service aux administrés et aux prestataires en leur offrant des réponses plus rapides, explique Laurent Lemaître, DSI de l'intercommunalité ; d'une façon générale, nous souhaitons surtout profiter des baisses de coûts engendrées par la dématérialisation ».

Le projet est entré en réflexion début 2014 avec pour échéance la mise en application du PES V2 au 1^{er} janvier 2015. C'est parce que la communauté de communes souhaitait une solution open source (sans facturation au nombre d'utilisateurs) qui soit simple et facilement utilisable par tous que la solution Maarch a été retenue. L'objectif étant un premier déploiement sur le site de l'intercommunalité dans l'optique d'une mutualisation des services, et d'attendre ensuite sa stabilisation avant de la proposer aux 15 mairies qui la composent.

Entrée en production en décembre 2014, la première étape du projet est une réussite. Si une vingtaine d'agents - dont une partie délocalisée - utilise quotidiennement la plateforme et si les économies de papier sont déjà conséquentes, son déploiement au niveau des communes est toujours au point mort. « Nous avions sous-estimé la qualification des

documents, ajoute Laurent Lemaître ; l'application et le temps de saisie semblent aujourd'hui trop lourds pour des petites communes déjà noyées sous les tâches administratives engendrées par le passage au PES V2 ». Difficile en effet d'adapter les flux prédéfinis d'une grosse administration au classement réalisé par la secrétaire isolée d'une petite mairie de 400 habitants.

La mutualisation semble donc une réponse particulièrement judicieuse au défi numérique que rencontrent aujourd'hui les collectivités, à condition pourtant que les différents acteurs en présence aient des besoins suffisamment équilibrés pour y trouver des réponses communes satisfaisantes. ■

Clémence Jost

(1) JVS-Mainstem

→ www.maire-info.com/upload/files/barometredematérialisation.pdf

(2) Cabinet Infnhotep

→ www.manchenumerique.fr/content/download/19923/260741/file/2015_Etude_EMIA_Cabinet_Infnhotep.pdf

(3) Voir encadré page 21.

(4) Appel à projets lancé en septembre 2014 destiné à favoriser le développement de l'archivage électronique dans les services publics d'archives territoriales dans le cadre du programme Vitam.

⊕ repères

L'Adullact, quand les projets libres se mutualisent

15 000 collectivités et administrations bénéficient aujourd'hui des travaux de l'Association des développeurs et des utilisateurs de logiciels libres pour les administrations et les collectivités territoriales (Adullact), véritable plaque tournante de projets mutualisés. L'association est née en 2002 avec l'ambition de soutenir et de coordonner l'action des administrations et des collectivités tout en faisant la promotion, en développant et en mutualisant un patrimoine de logiciels libres utiles à leurs missions. « Fédérant les ressources et coordonnant les compétences, notre association a deux axes forts, explique Pascal Feydel, délégué général de l'association ; d'un côté des groupes de travail, et de l'autre une mise à disposition d'outils sur une forge ». Cette forge, plateforme de développement collaboratif en ligne, centralise l'ensemble des projets portés par l'association et accueille même depuis 2008 les projets informatiques des ministères, jusque-là hébergés sur la plateforme AdmiSource. « Ce regroupement a débouché un an plus tard sur une convention de partenariat entre l'Adullact et le Secrétariat général pour la Modernisation de l'action publique », poursuit Pascal Feydel. C'est en réponse aux préoccupations des collectivités territoriales que l'association a concentré son action sur des solutions de dématérialisation. L'outil de modélisation de procédures de gestion et de validation documentaire, i-Parapheur, la plateforme d'archivage électronique as@lae ou encore le logiciel de gestion des délibérations web-delib font partie de ses projets phares. ■

→ www.adullact.org

(...)

Le Havre au top de l'e-administration

Selon le classement du cabinet Lecko, Le Havre est numéro un des villes françaises en matière d'administration électronique, avec une note de 2,72 sur 5. Retour sur un projet au franc succès.

Les prémisses du projet havrais de mise en place d'une administration électronique remontent à l'année 2008. La mairie du Havre (Seine-Maritime) organise alors une veille sur les évolutions des nouvelles technologies et leur possible adaptation aux usages administratifs. Pour Bénédicte Feuvre Langouet, chef de service modernisation et qualité à la mairie du Havre, la municipalité veut absolument « prendre le train à l'heure ». Vient ensuite l'analyse des attentes des usagers. Dans une ville qui compte aujourd'hui plus de 175 000 habitants, l'équipe-projet accorde une place centrale à l'adaptation des services aux besoins des utilisateurs. En 2010, la mairie peut formaliser un catalogue d'offre de services et de prestations. En mai 2012, la première prestation d'administration électronique est en ligne sur le portail Hariane (1). Depuis, l'équipe-projet s'active pour consolider et améliorer le catalogue.

guichet multicanal

La liste des services en ligne proposés par la ville du Havre est très longue. Ouverture et fermeture d'un compteur d'eau (service mutualisé avec les autres villes de la communauté d'agglomération), inscriptions à l'école, aux accueils périscolaires, aux centres de loisirs, à des stages d'été : de nombreuses prestations sont proposées. La plateforme Hariane est intuitive et facile d'utilisation au plus grand bonheur de Bénédicte Feuvre Langouet, qui ajoute : « Notre objectif est de répondre le plus rapidement possible aux usagers et de les accompagner tout au long de leurs démarches



La ville du Havre a déjà investi plus de 1,8 million d'euros dans l'e-administration.

administratives ». La ville du Havre a pris une décision forte. Certaines municipalités optent pour des services administratifs en ligne où une fois la démarche commencée, son intégralité doit être effectuée sur la plateforme. La municipalité du Havre a choisi un tout autre fonctionnement. Chaque démarche peut être effectuée sur tous les canaux à la fois (guichet physique, téléphone et plateforme Hariane). Ainsi, les usagers peuvent faire leurs démarches à un guichet physique, compléter un dossier de pièces justificatives via la plateforme Hariane et discuter avec un employé municipal via téléphone. Ce principe de guichet multicanal permet un véritable accompagnement des usagers tout au long de leurs démarches. Sabine Logelin, directrice modernisation relation usagers à la mairie précise : « Si nous sommes aussi bien classés dans l'étude Lecko c'est grâce à cette caractéristique. Le guichet multicanal nous semble répondre au mieux aux besoins des usagers avec l'utilisation des nouvelles technologies ».

un temps d'avance

Ne s'endormant pas sur ses lauriers, la ville du Havre poursuit sa réflexion et mène de nombreux autres projets afin d'inclure de nouveaux services sur le portail Hariane. La municipalité mène, de front, quatre projets.

- ① Offrir aux Havrais la possibilité de mettre à jour leurs données directement sur Hariane.
- ② Fournir un accès global aux services proposés sur Hariane et sur la plateforme nationale Mon service public (2). Les utilisateurs n'auraient ainsi plus à se connecter qu'une

seule fois, à l'aide d'un identifiant unique, pour accéder à l'intégralité des démarches.

③ Offrir aux professionnels des services administratifs en ligne. Ce service sera disponible dans le courant de l'année 2016.

④ Ajouter une panoplie de services (stationnement, paiement, télé-relevé et alerte sur-consommation pour l'eau).

Un volontarisme que Sabine Logelin résume : « L'objectif est de répondre à des attentes qui évoluent continuellement, au rythme des mutations socio-économiques et des avancées technologiques ». ■

Pierre Ferrière

(1) → www.hariane.fr

(2) → www.mon.service-public.fr

☒ repères

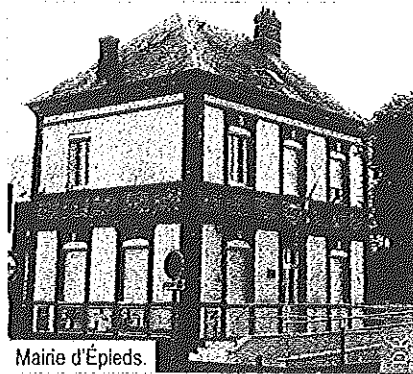
tenir compte de l'avis des utilisateurs

La mairie du Havre organise chaque année une enquête pour mieux connaître la façon dont les usagers utilisent l'administration électronique, ainsi que leur satisfaction. De l'enquête 2015, à laquelle une centaine de Havrais ont répondu, quelques chiffres intéressants ressortent :

- ☒ 66 % des répondants se connectent plus de 5 fois par an ;
- ☒ 86 % des répondants sont satisfaits ou très satisfaits ;
- ☒ 15,4 % des répondants utilisent des services d'administration électronique sur tablette. ■

à Épieds, l'e-administration laboure son champ

Dans l'Eure, la commune d'Épieds migre progressivement dans l'univers de l'administration électronique. La dématérialisation documentaire lui a permis de réaliser des économies de personnel et de réduire ses frais généraux.



Mairie d'Épieds.

un gain de sept heures par semaine

avec ses 378 habitants, la commune d'Épieds (Eure) affiche une taille modeste, mais cette bourgade résidentielle a pris le tournant de la dématérialisation et du numérique. Pour Ketty Revel, maire depuis 1995, ce passage à l'administration électronique était devenu une quasi-obligation : « auparavant, nous faisons du bricolage dans le domaine de la gestion documentaire ! Le passage au standard PES V2 (voir encadré) nous a conduits à dématérialiser certaines de nos procédures comptables. En 2010, nous avons fait le choix de solutions proposées par l'éditeur JVS-Mairistem qui présentent l'avantage d'être très faciles à installer et à utiliser ».

La mairie d'Épieds dispose désormais de logiciels afin de traiter une partie importante de ses obligations : gestion de l'état civil, organisation des élections, comptabilité... En 2014, la commune s'est dotée d'une solution (JVS Box C2) qui fait à la fois office de réseau et de sauvegarde. Un parapheur électronique et une passerelle de télétransmission lui permettent de satisfaire les principaux protocoles de dématérialisation (Hélios, actes réglementaires, actes budgétaires). La gestion documentaire, quant à elle, permet de classer, indexer et archiver les documents produits dans l'environnement logiciel de l'éditeur.

L'année 2015 marquera pour la commune d'Épieds un nouveau cap. Une solution de Ged (Documind On-Line) sera en effet prochainement déployée : « C'est une bonne nouvelle, car, selon nos estimations, cette gestion électronique de documents devrait nous faire gagner près de sept heures par semaine ! Elle nous permettra également de gérer les opérations liées au recensement de la population. Tout compris, cela coûtera un peu plus de 3 000 euros par an à la commune », se réjouit Ketty Revel. Deux autres atouts sont mis en avant par madame la maire : le coût de la formation du personnel est compris dans le contrat avec l'éditeur et la solution bénéficie de mises à jour régulières. Ce dernier point est particulièrement important pour Épieds qui, à l'instar de milliers de petites collectivités en France, ne dispose d'aucune ressource humaine dédiée à l'entretien du parc informatique.

Outre l'amélioration de la fluidité de ses processus documentaires, la commune d'Épieds a déjà engrangé quelques économies de fonctionnement. Les délibérations du conseil municipal sont désormais dématérialisées et expédiées sous forme numérique. Résultat :

moins de frais d'affranchissement, réduction des achats de papier, moins de frais de personnel dédié aux opérations de mise sous pli. Pour Ketty Revel, l'administration électronique est une réalité, mais elle a cependant encore du chemin à faire, notamment parmi les collectivités les plus petites : « dans la communauté de communes de la Porte normande, dont nous faisons partie, le recours aux outils de l'e-administration est encore marginal. Avec la baisse sévère des dotations globales, on se demande comment les petites communes vont s'en sortir. Mais soyons optimistes : cela prendra du temps, mais nous devrions y arriver... »

Bruno Texier

repères

PES V2, un protocole de dématérialisation obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2015

Le protocole PES V2 (Protocole d'échanges standard) est une solution de dématérialisation des flux comptables produits par les collectivités : titres de recette, mandats de dépense, bordereaux récapitulatifs... Ce nouveau protocole est devenu une obligation pour les collectivités le 1^{er} janvier dernier. Il remplace tous les protocoles d'échange utilisés jusqu'ici : INDIGO, ROLMERE...

Le passage au PES V2 marque une étape importante pour le service public dans le monde de la dématérialisation avec, par exemple, le recours à la signature électronique et aux tiers de télétransmission. Déployé progressivement depuis 2008, le PES V2 est désormais parvenu à sa vitesse de croisière. Il devrait générer une réduction des coûts d'édition et de stockage dans les collectivités. ■

in RESSI, Revue électronique

RESSI, article

« Le virage Linked Open Data en
Bibliothèque » >> déc 2015

(...)

4. Mise en place d'un projet Linked Open Data en bibliothèque

Les diverses plus-values présentées au chapitre précédent se basent sur les LOD, des données structurées selon le modèle RDF. Un projet LOD en bibliothèque commence donc forcément par la conversion des données préexistantes en RDF. Ce processus est présenté ci-dessous.

4.1 Les étapes d'un projet LOD

En collaboration avec RERO, le Réseau des bibliothèques de Suisse occidentale, nous avons entamé un projet de transformation des métadonnées de bibliothèque en LOD (Prongué, 2014). Sur cette base en a été déduit un processus générique composé de huit étapes. Ce processus s'inspire des bonnes pratiques issues de projets similaires, notamment au sein du réseau de bibliothèques suédois Libris (Malmsten, 2009), de la Bibliothèque nationale espagnole (Vila-Suero & Gómez-Pérez, 2013 : p. 580) ou du projet européen LOD2 (Auer, 2014 : p. 3-4).

Etape 1 : revue de la littérature

Cette première étape consiste à analyser les applications déjà existantes et les pratiques des autres bibliothèques face au web sémantique. Il s'agit également de se tenir au courant des évolutions techniques du domaine ainsi que des nouveaux standards et modèles pour les données bibliographiques. Ceci est particulièrement important dans une époque charnière comme celle-ci du point de vue des métadonnées en bibliothèque.

Etape 2 : analyse des données

Afin de déterminer précisément les données qui seront publiées en LOD, il faut les étudier. L'analyse peut se porter sur des jeux de données entiers (lesquels faut-il publier?) ou au niveau plus fin des champs de données au sein d'une base de ressources. Divers critères peuvent avoir leur importance, tels que la pertinence des données, leur qualité, leur quantité, leur normalisation, etc.

Etape 3 : modélisation

L'étape de la modélisation est cruciale, car en fonction du modèle de données retenu, des fonctionnalités différentes pourront être implémentées au sein d'une application sémantique.

Les données traditionnelles sont structurées en notices bibliographiques et en notices d'exemplaires. C'est un modèle simple, à deux niveaux, qui est dit *plat*. L'initiative BIBFRAME, visant à remplacer MARC, a développé un modèle innovant basé sur trois niveaux : œuvre, instance et item. Enfin, l'IFLA promeut depuis plusieurs années le modèle FRBR, structuré en quatre niveaux : œuvre, expression, manifestation, item. Chaque solution possède ses avantages et ses inconvénients. A titre d'exemple, une trop grande complexité pourrait représenter un obstacle pour la création de liens avec d'autres types de ressources, mais pourrait également permettre de construire une application plus performante.

Selon le modèle choisi, il s'agit alors de l'appliquer à ses propres données en identifiant des équivalences : quelles données correspondent à quelles entités du modèle ? La solution peut se représenter sous la forme d'un schéma de type entités-relations.

Pour être reliée, chaque ressource devra ensuite recevoir un identifiant de type URI. Une réflexion sur la forme que ces URIs doivent adopter, variant selon les types de données, est nécessaire.

Etape 4 : mapping

Une fois qu'un modèle complet et cohérent a été conçu, il faut sélectionner des vocabulaires du web sémantique pour décrire au mieux les données à publier. Il est possible de créer son propre vocabulaire, mais il en existe déjà un très grand nombre sur le web, dont certains sont devenus des standards de facto. Créer son propre vocabulaire pourrait nuire à l'interopérabilité des données, car ce nouveau langage serait utilisé uniquement dans une institution (Dunsire et al., 2012 : p. 11). Le choix des vocabulaires peut dépendre de divers critères, tels que leur pertinence, leur niveau d'utilisation en général, leur niveau d'utilisation par les bibliothèques, leur précision, etc. Les plus utilisés sur le web sont Dublin Core (DC) pour décrire des ressources bibliographiques, Friend Of A Friend (FOAF) pour des personnes et leurs relations, et Simple Knowledge Organization System (SKOS) pour des systèmes de connaissance tels que des thésaurus (Jentzsch et al., 2011). Des éléments de plusieurs vocabulaires différents peuvent être utilisés pour décrire un même jeu de données.

Quand ce cadre théorique et conceptuel est posé, des règles de conversion pour chaque élément de donnée (chaque champ) peuvent être rédigées.

Etape 5 : liens externes

45

Partie intégrante du processus, la génération de liens externes intervient avant ou après l'étape de la transformation. Ces liens sont créés avec des référentiels du web sémantique : il s'agit de jeux de données de référence disponibles en LOD, et généralement spécialisés dans un domaine. Ainsi, pour les descriptions de personnes et d'organisations, on créera des liens vers le référentiel VIAF, ou directement vers des fichiers d'autorités de bibliothèques. Les lieux seront par exemple reliés aux données géographiques du référentiel GeoNames, les langues à Lexvo.org, des entités diverses à DBpedia, etc.

La génération de liens externes peut se faire directement d'après les données de base, au moyen de codes ou de descripteurs contrôlés préexistants (par exemple les codes de langue MARC). Une autre méthode, plus complexe, consiste à effectuer des alignements : il s'agit de comparer les chaînes de caractères présentes dans chaque jeu de données afin d'établir des équivalences.

Etape 6 : transformation

La transformation consiste à formuler en langage informatique des règles de transformation jusqu'ici décrites en langue humaine, et à les appliquer sur les données pour les convertir.

Etape 7 : contrôle qualité

A ce stade, les premières données RDF ont été créées, mais sans doute avec des erreurs. Contrôler la qualité de l'output est donc essentiel dans le processus. Cette tâche se réalise au moyen d'échantillons représentatifs des données. Pour plus de précision, il est envisageable d'avoir un échantillon spécifique à chaque règle de transformation.

Etape 8 : publication

Lorsqu'une qualité satisfaisante a été atteinte, les données peuvent être publiées sur le web. Pour être de vraies LOD, elles doivent respecter les standards du web sémantique et posséder une licence ouverte.

La publication peut se faire de diverses manières, la plus simple étant de déposer les données en fichiers téléchargeables (nommés dumps dans le jargon) sur un serveur. Un dump doit être mis à jour périodiquement. Il est aussi possible de proposer des données RDF grâce à des interfaces pour clients informatiques (API REST ou SPARQL endpoint) ou en les intégrant dans des pages web pour les moteurs de recherche (grâce à RDFa, aux microdata ou aux microformats).

4.2 Un processus itératif

Les huit étapes mentionnées plus haut mènent à la publication de LOD, mais pas de manière linéaire (illustration 5). Il est en effet recommandé d'adopter une approche itérative pour parvenir à ses fins, comme l'affirme Martin Malmsten (2009 : chap. 1), spécialiste travaillant à la Bibliothèque royale de Suède : « a "data first" approach is better than "perfect metadata first" ». Le principe d'une telle méthode consiste à réaliser, dans une première phase, toutes les étapes du processus assez rapidement avec des éléments basiques. Ensuite, on peut perfectionner et complexifier progressivement le modèle, le mapping, les liens externes et la transformation en repassant par certaines phases du processus, autant de fois que nécessaire.

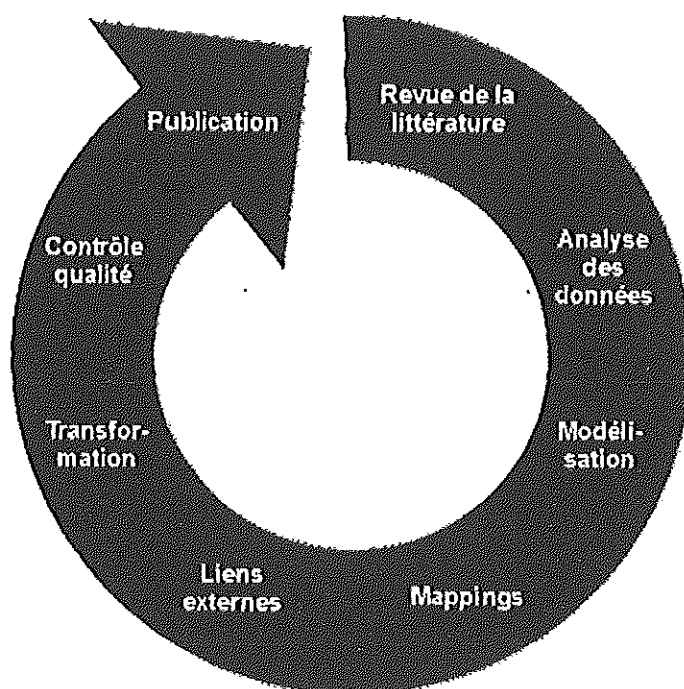


Illustration 5: Processus itératif

Après la l'étape de la publication, le processus continue. Si des dumps ou un SPARQL endpoint sont mis à disposition, les données RDF doivent être actualisées selon une périodicité régulière. Par ailleurs, le modèle et le mapping doivent être adaptés continuellement en fonction des évolutions du domaine.

4.3 Après la publication

La publication est un acte de simple mise à disposition des données afin qu'elles puissent être réutilisées librement par des tiers. Pour tirer un réel bénéfice des LOD dans une institution, il faut concevoir sur cette base une application destinée aux utilisateurs finaux. Cela peut générer des plus-values telles que celles mentionnées au chapitre 2.

Le site web data.bnf.fr illustre bien ce potentiel. Convivial, novateur, fluide et évolutif, il a déjà trouvé sa raison d'être au sein des services de la Bibliothèque nationale de France, grâce à la visibilité qu'il apporte à l'institution (Wenz, 2012 : p. 24).

Cependant, il existe aujourd'hui encore peu d'applications telles que celle-ci, basées sur les LOD et réellement innovantes. Leur conception demeure un processus complexe et peu connu, qui relève plutôt de l'expérimentation. Les technologies du web sémantique sont encore émergentes, mais possèdent un fort potentiel de développement, qui apportera sans doute bientôt de nombreuses innovations en bibliothèque.

5. Développer les compétences des professionnels de l'information

Dans les chapitres précédents, les avantages des LOD pour les bibliothèques et leurs usagers ont été présentés et les étapes d'un projet de transformation de données bibliographiques en LOD ont été expliquées. Il est évident qu'un tel projet n'est pas anodin à réaliser. De plus, la transformation de données en LOD ne représente que la moitié du chemin, car par la suite, il faut encore réussir à les exploiter. Se pose alors la question suivante : quelles sont les compétences nécessaires pour mener à bien un tel projet ? Pour y répondre, nous avons

mené une étude (Hügi, Prongué, 2014) qui vise à identifier les compétences en matière de LOD pour les professionnels de l'information.

Cette étude a pour but d'informer les professionnels de l'information qui souhaitent se spécialiser dans ce domaine sur les nouvelles compétences à acquérir, apporter une aide aux managers devant engager un professionnel de l'information pour travailler sur cette thématique ou organiser des formations continues pour ses employés, ainsi que guider les responsables de plans d'études dans l'établissement de curriculums sur les LOD pour les professionnels de l'information.

5.1 Méthodologie

Afin de répondre à la question ci-dessus, nous avons décidé d'évaluer des offres d'emploi. Cette méthode permet d'avoir un aperçu des préférences en matière de compétences demandées de la part des employeurs vis-à-vis des nouveaux employés, ainsi que de leurs attentes et futurs besoins (Park et al., 2009 : p. 844). En outre, des experts ont été consultés afin de compléter les informations trouvées dans les offres d'emploi. Pour les évaluer, une analyse de contenu est préconisée par la littérature scientifique (Stanton et al., 2011 ; Marion et al., 2005 ; Orme, 2008).

Pour ce faire, une liste de plates-formes spécialisées s'adressant aux professionnels de l'information a été constituée. Seules les plates-formes couvrant un pays entier ont été retenues. Les pays suivants ont notamment été pris en considération : Suisse, Allemagne, Autriche, France, Belgique, USA. Dans les archives de chaque liste de diffusion, deux recherches par mot-clé ont été effectuées. La première avec le terme *Linked* et la seconde avec *RDF*. Seules les offres d'emploi exigeant un diplôme en science de l'information, en plus des compétences liées aux LOD, ont été retenues, pour éviter l'identification de compétences purement informatique. Ainsi, quinze offres d'emploi pertinentes ont été sélectionnées pour l'analyse de leur contenu.

En plus des offres d'emploi, nous avons décidé de nous adresser à des experts du domaine travaillant ou ayant travaillé sur un projet LOD en bibliothèque. Nous leur avons demandé quelles compétences ils exigeraient d'un professionnel de l'information pour collaborer à un projet LOD si c'était à eux d'effectuer le recrutement. Grâce aux réponses des experts, onze descriptions de compétences exigées se sont ajoutées aux quinze offres d'emploi identifiées, ce qui a permis de faire une analyse de contenu sur 26 cas en tout.

5.2 Résultats

Huit compétences clés ont pu être identifiées grâce à l'analyse de contenu de quinze offres d'emploi et onze avis d'experts sur les compétences des professionnels de l'information travaillant sur un projet LOD. Dans l'illustration 6, ces catégories sont énumérées selon le nombre de cas dans lesquels elles apparaissent. La signification de chaque catégorie est détaillée ci-après.

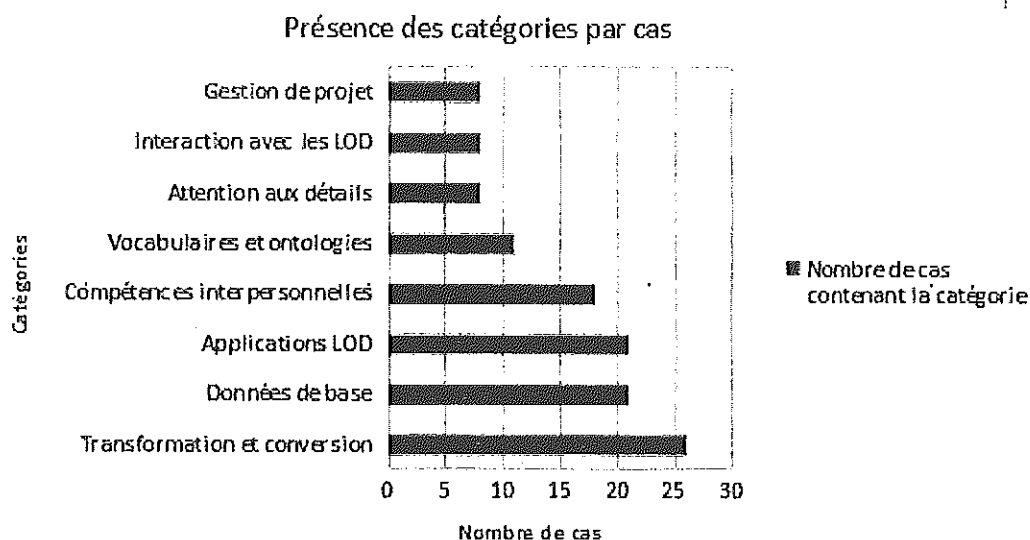


Illustration 6 : Huit compétences clés

Transformation et conversion

La catégorie *Transformation et conversion* comprend les compétences essentielles et nécessaires pour transformer et convertir des données en RDF afin d'en faire des Linked (Open) Data. Il s'agit donc de compétences liées à RDF et à la structure des données correspondante. Cette catégorie englobe également des compétences en lien avec les identifiants persistants, l'attribution d'URIs, la modélisation des schémas de données, etc. La maîtrise de XML est également attribuée à cette catégorie, car ce métalangage sert souvent à la transformation de données en RDF. Cette catégorie figure au premier rang, ce qui n'est guère étonnant puisqu'elle correspond au critère utilisé pour faire la sélection des offres d'emploi.

Données de base

La catégorie *Données de base* regroupe toutes les compétences requises pour un projet LOD ayant lieu en bibliothèque. Puisque des projets LOD peuvent avoir lieu dans d'autres contextes également, cette catégorie représente l'aspect spécifique pour les bibliothèques. Afin de pouvoir transformer et convertir des données en RDF, il est important de bien connaître les données de base. En bibliothèque, ceci implique une bonne connaissance des règles de saisie (telles que les AACR2), des formats d'enregistrement (tels que MARC) et des systèmes de saisie (tels que les SIGB). De manière plus générale, il s'agit de compétences de catalogage et d'indexation ainsi que de connaissances des standards de métadonnées bibliographiques.

Applications LOD

Cette catégorie décrit les compétences informatiques nécessaires pour la conception, le développement et la mise en route d'une application basée sur les LOD. De plus en plus de projets en bibliothèque ne se contentent pas uniquement de transformer des données bibliographiques en RDF. Leur but est de créer une réelle plus-value pour les utilisateurs à travers des applications en ligne qui se basent sur les données converties en RDF. Pour ceci, un savoir-faire par rapport à la conception, la rédaction de spécifications, l'évaluation et la mise en œuvre de tests est requis. En outre, des connaissances utiles pour la mise en ligne et la création d'interfaces ainsi que du savoir-faire en lien avec le développement web (tels que HTML, CSS, Javascript) sont exigés. Le développement d'applications nécessite quant à lui des compétences en programmation dans des langages tels que PERL, Java ou Ruby.

Compétences interpersonnelles

49

Cette catégorie regroupe les aptitudes de communication, de collaboration et de réseautage. La proactivité ainsi que la maîtrise de l'anglais sont également incluses dans cette catégorie.

Vocabulaires et ontologies

Cette catégorie représente des compétences en lien avec les schémas de métadonnées sous forme de vocabulaires et d'ontologies. L'utilisation et la réutilisation de vocabulaires et d'ontologies existants contribuent grandement à la création de Linked Data. Il est donc important de connaître les plus spécifiques à son propre domaine. En outre, la capacité à choisir des éléments de schémas de métadonnées pertinents pour représenter ses propres données est également considérée sous cette catégorie.

Attention aux détails

La catégorie *Attention aux détails* décrit des caractéristiques personnelles englobant des qualités telles que la rigueur, la précision et un esprit logique. Le sens de l'organisation est également inclus dans cette catégorie.

Interaction avec les LOD

Cette catégorie consiste à de la recherche dans des ensembles de données LOD grâce à des interfaces spécifiques (SPARQL Endpoint) en utilisant le langage de requête SPARQL. En outre, la visualisation de données disponibles en tant que LOD et la connaissance d'outils permettant cette tâche représentent également une compétence de cette catégorie.

Gestion de projet

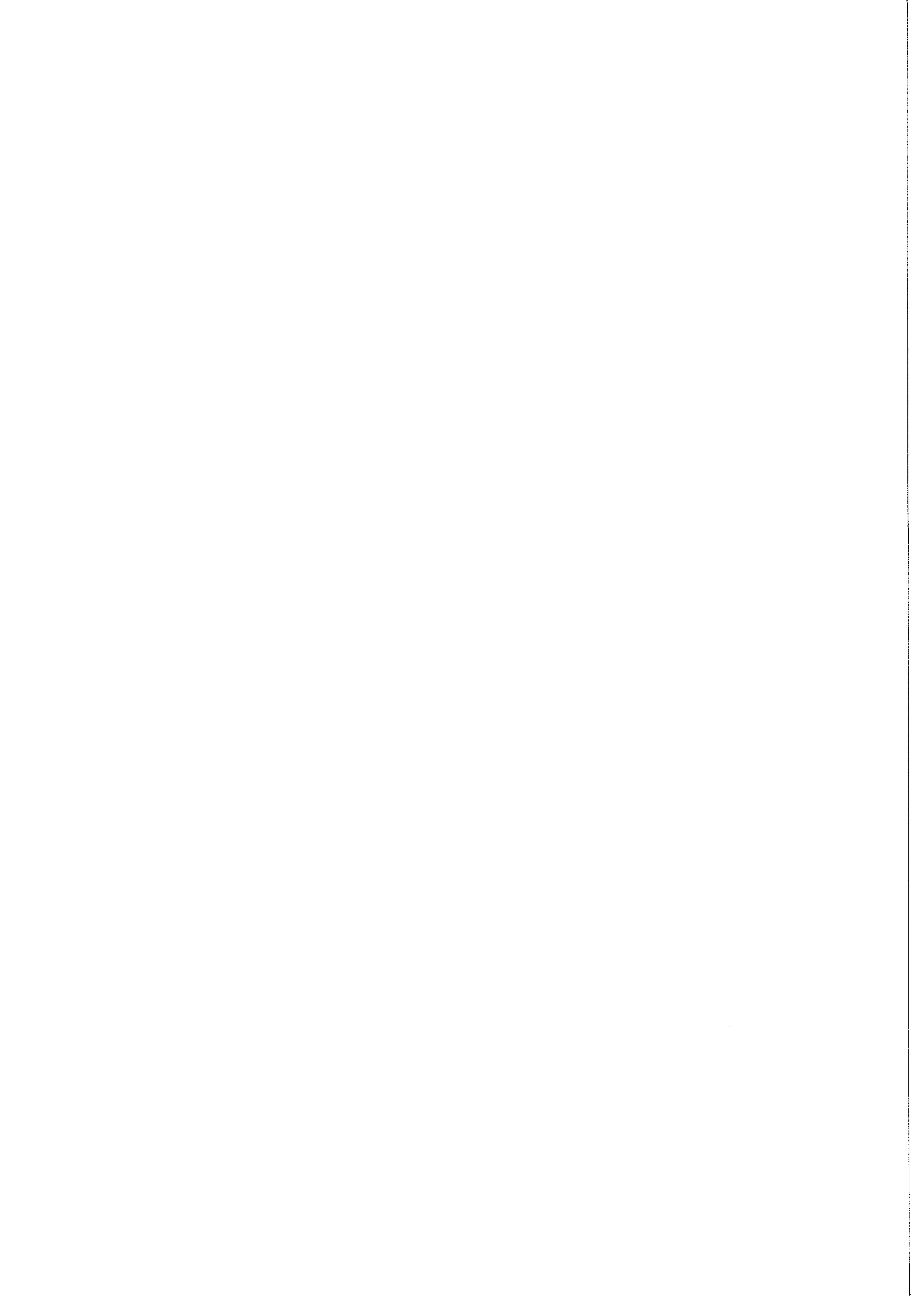
La catégorie *Gestion de projet* comprend les compétences telles que la planification, l'organisation, l'implémentation et l'établissement d'un budget.

L'analyse d'offres d'emploi montre la combinaison de compétences jugées idéales pour une fonction spécifique. Cette combinaison idéale exige très souvent une double compétence en science de l'information et en informatique. Ainsi, parmi les quinze offres d'emploi analysées, six demandaient cette double compétence pour un expert LOD. Néanmoins, un projet LOD se fait rarement de manière isolée et englobe d'habitude plusieurs employés avec plusieurs profils. Il n'est donc pas forcément nécessaire de réunir toutes les compétences demandées en un seul profil. En outre, la réalité se montre souvent très différente. Dans beaucoup de bibliothèques, le budget manque pour engager du nouveau personnel et les collaborateurs se forment sur place selon les besoins pour participer à un projet LOD. Les résultats de cette étude sont à interpréter dans leur contexte ; un profil idéal y est décrit, mais cela n'empêche pas le fait que, dans la réalité, beaucoup de ces compétences sont acquises sur le terrain.

Par ailleurs, le travail avec les LOD représente une fonction en plein développement. Il sera donc important de réévaluer périodiquement les compétences requises pour ce type d'emploi. Il se peut que les tâches décrites ici soient dans un futur plus ou moins proche directement intégrées dans les SIGB avec lesquels les professionnels de l'information saisissent les métadonnées. Les critères d'embauche pourront alors se développer dans une autre direction.

Le travail avec des LOD en bibliothèque nécessite visiblement des compétences très spécifiques qui peuvent, au premier abord, sembler intimidantes. Néanmoins, les professionnels de l'information possèdent déjà plusieurs de ces compétences. Ainsi, la catégorie touchant aux ontologies et aux métadonnées qui sont utilisées pour la description des ressources a toujours fait partie des connaissances de base des professionnels de l'information. Concernant les standards de catalogage, il est inutile d'évoquer que cela appartient à la bibliothéconomie. En outre, les futurs professionnels de l'information en Suisse acquièrent des compétences de développement web et de XML.

Ce qui manque réellement en ce moment, ce sont les compétences strictement liées au web sémantique (principes, standards et technologies). Selon nous, l'enseignement de ces compétences devrait être inclus dans le curriculum des professionnels de l'information. Une introduction obligatoire à la thématique ainsi que des cours à choix devraient être dispensés au niveau bachelor, alors que les étudiants de niveau master devraient acquérir une compréhension globale de la thématique afin de pouvoir de prendre des décisions stratégiques. Par ailleurs, des cours de formation continue sont à mettre en place pour que les professionnels sur le terrain puissent, eux aussi, se former aux LOD. En effet, le web sémantique est bien plus qu'une tendance et le monde des bibliothèques ne peut se permettre d'attendre.



ÉPREUVE N° 4