

Journée d'actualité du 2 octobre 2013

Service documentation délégation Grande Couronne

Ouverture des données publiques

Synthèse documentaire

I

Centre national de la fonction publique territoriale

Introduction

Selon Bernard Stiegler, l'Open data est « un événement d'une ampleur comparable à l'apparition de l'alphabet » [I]

Les données publiques font partie du patrimoine immatériel public, au même titre que le patrimoine audiovisuel, les marques, les savoir-faire.

L'État et les collectivités territoriales, possèdent de nombreux actifs de même nature. Cet ensemble constitue un patrimoine dont la valorisation peut, d'une part, servir les objectifs stratégiques des administrations, et d'autre part, lorsqu'il est partagé avec des tiers, moderniser la société au service du citoyen. [II]

Cette synthèse documentaire a pour objectif d'accompagner les collectivités territoriales dans le mouvement de modernisation et de simplification de l'action publique décidée par le 1er MInistre.

Elle s'adresse aux élus et aux décisionnaires des collectivités territoriales, aux responsables de services informatiques, à tout citoyen curieux de la vie publique.

Nous y abordons les principes de l'open data, sa réglementation, ses enjeux, les étapes nécessaires pour ouvrir les données, puis leur réutilisation et dans quelles conditions.

Ce dossier documentaire est complété par les suivants : « Services publics sur Smartphones » et « Sécurité des traitements et authentification de l'usager ».

Introduction 1
I. Définitions ... 5
Définition de l'Open Data ... 5
Définition de données publiques ... 5
II. Historique de l'Open data ... 5
Aux Etats-Unis ... 5
Vague d'ouverture gouvernementale des années 2000 liée à l'émergence des nouvelles technologies ... 5
En France ... 5
III. Le principe de l'Open data ... 6
Les 10 critères de données ouvertes ... 6
IV. La législation en vigueur ... 6
France ... 6
Un fondement ancien à la libération des données publiques ... 6
Europe ... 6
Que nous dit la réglementation ? ... 6
Obligation ... 6
Gratuité par les collectivités territoriales ... 6
Liste des données ... 6
L'« exception culturelle » ... 7
V. Les enjeux de l'Open Data ... 7
Modernisation de l'action publique ... **Erreur ! Signet non défini.**
Enjeux économiques ... 7
Création de start-up et d'emplois ... 7
Développement scientifique ... 8
Enjeux culturels ... 8
VI. Les acteurs de l'Open data ... 9
Ses pionniers ... 9
La gouvernance de l'Open data ... 9
L'Etat français ... 9
VII. L'accès aux données publiques ... 9
Les sources principales de données publiques pour leur réutilisation ... 9
ETALAB ... 9
Les administrations et organismes qui assurent le service public d'information : ... 9
Des associations représentent les différentes catégories d'intervenants ... 10
Producteurs, prestataires de services, réutilisateurs ... 10
Les collectivités territoriales ... 10
Mais des obstacles entravent l'ouverture des données des collectivités territoriales ... 10
Projet Pilote d'Ouverture des Petites Communes ... 11
VIII. La réutilisation des données ... 13
Mise à disposition des données publiques ... 13
Le droit de réutilisation des informations publiques ... 13
Les droits d'accès et de réutilisation sont universels ... 13
Obligation de loyauté ... 13

Le retraitement des données 13
Technique de mise à disposition des données publiques ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Format du répertoire d'informations publiques 12
Formats ouverts et opérabilité 12
Les licences de réutilisation 13
Etalab a conçu la « Licence Ouverte / Open Licence » 13
La « Licence Ouverte / Open Licence » présente les caractéristiques suivantes : 13
L'association Veni, Vidi, Libri 14
Principaux droits et obligations du ré-utilisateur 14
La redevance de réutilisation 14
Les licences-types déjà existantes 14
Deux licences types élaborées par l'APIE : 14
Attention ! 14
Données payantes, données gratuites 11
Les étapes nécessaires à l'ouverture de données publiques 11
Les 10 causes principales des problèmes de qualité de données 12
Formats de fichiers 12
Conclusion 15
Mais le citoyen a-t-il réellement sa place dans l'open data ? 15
Bibliographie 16
[I] Bernard Stiegler : l'open data est "un évènement d'une ampleur comparable à l'apparition de l'alphabet. / BRO Pierre 16
[II] Le portail de l'Economie et des finances, autres thématiques : "Patrimoine immatériel public, ... 16
quels enjeux ? 16
[III] Petit lexique de l'open data et du big data 16
[IV]. Open data j'ai tout compris 16
[V] Wikipedia.org. 16
[VI] Petite histoire de l'open data 16
[VII] Les données publiques, guide juridique et pratique 16
[VIII] Fiche pédagogique virtuelle 16
[IX] Données publiques : révision de la directive européenne 16
[X] Open data, l'ouverture des Données publiques devient une obligation pour les collectivités territoriales / MAZON R. 16
[XI] Open Data : enjeux et opportunités pour le secteur culturel 16
[XII] Les 3 piliers de la démocratie ouverte 16
[XIII] Le marché français de la réutilisation des données publiques 16
[XIV] Le Data Management, un secteur d'emplois à fort potentiel 16
[XV] Big Data : un nouveau défi pour le secteur marketing 16
[XVI] Open data, la révolution scientifique 17
[XVII] Open data, enjeux et opportunités pour le secteur culturel 17
[XVIII] Etalab.fr 17
[XIX] Data.gouv.fr 17
[XX] La CADA 17
[XXI] Données publiques, révision de la directive européenne / BOILET Virginie 17

[XXII] Réutilisation des données publiques : clés et repères 17
[XXIII] « Les collectivités locales sont les premières bénéficiaires de l'open data » Claire Gallon, Libertic .. 17
[XXIV] Projet Pilote d'Ouverture des Petites Communes 17
[XXV] Guide juridique des données publiques / AEC, Agence des initiatives numériques 17
[XXVI] Pour une politique ambitieuse des données publiques, rapport remis le 13 juillet 2011 au Ministre de l'Industrie, de l'Energie, de l'Economie numérique / LACOMBE Romain, BERTIN Pierre-Henri, VAUGLIN François. 17
[XXVII] Les licences libres, pourquoi une licence libre ? 17
[XXVIII] La CUB Open Data 17
[XXIX] Données publiques payantes : certaines administrations restent encore loin de l'OpenData 17
[XXX] Pourquoi le dogme de la gratuité des données publiques freine la diffusion de l'open data 17
[XXXI] Les 10 causes principales des problèmes de qualité de données 17
[XXXII] Foire aux questions 18
Annexes 18
Carte de France de l'Open data au quotidien : 18
OTEN, observatoire des territoires numériques 18

I. Définitions

Définition de l'Open Data

L'Open data est défini de façons multiples sur le Web, aussi, en avons–nous retenu les définitions les plus significatives :

Ouverture des données *:* Principe selon lequel les données publiques (celles recueillies, maintenues et utilisées par les organismes publics) doivent être disponibles pour accès et réutilisation par les citoyens et les entreprises. **[III]**

Open Data : désigne le mouvement visant à rendre accessible à tous via le web les données publiques non nominatives ne relevant ni de la vie privée et ni la sécurité collectées par les organismes public. **[IV]**

Donnée ouverte : est une donnée numérique, d'origine publique ou privée, publiée de manière structurée selon une méthodologie qui garantit son libre accès et sa réutilisation par tous, sans restriction technique, juridique ou financière. **[V]**

Définition de données publiques

En France, la loi considère que les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations, quels qu'en soient les supports, peuvent être utilisés par toute personne à d'autres fins que celles de la mission de service public. En clair, les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions appartiennent au domaine public.
La loi française prévoit cependant des exceptions à cette démarche obligatoire d'ouverture des données publiques en excluant :

- les données relevant de la vie privée
- les données relevant de la sécurité nationale
- les informations présentes dans des documents sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle **[VI]**

II. Historique de l'Open data

Aux Etats-Unis

Aux États-Unis, l'adoption de la loi sur le libre accès à l'information en 1966, la *Freedom of Information Act*, a été amendée notamment en 2007 par la loi *OPEN Government Act*. L'ouverture des données publiques est devenu un axe central du gouvernement américain.

Tout commence en 2007, avec la définition des principes d'ouverture des données par la «Sunlight Foundation», une association américaine à la pointe du mouvement Open Data. Par ses actions et son lobbying en faveur de la transparence démocratique, elle a contribué à la mise à disposition des données pour tous. **[V]**

Vague d'ouverture gouvernementale des années 2000 liée à l'émergence des nouvelles technologies

La libération des données se développe de manière formelle au niveau d'un État puis au niveau fédéral avec l'élection de Barack Obama, qui, dès son investiture fait part de son intention de « créer un niveau d'ouverture du gouvernement sans précédent », dans le but de « renforcer la démocratie et promouvoir son efficacité et son effectivité aux sein du gouvernement ».

En mars 2009, le projet *data.gov* est lancé, puis en décembre de la même année la Directive du gouvernement ouvert est publiée et pose les trois piliers de la coopération entre l'État et les citoyens qui sont la transparence du gouvernement, la participation et la collaboration. Vivek Kundra, premier responsable fédéral des systèmes d'informations dans l'administration Obama, observe que « la libération de ces données a donné naissance à une économie des applications […] on assiste à une explosion de ces communautés de développeurs ». **[V]**

En France

Le droit d'accès aux informations publiques est inscrit dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 , sous l'article XV qui mentionne que la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. **[V]**

La volonté d'ouverture des données, en France, n'est pas une idée si récente. Des lois existaient bien avant la réunion de Sébastopol de 2007. Elles sont le terreau dont s'est nourrie la démarche d'ouverture des données.

La loi « d'accès à l'information » de 1978, dite loi CADA, est le meilleur exemple de cette démarche. Elle introduit les notions de données publiques et de leur publication. Elle permet de mettre à disposition des documents administratifs sur simple demande des administrés. **[VI]**

Les publications commencent dans le domaine du droit en 2002, 8 ans avant le gouvernement britannique qui a ouvert son site « *Acts and statutory* » en 2010. [V]

III. Le principe de l'Open data

Les 10 critères de données ouvertes

Le mouvement Open Data est une démarche de publication de données numériques en ligne selon une série de dix critères garantissant leur libre accès et réutilisation par tous.

Ainsi, une donnée brute est dite ouverte si elle est publiée de manière : Complète, Primaire, Opportune, Accessible, Exploitable, Non-Discriminatoire, Non-Propriétaire, Libre de droits, Permanente, et Gratuite.

Cette démarche de publication concerne tous types de détenteurs de données, entreprises, associations, organismes publics et notamment les collectivités publiques. [VII]

Les données publiques qui sont publiées en mode « Open Data » sont les statistiques, horaires, mesures, cartes, etc que les administrations utilisent pour gérer le territoire et mettre en œuvre leurs politiques.

Les données sensibles du type sécurité ou à caractère personnel et nominatif ne sont pas considérées comme publiques par la loi et ne sont pas destinées à être publiées. [V]

IV. La législation en vigueur

France

Un fondement ancien à la libération des données publiques

Le droit d'accès aux informations publiques est inscrit dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 , sous l'article XV qui mentionne que la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. La loi de 1978 sur le droit d'accès à l'information en France n'impose ni de publier des données numériques, ni de publier de manière proactive des informations. [V]

Avant la loi du 17 juillet 1978, et en dehors des cas prévus par des textes particuliers, la jurisprudence ne reconnaissait aucun droit général à la communication des documents administratifs : *C.E., ass., 28 mai 1971, Ville nouvelle Est* « Cons. qu'il ressort des pièces du dossier que les prescriptions de l'article 2 du décret du 6 juin 1959 relatives à la publicité de l'arrêté ordonnant l'enquête ont été respectées; qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit que le rapport du commissaire enquêteur qui, selon les articles 8 et 20 de ce décret, est transmis au préfet ou au sous-préfet, doive être communiqué aux personnes visées par la procédure d'expropriation »

Le principe de liberté d'accès aux documents administratifs est énoncé à l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978. Elle rompt donc avec le droit antérieur en posant le principe du droit pour les administrés à obtenir communication des documents administratifs à caractère non nominatif. [VIII]

Europe

Le mouvement des données ouvertes est encadré au niveau européen par la directive 2003/98/CE (« Informations du secteur public » (PSI)) du Conseil de l'Europe du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des données publiques[10] et la directive INSPIRE en 2008. [V]

Le Parlement Européen a finalisé le 11 juin 2013 la révision du texte 2003/98/CE sur la réutilisation des données publiques. Les pays membres ont maintenant 2 ans pour la transposer. [IX]

Que nous indique la réglementation ?

Les réponses sont réunies dans l'article 29 du troisième projet de loi de décentralisation, portant sur le développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

Obligation

Les collectivités locales de plus de 3500 habitants auront l'obligation d'ouvrir leurs données publiques.

Gratuité par les collectivités territoriales

La mise à disposition des données devra être gratuite, ainsi que l'indique le nouvel article L. 1112-23 du CGCT. Autant l'Etat se permet, pour lui-même, de mettre en place des logiques de mise à disposition gratuite ou payante, selon les données concernées, autant les collectivités locales n'auront pas ce choix : ce sera gratuit. Un point qui donnera lieu à discussion, ne serait-ce qu'au regard du principe de libre administration des collectivités.

Liste des données

Les données économiques, sociales, démographiques et territoriales dont elles disposent en format électronique. [X]

L'« exception culturelle »

Les acteurs culturels possèdent de nombreuses données, qui par ailleurs ont une grande valeur en termes de création de nouveaux services.

Or, la loi de 1978 qui impose l'accessibilité de l'information publique pose le principe d'une exception pour les données issues de la culture, de l'enseignement et de la recherche.

Le choix d'ouvrir ou non ses données revient donc à chaque institution culturelle publique dans la mesure où il n'existe pas d'obligation.

Cette « exception culturelle » est une des raisons pour lesquelles la culture reste encore peu représentée dans le mouvement d'ouverture des données. Le portail qui recense les données publiques ouvertes en France, Data Publica, n'annonce que 11 jeux des données culturelles. **[XI]**

V. Les enjeux de l'Open Data

Maîtrise des dépenses publiques

Etre plus vertueux en matière de gestion des deniers publics, puisqu'il s'agit de mettre à la disposition de tous les études et enquêtes réalisées ici ou là. Ainsi les collectivités et les différents établissements publics peuvent utiliser les chiffres récoltés par les autres sans avoir à réaliser et facturer de nouveaux recueils.

Transparence démocratique et confiance des citoyens

Le premier niveau de la démocratie ouverte est celui de la transparence et de la confiance entre citoyen et politique, qui génère participation et coopération citoyennes

L'open data, pendant de la démocratie participative

La transparence, appliquée aux données, engendre le mouvement de l'Open Data : rendre publiques les données détenues par les gouvernements, institutions et entreprises à capitaux ou contrats publics. **[XII]**

Avancées sociétales et attractivité des territoires

La réutilisation des données publiques peut répondre à pratiquement toutes les préoccupations quotidiennes des habitants et des citoyens, notamment par des applications mobiles de géolocalisation des services publics.

Reste-il de la place sur le parking public ? Dans cette région où je pars en vacances, où est le syndicat d'initiative, quels sont les loisirs et les sites à visiter ? Le parking vélolib est complet, où se trouve le suivant ?

Enjeux économiques

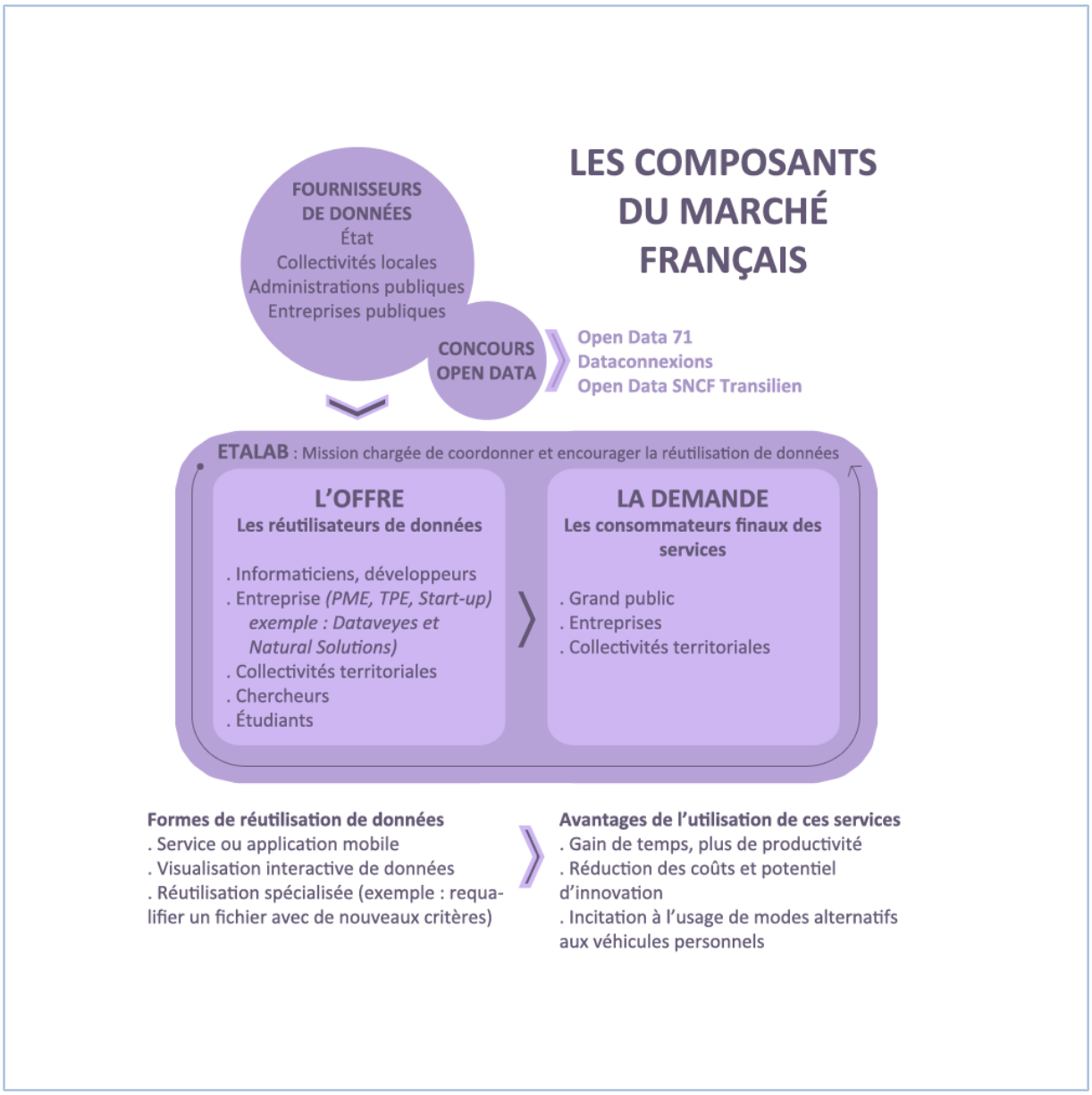
Création de start-up et d'emplois

L'ouverture des données publiques produit de nouvelles informations ce qui engendre de nouvelles connaissances, créé de nouvelles perspectives d'exploitation et par conséquent de nouveaux usages économiques. L'ouverture des données publiques est donc une source d'innovation pour de nombreux acteurs et pas seulement ceux de l'économie numérique. Elle ouvre de nouvelles opportunités tant pour les institutions publiques, chercheurs et universitaires que pour les concepteurs, développeurs et designers d'applications et d'outils de représentation graphique de données. Par l'invention d'une seconde vie aux données publiques, ces acteurs font émerger de nouvelles applications innovantes, à forte valeur ajoutée, autour de différents domaines (exemple : santé, culture, environnement). Ces nouveaux usages issus de la réutilisation des données publiques, qui représentent un vecteur d'accélération de la croissance des TPE et PME innovantes, soutiennent ainsi le développement de l'économie française. **[XIII]**

En complément :

Le Data Management, un secteur d'emplois à fort potentiel **[XIV]**

Big Data: Un nouveau défi pour le secteur marketing **[XV]**



Développement scientifique

Comme le rappelle Robbert Dijkgraaf, professeur de physique mathématique à l'Université d'Amsterdam et de Princeton, au XVIIe siècle, *« la science était en accès libre et les informations voyageaient dans le monde par le biais des universités. L'open data du XXIe siècle est donc un moyen de réinventer notre passé grâce aux nouvelles technologies »*

Le fait est que nombre de chercheurs sont freinés par des difficultés d'accès à des données cruciales, soit parce qu'elles sont difficilement trouvables, soit parce que leur coût est prohibitif. Il en va de même pour de nombreuses petites et moyennes entreprises dont le développement est entravé par ce manque d'accès à des données publiques. La politique de l'open data doit résoudre ces problèmes.

La Commission Européenne a chiffré à hauteur de 40 milliards d'euros par an les retombées économiques d'un usage pertinent de l'Open Data ! **[XVI]**

Accès à la culture

Par exemple, la Bibliothèque nationale de France a ouvert en juillet un nouveau site Internet http://data.bnf.fr/, et leurs œuvres.

Toutes les données proviennent de ses différents catalogues ainsi que de sa bibliothèque numérique Gallica. Ces informations sont également automatiquement formatées pour être facilement lues par des machines (ce qui n'est pas visible pour l'internaute). Cette démarche d'ouverture de données permet en complément de la numérisation des archives la diversification du public et d'augmenter la visibilité des contenus. **[XVII]**

VI. Les acteurs de l'Open data

Ses pionniers

Des mouvements citoyens comme Wikimedia France, Open Street Map France, Libertic ou Regards Citoyens évangélisent sur ce thème pendant plusieurs années avant que les pouvoirs publics n'agissent.

Les collectivités pionnières en France sont des villes : Rennes puis Paris. **[V]**

La gouvernance de l'Open data

L'Etat français

- Etalab.fr : au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, coordonne l'action des services de l'Etat et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques. **[XVIII]**
- Data.gouv.fr : plateforme française d'ouverture des données publiques (Open Data) **[XIX]**
- La CADA : autorité administrative indépendante et consultative chargée de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs. **[XX]**

L'Union Européenne

La révision de la directive européenne sur la réutilisation des données publiques, directive 2003/98/CE, par le Parlement européen manifeste une volonté l'accord de ses Etats membres pour une stratégie commune. **[XXI]**

Le G8

Le Président de la République française et les Chefs d'Etat du G8 réunis les 17 et 18 juin 2013 au Sommet de Lough Erne, en Irlande du Nord, ont signé aujourd'hui une Charte du G8 pour l'Ouverture des Données Publiques **(FR et EN)** **[XVIII]** Cette charte marque l'ambition collective de ses Etats membres de promouvoir une gouvernance plus ouverte et plus transparente**.**

VII. L'accès aux données publiques

L'Etat français est le principal fournisseur actuel de l'information publique, il est aussi celui qui la régule, en même temps qu'il s'efforce d'unifier et organiser les pratiques des administrations.

Les sources principales de données publiques pour leur réutilisation

ETALAB, depuis sa création, a mis en ligne plus de 355 000 informations publiques gratuites et réutilisables depuis data.gouv.fr.

Les administrations et organismes qui assurent le service public d'information :

- ***DILA*** (Direction de l'information légale et administrative), fusion du JO et de la Documentation française.
- ***IGN, INPI, INSEE***, grands instituts de recherche publics –
- ***INRA, INRIA, INSERM***…

S'y ajoutent quelques directions des administrations centrales directement productrices, à commencer par celles du ministère de l'Economie pour le cadastre ou les comptes des collectivités.

Un secteur d'activité s'est constitué autour de la circulation des données professionnelles, avec les *Chambres de commerce*, des *bibliothèques, les prestataires informatiques et télécom*.

APIE : Agence du patrimoine immatériel de l'Etat. Objet: sensibiliser les administrations à la valorisation de ce patrimoine et en systématiser les règles (brevets, licences, fréquences, marques, savoir-faire publics, bases de données, droits d'accès ou images publiques). Rattachement : ministère de l'Economie. Champ d'action : administration d'Etat mais possibilité d'appuyer les collectivités.

CNIL : Commission nationale informatique et libertés. Objet : protection de la vie privée. Rattachement : Parlement. Champ d'action : toute la société.

COEPIA : Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative. Objet : donner des avis sur l'édition administrative, la diffusion directe par l'administration et l'insertion dans le marché de l'information et de l'édition. Rattachement : Commission indépendante auprès du Premier ministre, appuyée administrativement par la DILA. Elle rassemble des représentants de l'édition publique et privée sur tous supports. Champ d'action : édition publique.

CNN : Conseil national du numérique (instance consultative formée d'expert d'Internet, créateurs d'entreprises). Objet : tous les aspects de l'économie numérique. Rattachement : Gouvernement, moyens mis à disposition par le ministre de l'Economie numérique. Champ d'action : l'économie

Des associations représentant différentes catégories d'intervenants

Producteurs, prestataires de services, réutilisateurs

Elles se sont constituées sur un thème ou autour d'un support et d'un public.

Le GFII - Groupement français de l'industrie de l'information http:// www.gfii.fr, rassemble les grands organismes publics et les sociétés de l'information électronique professionnelle, notamment dans les domaines du droit, de l'économie, de la propriété industrielle, de l'information scientifique et technique. Il a constitué un groupe de travail spécial sur les données publiques. Il a réuni sur le sujet un groupe de travail commun avec les autres associations citées ci-dessous. Le groupe données publiques comprend un sous-groupe sur les données des collectivités

L'ACSEL - Association de l'économie numérique http://www.associationeconomienumerique.fr/**,** regroupe des entreprises, grandes ou ex start-up ayant déjà bien progressé, travaillant principalement dans et autour du commerce électronique

L'AFIGEO - Association française pour l'information géographique http://www.afigeo.asso.fr/ regroupe des collectivités et les acteurs de l'information géographique

La FIGEC est la Fédération nationale de l'information d'entreprise et de la gestion de créances http://www.figec.com/

La FING rassemble aussi de grandes entreprises, notamment fournisseurs d'information parce que gérant des services aux collectivités et des services publics ou agissant dans le domaine des TIC

Le GESTE Groupement des éditeurs de services en ligne http:// www.geste.fr/ regroupe plutôt les sociétés ayant d'abord créé des services en télématique vers le grand public et maintenant présentes sur le Web, les mobiles etc. **[XXII]**

VIII Les collectivités territoriales

Selon la CADA, les communes sont loin de représenter un modèle d'accessibilité aux informations publiques. Dans son dernier rapport d'activité, elle revient sur les 4 982 demandes effectuées en 2011 avec la mention de trois éléments :

- Après l'État, les communes sont les organisations les plus interpellées pour l'accès à leurs informations.
- Les demandes proviennent essentiellement de personnes physiques (habitants)
- Les informations d'urbanisme local (dont PLU) sont les plus demandées (donc les plus difficilement accessibles?)
-

De son côté, Claire Gallon, de l'association LiberTIC, nous explique : « en ouvrant leurs données, les collectivités améliorent notamment le fonctionnement de leurs services.

Les collectivités sont les premières bénéficiaires de l'open data. C'est un outil de décloisonnement des services publics et d'amélioration des bases de données. Il favorise, de plus, l'innovation et le dialogue avec les acteurs extérieurs.

L'ouverture des données permet par ailleurs un meilleur fonctionnement des services par leur mutualisation et l'assainissement de leurs bases de données

Les premières collectivités à avoir mis en place des plateformes (Rennes, Paris, Montpellier, Nantes) en ont tiré un grand bénéfice. A l'occasion de l'ouverture de ses données, Nantes expliquait n'avoir jamais été autant sollicitée par les journalistes et les autres collectivités.

L'open data est un véritable projet de communication dont l'intérêt est de développer des services et de mettre la donnée au cœur des territoires. » **[XXIII]**

Des obstacles entravent l'ouverture des données des collectivités territoriales

L'association Libertic nous en explique les raisons :

- Le manque de moyens financiers et en ressources humaines sont souvent évoqués.
- Mais aussi, selon une étude de Serdalab : « la plus grande difficulté, c'est l'identification des jeux de données à libérer. Chaque fois, il faut déterminer le degré de confidentialité ou sensibilité. Résultat : près de la moitié (47%) des personnes interrogées considèrent cette mission comme problématique.
  S'en suivent des interrogations techniques (format de diffusion des données, solutions, API)… et le manque de temps. Paradoxalement, les questions juridiques, les limites en ressources humaines et les contraintes budgétaires sont moins ressenties comme des freins à la bonne conduite du projet d'ouverture. »

Données payantes, données gratuites

La liste officielle des données « publiques » de l'État restant payantes, a été publiée. La mission « Étalab » a publié le 29 juin 2012 sur data.gouv.fr la liste des redevances de réutilisation d'informations publiques établies antérieurement au 1er juillet 2011. Les données recensées dans cette liste sont donc amenées à rester payantes, sauf en cas de nouveaux décrets ... **[XXIX]**

Projet Pilote d'Ouverture des Petites Communes

Cependant, tous les territoires ne sont pas égaux face au développement des usages numériques. Les zones rurales et petites communes restent encore largement absentes des démarches d'ouverture de données. A défaut de présence d'acteurs de l'innovation, de moyens et de données qualifiées, les initiatives communales sont-elles pour autant condamnées à la marginalisation ?

Aussi, de nombreux projets se sont-ils mis en place afin de pouvoir lancer les petites communes dans la grande aventure de l'Open Data

L'association Libertic nous en expose les tenants et aboutissants et nous traduit le nombre de requêtes d'accès, Etat, communes, établissement public dans le tableau ci-dessous : **[XXIV]**

Dossiers enregistrés	4 982
dont demandes d'avis	4 827
dont recommandations	155
Principaux thèmes	
– urbanisme *(PLU, autorisations individuelles...)*	17,0
– fonction publique *(dossier de fonctionnaire...)*	14,7
– affaires sociales *(dossier médical ou d'allocataire...)*	13,2
– ordre public	8,3
– contrats et marchés *(dossier d'appel d'offres...)*	7,6
– environnement *(pollution, risque...)*	7,1
– industrie	5,3
– vie locale *(délibérations, budget et comptes...)*	5,0
Demandeurs (avis)	
– personnes physiques	67,2
– personnes morales de droit privé	32,5
Administrations mises en cause	
– État	32,5
– communes	31,5
– établissements publics territoriaux	17,3

IX Les étapes nécessaires à l'ouverture de données publiques

Un lourd travail de préparation amont, souvent mal connu ou sous-estimé et, fort logiquement, insuffisamment anticipé.

En voici un aperçu non exhaustif :

- Recensement des données susceptibles d'être mises à disposition
- Audit sur l'état documentaire des contenus ;
- Adéquation des formats utilisés pour la production et la diffusion aux besoins de la réutilisation
- Etude des fréquences, délais et modalités de mise à jour (temps réel ?)
- Rédaction de métadonnées
- Eventuelle anonymisation des documents.

Transversalité des équipes :

Ces tâches doivent être menées avec le double souci de la préservation de l'intégrité des données et de la pérennité de leur production. Elles réclament, en plus, une vertu encore balbutiante dans l'administration, à savoir la transversalité des équipes.

Réussir la politique open data suppose en effet que, très en amont et autour de la Direction générale, les juristes, la DSI, le service de communication, les documentalistes travaillent ensemble pour définir le cadre juridique et mener à bien les opérations techniques décrites ci-dessus afin de rendre ces contenus réutilisables.

Ce n'est qu'une fois ces audits juridiques et techniques réalisés, que l'administration va pouvoir bâtir sa stratégie de diffusion et déterminer les investissements dont elle a besoin pour la mettre en œuvre et la maintenir, voire l'amplifier, sur le long terme (on n'arrête jamais la diffusion d'une donnée). **[XXX]**

Les 10 causes principales des problèmes de qualité de données

Le livre blanc de Talend diffusé par le Monde informatique nous énumère les problématiques liées aux données :

1. Erreurs typographiques et données non conformes
2. Obfuscation d'informations
3. Informatique traîtresse et fichiers Excel
4. Après la fusion
5. Le changement est bon... Sauf pour la qualité de données
6. Code caché
7. Transition des transactions
8. Métamorphose de métadonnées
9. Définition de la qualité de données
10. Perte d'Expertise **[XXXI]**

Format du répertoire d'informations publiques

Chaque acteur public doit constituer un répertoire présentant les données publiques qu'il produit ou détient et mettre ce répertoire à disposition des usagers. Pour faciliter sa mise à jour régulière et les recherches, il est préférable qu'il soit disponible sous forme électronique.

Le cas échéant, lors d'une demande de communication (accès et/ou réutilisation), les acteurs publics peuvent fournir ce répertoire sous format électronique et à distance (via internet et/ou courrier électronique).

S'ils disposent d'un site internet, les acteurs publics ont l'obligation de mettre ce répertoire en ligne, accompagné d'une licence-type lorsque la réutilisation est soumise à redevance.

L'APIE met en ligne sur son site la liste des répertoires d'informations publiques créés par certains ministères et prépare actuellement la création d'un portail unique d'accès aux informations publiques dans le cadre du plan France Numérique 2012.

Formats ouverts et opérabilité

Directive européenne du 15 avril 2003 : « pour faciliter la réutilisation, les organismes publics devraient mettre à disposition leurs documents dans un format ouvert et « lisible électroniquement par les machines » (documents dont les logiciels puissent extraire les données facilement), ainsi qu'avec leurs métadonnées, au meilleur niveau de précision et de granularité possible et dans un format qui assure l'interopérabilité. » **[XXI]**

Encourager l'utilisation de formats facilement réexploitables, qui respectent les normes d'opérabilité et de lisibilité machine.

Maintenir une liste de formats correspondants à ces critères. À cet effet, il sera utile de définir une liste des formats facilement lisibles par des machines, à destination des agents

Assurer la pérennité des ontologies et structures de données dans le temps. Une des difficultés liées à la réutilisation de jeux de données remis à jour fréquemment tient aux changements potentiels d'ontologie ou de structuration des données qui peuvent intervenir dans le temps. Dans le cas des jeux de données mis à jour périodiquement, les administrations productrices devront veiller à reproduire le format et la structure de données utilisée, afin d'en faciliter une réutilisation automatisée. **[XXVI]**

Formats de fichiers

Le Maire de Paris et l'adjoint au Maire en charge de l'innovation, de la recherche et des universités, Jean-Louis Missika, ont proposé au Conseil de Paris en juin et en décembre 2010, d'adopter une démarche Open Data.

Le portail « *Paris Data* » diffuse des données, dont cartographiques (plan parcellaire, éléments de signalétique, notices d'ouvrages en prêt dans les bibliothèques…), qui a rapidement permis de créer par exemple une carte sur l'histoire des noms des rues de Paris, une carte électorale interactive ou une carte des 70 espèces d'arbres présentes à Paris, utile pour les allergiques ».

Ce portail nous propose une foire aux questions et les réponses techniques qu'il y apporte. **[XXXII]**

- Comment lire les données géographiques ?
- Quel est la projection utilisée par les données géographiques publiées ?
- Pourquoi Google Fusion table et comment cela fonctionne ?
- Comment faire connaître mon application créé à partir des données Open Data Paris?

X La réutilisation des données

Au-delà du cadre légal de la Loi CADA, les acteurs publics sont souverains en matière de libération des données qu'ils détiennent. À cet égard, l'utilisation, l'accès et la réutilisation des données publiques doivent être clairement différenciés.

Mise à disposition des données publiques

Il convient de mentionner, le cas échéant, la présence de droits de propriété intellectuelle sur les documents soumis à consultation et de veiller à ne pas transmettre sans l'autorisation des personnes concernées des données à caractère personnel

Le droit de réutilisation des informations publiques

Par principe, toute information publique est réutilisable, à titre commercial ou non, même si des restrictions restent possibles. Le régime de réutilisation existe principalement dans le but de favoriser la valorisation, notamment économique, des données contenues dans les documents administratifs.

Définition de la réutilisation des données publiques

La réutilisation des données est définie comme leur utilisation par d'autres personnes que les acteurs publics et pour d'autres fins que celles répondant à des missions de service public. L'échange d'informations entre acteurs publics ne constitue pas une réutilisation au sens de la loi CADA. Par exemple, l'exploitation des données relatives aux transports en commun publics (horaires, trajets, arrêts, etc.) constitue une réutilisation uniquement si cette exploitation est réalisée par des personnes privées.

Les droits d'accès et de réutilisation sont universels

Les données publiques détenues par les acteurs publics français peuvent être réutilisées « par toute personne qui le souhaite », sans condition de nationalité. À l'instar d'un réutilisateur français, il est préférable que la réutilisation par une personne de nationalité étrangère soit encadrée par la signature d'une licence, même en l'absence de redevance. Les termes de la licence devront respecter la législation française.

Il est conseillé aux acteurs publics de sensibiliser tout réutilisateur étranger sur le respect de la législation en vigueur dans son pays de résidence.

Obligation de loyauté

Lors de la réutilisation, l'intégrité des données publiques doit être préservée.

Sauf si l'acteur public donne son accord, alors, ces données pourront subir certaines modifications.

Le retraitement des données

Malgré l'obligation de loyauté présentée ci-dessus, ce serait une erreur d'interdire aux réutilisateurs toute possibilité de retraitement des données publiques. Il en va de leur valorisation. L'acteur public peut autoriser le réutilisateur à retraiter les données afin d'en permettre l'exploitation, en apportant par exemple des modifications de forme et de présentation. Dans ce cas, il serait préférable d'encadrer la réutilisation par une licence, même en l'absence de redevance . Cette licence pourra rappeler au réutilisateur l'obligation de respecter l'intégrité des données fondée sur l'article 12 de la Loi CADA. **[XXV]**

XI Les licences de réutilisation

Une réutilisation accordée gratuitement peut se faire sans licence. Cependant, il reste préférable de prévoir, a minima, la souscription à des conditions générales de réutilisation pour des raisons de sécurité juridique.

Chaque acteur public mettant ses données à disposition des usagers a l'obligation de préparer une licence-type définissant les conditions de réutilisation des informations publiques soumise à redevance. Cette licence-type doit être mise à libre disposition des réutilisateurs potentiels.

Etalab a conçu la « Licence Ouverte / Open Licence ».

Cette licence, élaborée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, facilite et encourage la réutilisation des données publiques mises à disposition gratuitement.

La « Licence Ouverte / Open Licence » présente les caractéristiques suivantes :

- Ouverte, libre et gratuite, apporte la sécurité juridique nécessaire aux producteurs et aux réutilisateurs des données publiques ;
- Promeut la réutilisation la plus large en autorisant la reproduction, la redistribution, l'adaptation et l'exploitation commerciale des données ;
- S'inscrit dans un contexte international en étant compatible avec les standards des licences Open Data développées à l'étranger et notamment celles du gouvernement britannique (Open Government Licence) ainsi que les autres standards internationaux (ODC-BY, CC-BY 2.0).

Seule condition : en indiquer la source. **[XVIII]**

Télécharger la licence

L'association Veni, Vidi, Libri

A pour objectif de promouvoir les licences libres ainsi que de faciliter le passage de créations sous licence libre **[XXVII]**

Principaux droits et obligations du ré-utilisateur

« LA CUB » (Communauté Urbaine de Bordeaux) nous en détaille le principe :

Vous êtes libres :


De partager : copier, distribuer et utiliser la base de données.


De créer : produire des créations à partir de cette base de données.


D'adapter : modifier, transformer et construire à partir de cette base de données.

Aussi longtemps que :


Vous mentionnez la paternité : Vous devez mentionnez la source de la base de données pour toute utilisation publique de la base de données, ou pour toute création produite à partir de la base de données, de la manière indiquée dans l'ODbL. Pour toute utilisation ou redistribution de la base de données, ou création produite à partir de cette base de données, vous devez clairement mentionner aux tiers la licence de la base de données et garder intacte toute mention légale sur la base de données originaire.


Vous partagez aux conditions identiques : si vous utilisez publiquement une version adaptée de cette base de données, ou que vous produisiez une création à partir d'une base de données adaptée, vous devez aussi offrir cette base de données adaptée selon les termes de la licence ODbL.


Gardez ouvert : si vous redistribuez la base de données, ou une version modifiée de celle-ci, alors vous ne pouvez utiliser de mesure technique restreignant la création que si vous distribuez aussi une version sans ces restrictions. **[XXVIII]**

La redevance de réutilisation

La redevance de réutilisation vise à compenser les investissements consentis par les acteurs publics dans la mise à disposition de leurs données publiques et à favoriser de nouveaux efforts (financiers ou humains) d'ouverture des données

Les licences-types déjà existantes

Deux licences types élaborées par l'APIE :

La première licence-type concerne la livraison unique d'informations publiques. Elle permet de communiquer les données en une seule fois et en vue de leur réutilisation. La seconde licence-type concerne les livraisons successives d'informations publiques régulièrement mises à jour.

Attention !

Concernant la licence Creative Commons (CC), la plus souvent utilisée par les collectivités territoriales, elle est à éviter, car elle a été créée selon les règles américaines et pas adaptées à notre droit français

Conclusion

L'Open Data est un mouvement mondial de mise à disposition des données numériques afin d'en tirer des profusions de richesses encore inexplorées au service du bien commun. C'est le philosophe grec Anaxagore qui, déjà en 478 av. JC, s'exprimait en précurseur : « Rien ne naît ni ne périt, mais des choses déjà existantes se combinent, puis se séparent de nouveau »

Mais le citoyen a-t-il réellement sa place dans l'open data ?

L'association Libertic nous invite à une réflexion sur la véritable philosophie de l'Open data et nous ouvre de nouvelles pistes

- Une donnée n'est pas une information
- L'aspect démocratique n'est pas une priorité
- La diffusion au détriment de la participation
- L'open data ne s'adresse pas aux citoyens
- Quel rôle donner au citoyen ?

Un dossier complémentaire à celui-ci recense un certain nombre d'applications crées par des réutilisateurs, start-ups et petits génies, pour la réutilisation des données publiques des collectivités territoriales au service du citoyen. Des concepts à méditer…

Bibliographie

[I] Bernard Stiegler : l'open data est "un évènement d'une ampleur comparable à l'apparition de l'alphabet. / BRO Pierre
rslnmag.fr, 15/03/2013, consulté le 06/02/2013. http://www.rslnmag.fr/post/2011/3/15/bernard-stiegler_l-open-data-est_un-evenement-d-une-ampleur-comparable-a-l-apparition-de-l-alphabet_.aspx

[II] Le portail de l'Economie et des finances, autres thématiques : "Patrimoine immatériel public, quels enjeux ?
Economie.gouv.fr, consulté le 24/07/2013
http://www.economie.gouv.fr/apie/patrimoine-immateriel-public-intangible-assets

[III] Petit lexique de l'open data et du big data
data-publica.com. consulté le 01/08/2013
http://www.data-publica.com/content/petit-lexique-de-lopen-data-et-du-big-data/

[IV]. Open data j'ai tout compris
VAUFREY Christine, 28/11/2011, consulté le 05/08/2013 http://cursus.edu/article/17816/open-data-tout-compris/

[V] Wikipedia.org.
Données ouvertes, consulté le 29/07/2013 http://fr.wikipedia.org/wiki/Donn%C3%A9es_ouvertes

[VI] Petite histoire de l'open data
Opendata.hauts-de-seine.net, 10/12/2012, consulté le 29/07/2013
http://opendata.hauts-de-seine.net/comprendre/demarches/petite-histoire-de-lopen-data#.Uh7pP3_d6SM

[VII] Les données publiques, guide juridique et pratique.
Agence des initiatives numériques, guide juridique, n°4, 01/12/2010, consulté le 08/08/2013
http://emergences-numeriques.regionpaca.fr/fileadmin/Donnees_publiques_ouvertes/DP-veille/AEC_GuideJuridique-donneespubliques-dec2010.pdf

[VIII] Fiche pédagogique virtuelle.
UNTERMAIER Elise, WATTECAMPS Aurélie, 18/01/2013, consulté le 17/07/2013
http://suel.univ-lyon3.fr/ressources/category/9?download=546
Lien complémentaire : http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241

[IX] Données publiques : révision de la directive européenne
BOILET Virginie, archimag.com,11/07/2013, consulté le 01/08/2013
http://www.archimag.com/node/4996

[X] Open data, l'ouverture des Données publiques devient une obligation pour les collectivités territoriales / MAZON R.
La gazette.fr, 19/04/2013, consulté le 24/07/2013
http://www.lagazettedescommunes.com/157970/l%E2%80%99ouverture-des-donnees-publiques-devient-une-obligation-pour-les-collectivites-locales/

[XI] Open Data : enjeux et opportunités pour le secteur culturel
Sterelolux ;org, consulté le 18/07/2013
http://www.stereolux.org/laboratoire-arts-et-technologies/open-data-enjeux-et-opportunites-pour-le-secteur-culturel

[XII] Les 3 piliers de la démocratie ouverte
DemocratieOuverte.org, 09/03/2012, consulté le 12/08/2013
http://democratieouverte.org/open-blog/les-3-piliers-de-la-democratie-ouverte-1-la-transparence

[XIII] Le marché français de la réutilisation des données publiques
BP Angela, angelab.fr, 13/08/2012, consulté le 17/07/2013
http://www.angelabp.fr/le-marche-francais-de-la-reutilisation-des-donnees-publiques/

[XIV] Le Data Management, un secteur d'emplois à fort potentiel
Louise, 123opendata.com, 12/07/2012, consulté le17/07/2013
http://123opendata.com/blog/data-management-emplois/

[XV] Big Data : un nouveau défi pour le secteur marketing
Louise, 123opendata.com, 15/06/2012, consulté le 17/07/2013
http://123opendata.com/blog/big-data-defi-secteur-marketing/

[XVI] Open data, la révolution scientifique
LASTENNET Jules, nouvelle-europe.eu, 12/04/2013, consulté le 18/07/2013
http://www.nouvelle-europe.eu/open-data-la-nouvelle-revolution-scientifique

[XVII] Open data, enjeux et opportunités pour le secteur culturel
Sterolux.org, consulté le 17/08/2013
http://www.stereolux.org/laboratoire-arts-et-technologies/open-data-enjeux-et-opportunites-pour-le-secteur-culturel

[XVIII] Etalab.fr
http://www.etalab.gouv.fr/pages/Qui_sommes_nous_-5883786.html

[XIX] Data.gouv.fr
http://www.data.gouv.fr/

[XX] La CADA
http://www.cada.fr/

[XXI] Données publiques, révision de la directive européenne / BOILET Virginie
Archimag.com, 11/07/2013, consulté le 11/07/2013
http://www.archimag.com/node/4996

[XXII] Réutilisation des données publiques : clés et repères
Oten.fr, 01/08/2011, consulté le 03/08/2013
http://oten.fr/IMG/pdf/donnes_publiques_oten_2011.pdf

[XXIII] « Les collectivités locales sont les premières bénéficiaires de l'open data » Claire Gallon, Libertic
La Gazette.fr, consulté le 08/08/2013
http://www.lagazettedescommunes.com/158040/%C2%AB-les-collectivites-premieres-beneficiaires-de-l%E2%80%99open-data-%C2%BB-claire-gallon-libertic/

[XXIV] Projet Pilote d'Ouverture des Petites Communes
LiberTic, 28/02/2013, consulté le 08/0/2013
http://libertic.wordpress.com/2013/02/28/projet-pilote-douverture-des-petites-communes/

[XXV] Guide juridique des données publiques / AEC, Agence des initiatives numériques
Aquitaine Europe communication, 04/12/2010, consulté le 08/08/2013
http://emergences-numeriques.regionpaca.fr/fileadmin/Donnees_publiques_ouvertes/DP-veille/AEC_GuideJuridique-donneespubliques-dec2010.pdf

[XXVI] Pour une politique ambitieuse des données publiques, rapport remis le 13 juillet 2011 au Ministre de l'Industrie, de l'Energie, de l'Economie numérique / LACOMBE Romain, BERTIN Pierre-Henri, VAUGLIN François.
Ladocumentationfrançaise.fr, rapport remis le 13 juillet 2011 au Ministre de l'Industrie, de l'Energie, de l'Economie numérique, 13/07/2011, consulté le 08/08/2013. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000407/0000.pdf

[XXVII] Les licences libres, pourquoi une licence libre ?
Vvlibri.org, consulté le 08/08/2013
http://vvlibri.org/fr/association

[XXVIII] La CUB Open Data
Data.lacub.fr, données, consulté le 13/08/2013
http://data.lacub.fr/license.php

[XXIX] Données publiques payantes : certaines administrations restent encore loin de l'OpenData
Regardscitoyens.org, 05/07/2012, consulté le 12/08/2013
http://www.regardscitoyens.org/donnees-publiques-payantes-certaines-administrations-restent-encore-loin-de-lopendata/

[XXX] Pourquoi le dogme de la gratuité des données publiques freine la diffusion de l'open data
La Gazette.fr, consulté le 12/08/2013
http://www.lagazettedescommunes.com/149488/pourquoi-le-dogme-de-la-gratuite-des-donnees-publiques-freine-la-diffusion-de-l%E2%80%99open-data/

[XXXI] Les 10 causes principales des problèmes de qualité de données
LMI, newslester livres blancs, Talend Open integration solutions, 26/08/2013, consulté le 26/08/2013
http://images.itnewsinfo.com/commun/genform/recompense/wp_fr_dq_top_10_dq_problems.pdf

[XXXII] Foire aux questions
Opendata.paris.fr, foire aux questions, consulté le 14/08/2013
http://opendata.paris.fr/opendata/jsp/site/Portal.jsp?page_id=15#lODbl

Annexes

Nous vous recommandons :
Carte de France de l'Open data au quotidien :
http://libertic.wordpress.com/2012/07/16/la-carte-de-france-de-lopen-data-au-quotidien/

OTEN, observatoire des territoires numériques
Données publiques, clés et repères
Donnes_publiques_oten_2011.pdf

Dossier documentaire

Edité par le centre de ressources documentaires de la Délégation Grande couronne
14, avenue du centre - 78180 Montigny-le-Bretonneux
www.cnfpt.fr géolocalisation « grande couronne »

Directeur de publication : Bruno Gastal
Pôle de Compétence TIC : Oumar N'DIAYE
Responsable du centre de ressources documentaire : Brigitte Bonin
Conception et réalisation : Elisabeth Gobry
Tel. : 01 30 96 13 88 / e-mail : elisabeth.gobry@cnfpt.fr

© 2013/CNFPT/DELEGATION GRANDE COURONNE