

**SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION
ORGANISATEURS
EXAMEN PROFESSIONNEL D'INGENIEUR TERRITORIAL**

SESSION 2011

SPECIALITE : INFORMATIQUE ET SYSTEMES D'INFORMATION

OPTION : SYSTEMES D'INFORMATION GEOGRAPHIQUES

Epreuve

Etablissement d'un projet ou étude portant sur l'une des options choisie par le candidat, au moment de son inscription.

**Durée : 4 heures
Coefficient : 5**

Vous êtes le responsable du service de l'information géographique d'une ville de plus de 100 000 habitants.

Votre service est chargé d'administrer les données de référence, telles que les orthophotographies, le cadastre vectoriel, la base de données routière, la base de données des adresses, le RGE de l'IGN... Par ailleurs, d'autres directions de la ville disposent de leur propre patrimoine de données métier dans des outils adaptés à leurs besoins de gestion. A votre connaissance, la direction de l'Infrastructure dispose de ses propres applications pour gérer la voirie, la signalisation tricolore, les travaux de voirie, l'éclairage public, les ordures ménagères, les réseaux de circulation douce, telles que les pistes cyclables. La direction de l'environnement dispose d'un référentiel des arbres, des espaces verts gérés par la ville, des points d'écoute d'observation des oiseaux, d'une cartographie du bruit et d'une thermographie. La direction de l'urbanisme dispose du PLU et des servitudes.

A l'image des villes de Paris et de Rennes, votre élu souhaite ouvrir les données publiques géolocalisées et vous êtes en charge de mener à bien ce projet.

Question 1 : cadre de la commande (2 points)

- 1) Définissez ce qu'est une donnée publique.
- 2) Que signifie ouvrir " ses données publiques " ?

Question 2 : analyse de l'existant (9 points)

- 1) En vous appuyant sur le contexte et les documents présentés, ainsi que sur vos connaissances personnelles, proposez une démarche d'analyse exhaustive de l'existant dans le cadre d'un projet de libération des données géolocalisées. (5 points)
- 2) Pourquoi une donnée géolocalisée ne pourrait-elle pas être publiée ? Quelles données géolocalisées de votre collectivité sont concernées par ces restrictions ? (2 points)
- 3) Expliquez quelles sont les obligations en matière de publication des données géolocalisées. Quelles données géolocalisées de votre collectivité sont concernées par ces obligations ?

Question 3 : mise en œuvre du projet (9 points)

Votre élu a validé la mise en place d'une plate-forme de téléchargement des données pour tous, mais avec la mise en place d'une convention pour les entreprises qui souhaiteraient exploiter ces données géolocalisées pour des fins commerciales.

- 1) Présentez la démarche que vous allez mettre en place pour mener à bien ce projet (5 points)
- 2) Définissez les formats d'échange qui seront proposés et la mise en place technique de cette plate-forme (2 points)
- 3) Présentez les indicateurs qui permettront d'évaluer financièrement cette plate-forme, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer les usages qui seront faits des données publiques géolocalisées. (2 points)

Documents joints :

- Document 1 :** « Brest Métropole Océane a voté la libération de ses données géographiques » - 12 mars 2010 - Site internet <http://www.a-brest.net> - 2 pages
- Document 2 :** « Pionnière, Rennes fait le pari du retour sur investissement » - La Gazette - 8 novembre 2010 - 2 pages
- Document 3 :** « Paris ouvre ses données publiques pour dynamiser son tissu économique » - 01 informatique - 3 février 2011 - 2 pages
- Document 4 :** « La cartographie interactive » - Fiche du Conseil national de l'information géographique (CNIG n°117-2008) - 4 pages
- Document 5 :** « Ouverture des données publiques : en route vers l'innovation urbaine collaborative » - Technicités - 8 novembre 2010 - 2 pages
- Document 6 :** « Données publiques : une nouvelle économie des services publics en débat » - La Gazette - 8 novembre 2010 - 6 pages
- Document 7 :** « Guide pratique de l'ouverture des données publiques territoriales » - extraits - sondation internet nouvelle génération (FING) - janvier 2011 - 9 pages
- Document 8 :** « La directive Inspire » - Fiche du Conseil national de l'information géographique (CNIG n°110-2007) - 8 pages
- Document 9 :** « La Commission d'Accès aux Documents Administratifs » - Principes et applications de la réutilisation des informations publiques - 7 pages

Ce document comporte : un sujet de 2 pages, un dossier de 42 pages.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension

Des données publiques réellement publiques !

Brest Métropole Océane a voté la libération de ses données géographiques

Bureau de Brest métropole Océane le 12 mars 2010.

Après avoir mis ses données géographiques à disposition de sociétés de services et d'open street map le bureau de communauté urbaine vient d'adopter à l'unanimité une délibération qui autorise la libre utilisation des données géographiques collectées par la collectivité.

Les données publiques sont elles réutilisables ? On pourrait le croire naïvement mais hélas la réalité est autre !

Les données de l'IGN ou de l'INSEE ne sont pas réutilisables pour développer des services ou des usages associatifs ! Tout comme les cours d'été de l'Éducation nationale dont le site mentionne qu'ils sont "interdits de réutilisation".

Il est urgent que la philosophie qui enferme les données publiques, les met sous clé d'accès ou les réserve à celles et ceux qui peuvent les payer évolue à l'image de ce qui se fait en Angleterre ou ailleurs !

C'est en libérant les données publiques et les contenus produits avec de l'argent public que nous faciliterons l'émergence de nouveaux services, que nous permettrons aux habitants et associations de contribuer à enrichir et être acteur du vivre ensemble.

A l'heure d'une large diffusion du numérique dans la société, de l'arrivée de l'internet sur les téléphones mobiles il est urgent que collectivités publiques, les services publics participent à cette transformation culturelle vers une société où l'innovation sociale, l'invention de nouveaux services l'emporte sur l'enfermement des contenus et la vente de quelques licences privatives de liberté !

La délibération :

URBANISME – Système d'information géographique - Placement d'une base de données cartographiques dans un cadre juridique autorisant son large usage

Il est proposé de placer la réutilisation de la base de données cartographiques décrivant notre espace public sous un régime libre de droits d'usage.

Les services de Brest métropole océane entretiennent une base de données cartographiques décrivant l'espace public dans son organisation et dans son usage (voies, adresses, équipements publics, photographie aérienne, parkings, règles de circulation, etc...). La collectivité, en tant que donneur d'ordre et producteur unique, en possède la propriété intellectuelle intégrale.

Il est proposé de prendre la décision de placer cette base de données d'intérêt général et son contenu dans un cadre juridique permettant leur libre accès, libre usage, et libre exploitation, y compris dans des services commerciaux, gracieusement et sans contrepartie. Cette disposition permettra d'une part, de faciliter la réutilisation de ces données publiques par les citoyens et les acteurs économiques et d'autre part, d'encourager les entreprises fournisseurs de services de cartographie et de navigation à réduire leur délai de prise en compte des changements intervenants sur notre territoire.

Elle se traduira par la mise à disposition en accès et en téléchargement du contenu de cette base de données sur le site internet de la collectivité et s'accompagnera d'une licence précisant l'étendue des droits cédés ainsi que les précautions et conditions d'usage.

Il est proposé au Bureau de Communauté, après avis des commissions compétentes, d'autoriser la mise à disposition en accès et en téléchargement du contenu de notre base de données cartographiques décrivant l'espace public sur le site internet de la collectivité et d'autoriser le Président, ou son représentant, à mettre en place toutes les mesures juridiques qui s'avèrent nécessaires.

Vote favorable à l'unanimité

A côté de ce vote

▶ **un groupe de travail sur les usages des cartes ouvertes** fédère les initiatives au pays de Brest à Plouarzel, Plougonvelin, Plouzané, Brest, Brest métropole Océane autour d'usages d'open street map : <http://www.a-brest.net/article5716.html>

... Et peut-être aussi demain d'autres initiatives sur les cartes marines

▶ un espace collaboratif sur [wiki-brest](http://www.wiki-brest.net/index.php) donne à voir ces initiatives et les relie à d'autres initiatives en France : <http://www.wiki-brest.net/index.php>...

▶ **Le prochain Forum des usages coopératifs propose une rencontre francophones de usages des cartes ouvertes**

▶ **Contenus ouverts au pays de Brest** : <http://www.wiki-brest.net/index.php>...

▶ **Photos aériennes de Brest Métropole Océane en CC** : <http://www.brest-metropole-oceane.f...>

Posté le 14 mars 2010 par Michel Briand

©© a-brest, article sous licence creative common info

Pionnière, Rennes fait le pari du retour sur investissement

L'agglomération et la ville libèrent gratuitement leurs données et lancent un concours d'idées. Avec la certitude de renforcer leur image.

Rennes, ville numérique ? A bien des égards, la capitale bretonne apparaît comme un territoire d'expérimentation privilégié. Et ce n'est évidemment pas un hasard si la ville et la communauté d'agglomération ont reçu, le 14 octobre, le Trophée européen de l'e-démocratie pour leur démarche d'ouverture des données publiques. Rennes et Rennes métropole sont en effet les premières en France à avoir initié une mise à disposition gratuite des données. Afin d'encourager la création de services innovants à partir de celles-ci, elles ont également lancé un concours d'idées (www.data.rennes-metropole.fr) doté de 50 000 euros.

Audacieux et pragmatique

“A la base de notre démarche, il y a la conviction que l'intelligence ne se trouve pas uniquement dans les institutions, mais aussi chez les étudiants, les développeurs, les entreprises, etc.”, souligne Xavier Crouan, directeur de l'information et de l'innovation numérique de la ville et sa communauté d'agglomération. Pas question, pour autant, de foncer tête baissée : *“Il faut être à la fois audacieux et pragmatique, et ne pas vouloir libérer 100 % des données immédiatement”*, conseille-t-il.

Une telle démarche soulève en effet de nombreuses questions d'ordre juridique et économique. Celle de la propriété des données est au cœur du sujet. Toutes les informations relevant d'une délégation de service public (DSP) appartiennent à la collectivité. C'est le cas, ici, des données de transports (bus et métro), libérées par le groupe Keolis. Les données du cadastre, en revanche, appartiennent à l'Etat.

“Sur le plan juridique, nous travaillons avec l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat, dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978. Pour chaque type de données, une analyse est effectuée afin de savoir qui en est effectivement propriétaire. Nous ne pourrions pas mettre à disposition des informations qui ne nous appartiennent pas sans l'accord de leur propriétaire”, poursuit Xavier Crouan. Les retombées économiques d'une telle initiative demeurent pour l'instant difficiles à mesurer.

A Rennes, pourtant, les porteurs du projet misent sur un réel retour sur investissement, en raison de l'engouement croissant pour les services géolocalisés accessibles par mobile. Des exemples étrangers, notamment celui de la ville de Londres, montrent que la libération des données numériques s'accompagne automatiquement d'une réelle dynamique entrepreneuriale autour de la création de services à valeur ajoutée.

Et l'image positive initiée par ce mouvement profite à plein au territoire. *“Rennes est ainsi très bien classé par les étudiants du programme Erasmus, qui en apprécient à la fois la qualité de vie urbaine et la dynamique autour des services numériques”*, note Xavier Crouan. Selon lui, les retombées économiques indirectes sont multiples. Ces nouveaux services facilitent la vie quotidienne des habitants et peuvent améliorer l'accessibilité du territoire, notamment en direction des personnes à mobilité réduite.

Pépinière d'idées

Véritable laboratoire à l'échelle nationale, Rennes a bien conscience que les résultats de son concours d'idées seront particulièrement commentés. Très active, la communauté de développeurs rennais, qui dispose depuis quelques jours d'une « cantine numérique », fourmille d'idées pour inventer de nouveaux usages (lire le témoignage ci-contre). La diffusion spectaculaire des smartphones devrait contribuer à accélérer leur appropriation. Un

seul exemple : l'application « Vélo Rennes », accessible gratuitement sur Iphone, permet de calculer un itinéraire et de connaître, en temps réel, la disponibilité des vélos en libre service des différentes stations de la ville. C'est l'exploitant Keolis Rennes, propriétaire de ces données, qui les a libérées il y a déjà plusieurs mois. Pour le plus grand bonheur des cyclistes connectés !

« S'appuyer sur la vitalité du tissu associatif local »

Karine Sabatier, directrice de la cantine numérique rennaise (lieu de rencontre et de mise en réseau des acteurs du numérique)

La démarche rennaise d'open data est un grand pas en avant dans la citoyenneté numérique, à la fois courageuse et innovante. La thématique éditoriale de la cantine numérique, qui vient d'ouvrir ses portes, est le participatif à l'échelle de la métropole. Nous sommes au cœur de la problématique ! Nous souhaitons inviter les communautés de développeurs à se rapprocher, en nous appuyant sur la vitalité du tissu associatif rennais. Il s'agit d'être un lieu d'échanges, de frottements, de confrontations d'idées. Nous souhaitons apporter un double éclairage sur ces questions de partage des données : technique, pour aider les communautés à s'emparer du sujet, mais aussi grand public et citoyen pour donner la parole aux usagers et recueillir leurs attentes par rapport à des applications innovantes, en s'affranchissant de toute contrainte a priori.

Gazette des communes / 08 novembre 2010

TENDANCES

OPEN DATA La Ville de Paris rend accessibles certaines informations, mais sous conditions

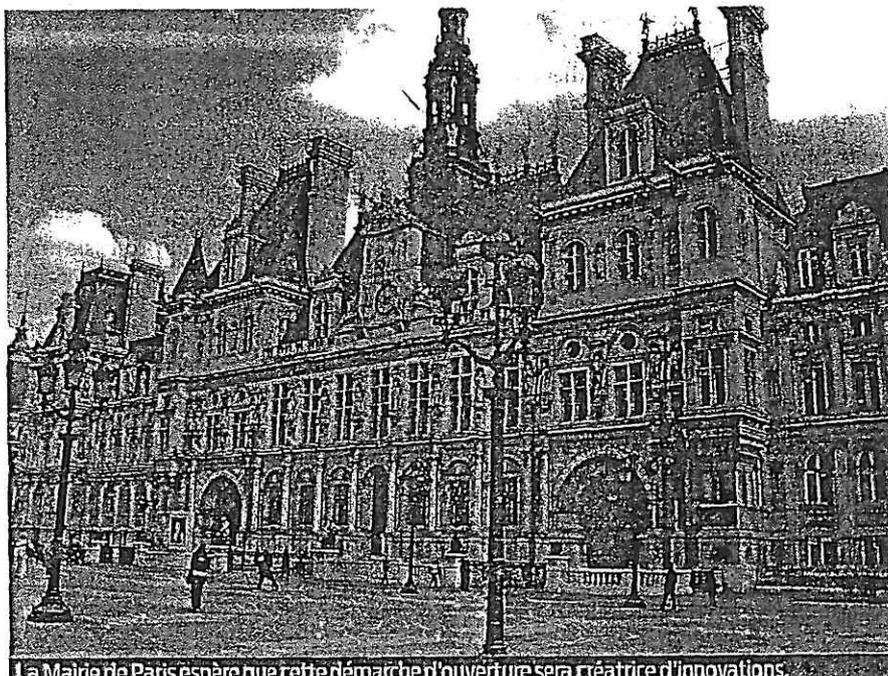
Paris ouvre ses données publiques pour dynamiser son tissu économique

Ce n'est pas sans tumulte que la capitale aura fini par « libérer » certaines de ses informations. Après Rennes et Plouarzel (petite ville du Finistère), Paris rend disponible une série de jeux de données touchant aux fonds de cartes, à la citoyenneté et à l'action culturelle. Elles sont exploitables selon une licence ODbL (Open Database License), issue du monde open source. La ville suit ainsi l'exemple de la mouvance anglo-saxonne de l'open data. Mais rien ne laissait présager d'un tel dénouement lorsqu'en juin dernier, le Conseil de Paris s'attaque pour la première fois au sujet. A cette époque, il ne décide rien, mais n'exclut pas de restreindre les licences gratuites à un usage non commercial. Une position qui, selon le collectif Regards citoyens, s'aligne trop sur le modèle proposé par l'Apie (Agence du patrimoine immatériel de l'Etat). Celle-ci, pour valoriser le patrimoine immatériel, n'étant pas contre l'idée de tirer une rente de son exploitation si elle a une teneur lucrative.

Ne pas briser la chaîne de l'innovation

Selon ses détracteurs, cette approche tue dans l'œuf la chaîne de l'innovation. « Avec des licences restreignant l'usage commercial, Wikipedia ne peut pas reprendre les informations de la Ville. Car, via l'un de ses projets – en l'occurrence DBpedia –, il rediffuse l'ensemble de ses données sous une licence autorisant une utilisation commerciale », explique Benjamin Ooghe-Tabanou, cofondateur de Regards citoyens, qui, avec l'association Veni Vidi Libri, a finalement collaboré avec la mairie de Paris.

C'est en décembre que le Conseil de Paris adopte finalement la licence ODbL, issue de l'Open Knowledge Foundation. Son principe : « Une utilisation libre et gratuite, y compris pour des usages commerciaux, mais sous deux conditions. L'une est la citation de la source, ici la Ville de Paris. L'autre implique le repartage des données éven-



La Mairie de Paris espère que cette démarche d'ouverture sera créatrice d'innovations.

tuement enrichies sous la même licence », détaille Jean-Louis Missika, adjoint au maire chargé de l'innovation. Ce faisant, nous nous sommes prémunis des usages de type marchands de liste. » Autrement dit, aucun intérêt à revendre des données que l'on aurait seulement remises en forme, puisque l'on est obligé de les reverser gratuitement par la suite.

La fréquence des mises à jour des données sera critique pour les entreprises qui les exploiteront

Pour les entreprises ne désirant pas assurer cette redistribution, il sera toujours possible de souscrire à des licences commerciales, bien que leur cadre n'ait pas encore été établi. A noter que ces dernières n'impliqueront aucune exclusivité sur les données qui resteront libres d'accès, et par tous. On l'aura compris, cette démarche d'ouverture vise avant tout à renforcer le tissu socio-économique. Sur le papier, elle devrait bénéficier aux start up,

aux associations, aux scientifiques, aux universitaires, etc. Mais cette première libération relève avant tout du domaine exploratoire. Et elle répondra, on l'espère, à une série d'interrogations. A commencer par le véritable profil des utilisateurs : « Le besoin de l'écosystème reste totalement inconnu », confesse Jean-François Gallouin, directeur général de Paris Region Lab, l'association chargée de mettre en relation les services de la mairie de Paris et les entreprises innovantes.

C'est également elle qui organisera un concours de développement, courant février, autour de ce premier jeu de données. « Outre les start up, que ce mouvement concerne en premier lieu, les grands comptes se montrent intéressés. Mais ils n'ont encore aucune idée du type de données qu'ils pourraient exploiter. Aujourd'hui, c'est la Ville qui mène l'initiative de cette libération, mais, dans le futur, nous espérons qu'elle sera reprise et animée par tout un écosystème », indique-t-il.

Autre question, qui n'est d'ailleurs pas l'apanage de la mairie de Paris, mais



À SAVOIR

Les premières données libérées

- **Citoyenneté** : résultats d'élection, cartes des bureaux de vote, cartes électorales...
- **Etat civil** : décès, mariages, naissances, répertoire des prénoms déclarés...
- **Culture** : listes d'ouvrages, notices des œuvres de fonds des musées...
- **Espaces publics** : données sur les jardins, les arbres, fonds de cartes des plans de voirie (avec les différentes couches de mobilier urbain), nomenclature des voies (avec leur historique), bâtiments, tracés des routes, référentiels de la flore, etc.

bien de toute administration engagée dans l'open data : dans quelle mesure les services producteurs assureront-ils un taux de disponibilité convenable et les mises à jour (fréquentes) de leurs données ? Car ces deux aspects deviendront critiques pour les entreprises innovantes dont l'activité est, justement, fondée sur l'exploitation de ces informations.

Une conduite du changement indispensable

Si tel est le cas, le processus d'exposition de données devra être un minimum industrialisé. C'est précisément ce à quoi s'emploie la Mairie. Cette conduite du changement est indispensable car la démarche d'ouverture, loin d'être toujours bien comprise par les services, suscite parfois le sentiment de déposséder la collectivité de ses données. A ces blocages culturels, vient se rajouter une complexité technique : « Pour certaines applications métier, l'extraction de données sous forme d'un fichier plat est loin d'être évidente, car nous ne maîtrisons pas la structure de la base sous-jacente. Ces applications n'ont tout simplement pas été conçues pour cela », détaille Jean-Philippe Clément, chargé de mission pour les technologies de l'information et de la communication à la mairie de Paris. A terme, chaque appel d'offres conduit par la Ville comportera une clause pour la libération des données. ■

VINCENT BERDOT

LA CARTOGRAPHIE INTERACTIVE

INTRODUCTION

A l'heure du développement de l'Internet et en particulier de l'émergence de nouveaux concepts collaboratifs issus du Web 2.0, le monde de la géomatique ne pouvait que s'enrichir de ces nouveaux moyens pour offrir tant aux techniciens qu'aux professionnels et aux citoyens un accès enrichi à l'information localisée.

L'objectif de cette fiche n'est pas de décrire les outils, les logiciels ou les moyens à mettre en œuvre pour mettre en place un service de cartographie en ligne appeler communément « WebMapping », mais d'éclairer quelques questions qui se posent en amont. Finalement proposer un site interactif et mettre en ligne ses données :

- pourquoi ?
- pour qui ?
- comment ?
- quelles contraintes juridiques ?

CONTEXTE

Le développement de la cartographie interactive s'inscrit dans une dynamique assez vigoureuse :

- techniquement, les nouvelles solutions impliquant la participation sont de plus en plus présentes,
- culturellement, la tendance à la diffusion de l'information est plus marquée,
- réglementairement, la transposition en droit français de la directive INSPIRE va encourager l'accès aux données et le développement des services correspondants.

Une évolution technologique favorable

Tout d'abord, plusieurs applications, par exemple GéoPortail, Google Earth, Virtual Earth, et d'autres encore regroupent des services de cartographie en ligne aussi bien de l'Etat français que de sociétés privées ou de groupements ayant pour but de publier des données géographiques en deux ou trois dimensions.

Dans le cas Google Earth, chaque jour, des millions d'utilisateurs peuvent également **ajouter et partager des informations géographiques**. Les internautes peuvent afficher des photos de voyage, des sentiers de randonnée transférés à partir de leur navigateur incluant un GPS, des superpositions d'images issues de leur appareil photo ; ils peuvent horodater les données pour créer des animations retraçant l'évolution d'un lieu au fil du temps ; avec le programme Sketchup ils peuvent créer des éléments en trois dimensions et les intégrer dans l'application.

Les technologies citées ci-dessus n'ont pas seulement créé de nouveaux sites Internet de cartographie, mais ont véritablement révolutionné l'accès aux informations localisées, les interfaces de ces portails étant devenues très intuitives, performantes et fluides.

L'utilisateur non averti a pu sans aucune formation ni sensibilisation préalable, accéder à de véritables bases de données localisées et commencer à géoréférencer de petites vignettes de commentaires dans le cas de Google Earth ou Virtual Earth.

L'évolution de l'Internet, l'expression Web 2.0 a été proposée pour désigner ce qui est perçu comme un renouveau du World Wide Web, concerne aussi bien les technologies employées que les usages, en particulier **les interfaces permettant aux internautes d'interagir** à la fois avec le contenu des pages mais **aussi entre eux**.

L'internaute est donc invité à collaborer sur des sites comme Wikipédia ou autres coopératifs de même nature (blogs, connaissances, ...) ce qui dans le domaine de l'information localisée lui permet d'accéder à des informations localisées et de les exploiter.

Enfin, des sites collaboratifs émergent, échappant à tous contrôles des institutions, Google Earth est le premier exemple par la diffusion de données dont l'internaute ignore l'origine, la qualité, voire de temps en temps les droits.

D'autres comme Open Street Map (<http://www.openstreetmap.org/>) permettent la diffusion de cartes, de plans, de référentiels adresses, plus généralement de **bases de données constituées par la contribution des internautes eux-mêmes** (modèle collaboratif de Wikipédia)

Ce contexte nouveau, avec l'apparition de l'utilisateur final comme acteur déterminant de ces solutions et y contribuant directement n'est pas sans poser d'interrogation aux maîtres d'ouvrage vis-à-vis de la stratégie à adopter face à ces nouvelles solutions. Doivent-ils plutôt :

- ignorer ces sites sous prétexte du manque de cohérence, de pérennité ?
- appuyer un système sur ces référentiels, et que la sphère publique collabore à ces sites sur le modèle Open Source ?
- développer leur propre stratégie en s'appuyant sur ces sites construits sur des thématiques ou des territoires ?

Une tendance à la diffusion de l'information dématérialisée

Dans la foulée de l'offre géoportails, les collectivités territoriales ont décidé de se lancer dans la conception de géoportails locaux (régions, départements, agglomérations ou villes). Cette dynamique, tient à la fois au développement des technologies mais aussi au besoin de communication, de pédagogie et au développement de politique locale plus participative (ex. de l'élaboration des PLU).

Egalement, mais indépendamment, des portails territoriaux, des services de Web cartographique thématiques ont émergés sur des problématiques environnementales (DIREN, DDE, etc.) , routières (Michelin, Mappy, etc.).

L'internaute doit donc identifier actuellement soit une problématique thématique soit un territoire. Coté administrateur de données, cette diversité offre l'avantage d'une meilleure responsabilité dans la diffusion des données (catalogue, fraîcheur des données, restrictions d'usage).

La transparence et la cohérence de cette diversité devraient être mieux gérées grâce au Géocatalogue, à la construction d'infrastructure de données spatiales interopérables, via le protocole de l'OGC (WMS-WFS).

La directive INSPIRE

La directive européenne Inspire a été approuvée par le Conseil des ministres de l'Union européenne et par le Parlement européen, puis publiée au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 25 avril 2007. Elle est entrée en vigueur le 15 mai 2007.

Elle a pour objectif de fournir les éléments nécessaires à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques environnementales de l'Union européenne et des politiques ou activités susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur l'environnement.

Pour cela, la directive vise, selon sa propre expression, à établir une « infrastructure de données géographiques », c'est-à-dire à définir un cadre pour coordonner l'usage et le développement des informations géographiques afin de permettre le suivi des politiques sur le domaine de l'environnement. Très concrètement, INSPIRE vise à faciliter et organiser la mise à disposition et le partage de données à références géographiques.

(sur la directive INSPIRE, voir la fiche CNIG n°110 en 2007)

POURQUOI ?

La question de « pourquoi » devient pertinente dans ces conditions. Plusieurs séries de raisons peuvent être évoquées.

Elles sont d'abord de **nature politique** au niveau des élus. En effet :

- les élus peuvent ainsi montrer l'usage de l'impôt et les services qui peuvent être offerts aux citoyens et contribuables,
- politiquement, un site interactif, c'est faire participer le citoyen, au minimum en l'informant de façon précise et performante, et sinon par un service puissant et convivial,
- seule l'interactivité permet de rendre certains services (localisation, déplacements, secours, ...) et il est nécessaire d'offrir de tels services aux citoyens.

Ensuite, il est à noter que les projets de géoportails ou Web cartographique sont nés d'une **volonté de communiquer**, un des plus beaux exemples en est le site de la NASA qui a décidé de lancer World Wind afin de communiquer sur sa formidable collection d'archives et de prises de vues (<http://worldwind.arc.nasa.gov/>).

Les services de l'Etat, comme les collectivités voient des projets naître, non pas sur des initiatives de géomaticiens mais de services de communication, de demandes d'élus souhaitant offrir aux citoyens une vitrine thématique ou territoriale représentative des missions dont elles ont la charge.

Enfin, un service public est une activité considérée comme devant être disponible pour tous. L'information localisée est le média par excellence permettant au citoyen de comprendre, d'appréhender de dialoguer avec les services sur des territoires de compétences.

POUR QUI ?

Les publics concernés sont nombreux et divers :

- les techniciens : comme cités plus haut, l'organisation préalable de services de cartographie interactive amène à la mise en œuvre de serveurs spatiaux (entrepôt de données), les thématiciens au sein des structures publiques sont intéressés par les solutions Web en Intranet ou Extranet, car les moyens informatiques offerts s'adaptent à leur spécialités et non plus l'inverse. De plus les coûts de déploiement sont radicalement plus faibles que ceux générés par la multiplication de licences peu utilisées tant en terme d'heures, qu'en terme de fonctionnalités,
- le niveau direction : il est soucieux d'accéder à un maximum d'informations, par des d'outils d'aide à la décision, de synthèse. Il peut bénéficier d'un ensemble de cartes paramétrées, de rapports prêts à l'emploi dynamiques en s'affranchissant de tout intermédiaire ou d'un investissement de formation sur des outils lourds leur paraissant souvent fastidieux,
- les élus : tout comme les directeurs, les élus peuvent bénéficier de services, sans aucune formation préalable, sans coûts démesurés de création d'infrastructures, de logiciels et de matériel importants. Dans le cas de communes moyennes, voire rurales, des structures intercommunales, départementales ou régionales peuvent offrir ce genre de service pour un coût annuel marginal,
- les administrés, la population au sens large, les citoyens : au-delà de la simple recherche d'informations, l'implication dans la vie démocratique, par exemple à l'occasion d'une enquête publique, correspond à une nécessité aujourd'hui.

QUELLES DONNEES ?

La consultation des POS et des PLU illustre très bien le passage des systèmes de l'Intranet géographique vers l'Internet. De nombreuses collectivités ont fait le choix politique d'une diffusion large de leur PLU à la population et aux professionnels. S'en sont suivies d'autres thématiques comme l'adresse, les bâtiments publics, les collectes d'ordures ménagères ou le tri sélectif.

Le cadastre et les bases de données de l'IGN constituent la base des référentiels sur lesquels viendront se caler l'ensemble des couches thématiques créées par les différents services publics. Actuellement, pour le cadastre, on peut considérer que la donnée est libre de droit ; côté IGN, des licences du type étendu permettent la mise en œuvre de services Web que les collectivités territoriales développent.

Les données thématiques (eau, assainissement, risques, etc.) sont le cœur et la richesse des systèmes d'informations localisées. Leur coût d'acquisition peut être élevé, leur statut est souvent considéré comme public et donc elles peuvent être mises en ligne sans contrepartie financière si ce n'est un coût d'accès à la donnée dans certains cas. Ces données sont gérées directement par des services compétents et des équipes de géomaticiens assurant la cohérence de la base et une structuration riche de l'ensemble des données (référentiel, topologie des éléments, données thématiques, etc.).

COMMENT ?

Organisation

Si l'on recentre la réflexion sur le développement des Géoportails des collectivités territoriales, il faut admettre que, lors de leur émergence, ces sites ont pratiquement tous été conçus sur la base d'une remise en cause du « SIG traditionnel » bureaucratique sur station de travail vers la mise en place :

- d'une architecture client serveur,
- d'une base de données spatiales communes au sein de la structure,
- d'un Intranet géographique pour les services,
- d'un Extranet pour les professionnels et partenaires institutionnels,
- d'un service Internet à destination des citoyens sur des thématiques avec certaines restrictions d'usages,
- de réflexions pour une plus grande participation citoyenne.

Accès aux données et services

La tendance actuelle du secteur public s'oriente vers la gratuité d'accès, d'exploitation et de diffusion des données publiques. Il va de soi que la décision finale du coût de la diffusion reste un choix politique propre à chaque structure, mais les différents textes, réglementations et les coûts indirects amènent à la gratuité pour plusieurs raisons :

- les coûts de dématérialisation des données de grande et moyenne échelles sont devenus dérisoires,
- les coûts de mise à disposition numérique de ces données sont bien moindres que les solutions papier traditionnelles,
- le partage de l'information et la mutualisation avec des acteurs territoriaux, la meilleure collaboration entre administrations sans contrainte budgétaire, est un accélérateur d'efficacité et de qualité de services,
- la gratuité d'accès à l'information oblige paradoxalement à une plus grande rigueur dans la conception des organisations et de la qualité des données (catalogue, structure de données, fraîcheur) : la diffusion à un grand nombre crée une pression des utilisateurs d'autant plus forte qu'ils sont plus nombreux et éventuellement un risque juridique plus important qu'avec une diffusion réservée à un cercle d'initiés ; elle s'accompagne nécessairement d'une plus grande rigueur dans la production et la qualification des données,
- plus le nombre d'acteurs potentiels est important, plus le nombre de retours sur la qualité des données mises en ligne sera abondant, induisant un enrichissement indirect et gratuit.

ASPECTS JURIDIQUES

La CNIL

La Commission Nationale Informatique et Libertés assure le contrôle des données nominatives. Il est utile de rappeler que les numéros de parcelles et les numéros de voirie sont aujourd'hui encore considérés comme des données nominatives.

Aussi il est nécessaire, dans la mise en œuvre de service Web tant en intra, extra ou Internet, de s'assurer de la conformité avec la réglementation en fonction des informations diffusées, des traitements (Web services) et des finalités souhaitées dans le service offert aux services et aux citoyens.

Les précautions d'usage des documents numériques

L'approbation des documents et actes des collectivités territoriales est en général effectuée à partir de documents papier et non pas numériques, et sans signature électronique. Les documents mis en ligne sont issus des bases de données ayant servi à la préparation des documents officiels, mais ne sont malgré tout, d'un point de vue formel, pas ceux qui ont été approuvés. Cette restriction doit être mentionnée, en attendant que des solutions « tout numérique » aient été spécifiées.

L'autre aspect à souligner est celui de la gestion des précisions : les fonctions offertes incluent le zoom, or celui-ci doit être limité à une utilisation compatible avec la précision des données. Il est nécessaire de ne pas permettre des traitements n'ayant géométriquement pas de sens, par exemple recherche de parcelles à partir d'une thématique ayant quelques dizaines de mètres de précision. Les situations potentielles de ce type sont nombreuses, présentent des risques d'interprétation erronée et doivent être rendues impossibles.

CONCLUSION

La cartographie interactive est en plein essor, les services de l'Etat et les collectivités construisent les infrastructures de données spatiales de demain. L'Europe par la directive « INSPIRE » lance une dynamique, permet le débat d'idées, insiste sur la collaboration entre les services publics. Les motivations de chacun par les professionnels de la géomatique sont la mutualisation, le partage et l'ouverture de nos systèmes basés sur des normes permettant l'interopérabilité, les échanges pour une meilleure efficacité du secteur public face aux projets privés en garantissant l'accès du plus grand nombre aux données publiques.

REFERENCES de SITES

<http://www.geolittoral.equipement.gouv.fr/>
<http://www.geoportail.fr/>
<http://earth.google.fr/>
<http://www.microsoft.com/VirtualEarth/>
<http://worldwind.arc.nasa.gov/>
http://plu.rouen.fr/rouen_plu2/map.phtml
<http://sigale.nordpasdecals.fr>
<http://www.ppiqe-npdc.fr>
<http://sig.comaga.org>
<http://carto.win.rennes.customers.artful.net/Georennnes/web/>
<http://paris-a-la-carte-version-pl.paris.fr/carto/mapping/>
<http://plu.grandlyon.com/plu.php>
<http://carte.ville-nice.fr/sign/sign1-2.html>



À L'ESSAI

Par Claudine Chassagne,
professeure associée, Université de Grenoble

Ouverture des données publiques : en route vers l'innovation urbaine collaborative

La ville de Rennes et Rennes Métropole ont annoncé, début 2010, l'ouverture et la mise à disposition des données publiques. Deux mois plus tard, une dizaine d'applications mobiles utilisant ces données et développées par des tiers ont vu le jour.

De la donnée au service

Pour toutes les administrations, si une donnée publique peut être vue comme un fait, une notion, une instruction ou un chiffre, collectés ou produits par un service public sur des fonds publics, une fois numérisée grâce aux technologies informatiques, elle permet d'alimenter les systèmes d'information internes pour constituer l'immatériel des collectivités locales.

C'est le cas de la ville de Rennes et de Rennes Métropole qui gèrent des bases de données regroupant les horaires des transports, l'emplacement des arrêts de bus, les adresses des 1 500 organismes recensés dans le guide « Vivre à Rennes », le système d'information géographique (SIG), les points d'apport volontaire pour la collecte des déchets, etc.

Ces données ouvertes sont donc des données accessibles du point de vue technique et qui sont régies par la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. Depuis l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 et le décret d'application n° 2005-1755 du 31 décembre 2005, celle-ci a été modifiée pour intégrer la directive européenne n° 2003-98 du 17 novembre 2003 qui stipule que les informations détenues par les organismes publics doivent pouvoir être rendues accessibles et réutilisables, à des fins commerciales ou non, d'une manière non discriminatoire et exclusive, et à des coûts qui n'excèdent pas leur coût de production. Les exceptions sont peu nombreuses, en dehors des informations nominatives.

Par ailleurs, les évolutions technologiques telles que la mobilité et la géolocalisation modifient radicalement nos modes de vie et de fonctionnement. Le téléphone mobile et les « Smartphones » se sont rapidement imposés auprès

du grand public. Les applications sont développées par des acteurs externes et viennent enrichir les fonctionnalités.

L'application rennaise

En France, Rennes Métropole, la ville de Rennes et Kéolis Rennes, qui est un opérateur privé de transport public de voyageurs, ont été les pionniers de la réutilisation des données. En effet, les données publiques relatives au réseau de transport ont été publiées sur le site Web data.keolis-rennes.com. Outre, le fait qu'une interface de programmation et d'interrogation développée spécifiquement a été proposée, les usagers et les développeurs ont accès à ces données, de manière libre et gratuite.

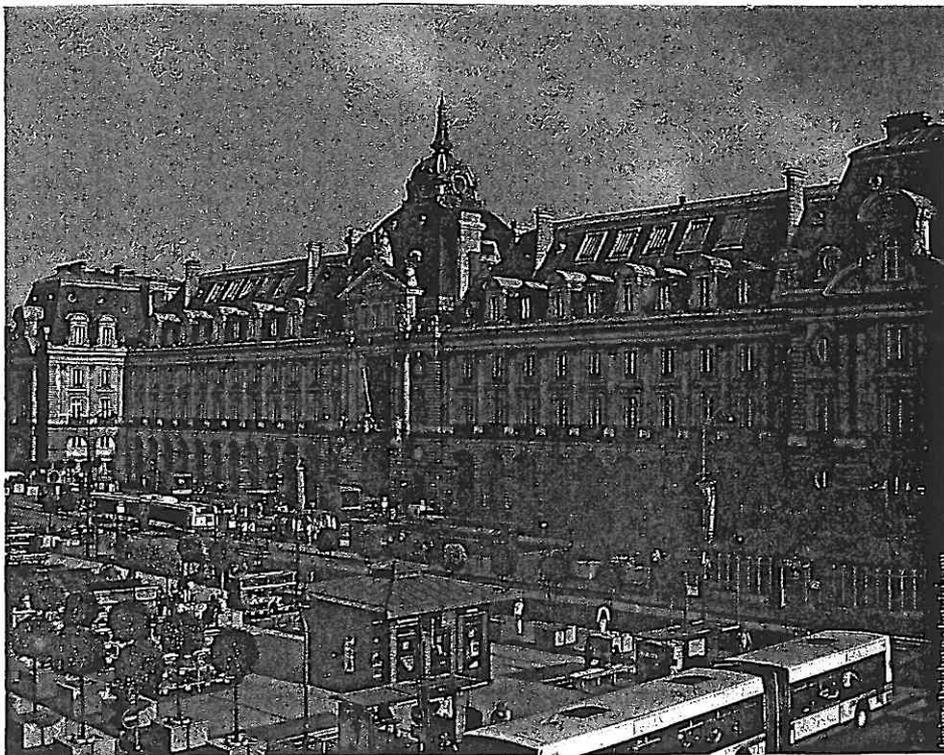
Deux étudiants ont ainsi développé « Rennes en roue libre », une application accessible sur iPhone qui permet de trouver en quelques secondes un vélo ou un emplacement libre sur le réseau Vélo Star à Rennes.

Fort de ce premier succès, Rennes a étendu l'ouverture à d'autres données publiques, telles que les données de la base « Guide Vivre à Rennes » ou les données issues du SIG, dans l'entrepôt de données publiques accessibles à l'adresse www.data.rennes-metropole.fr

Contacts :

Xavier Crouan, directeur de l'information et de l'innovation numérique de Rennes Métropole, et Hugues Aubin, chargé de mission TIC, ville de Rennes.

The screenshot shows the website interface with a navigation menu (Accueil, L'entreprise, Les données, Données SIG, Données Vie, FAQ, Contact) and several news items. One prominent item is titled 'CONCOURS' and mentions a competition for data reuse. Other items include 'Nouvelle étape pour l'ouverture des données publiques' and 'Les données publiques de la Ville de Rennes et Rennes Métropole'.



En octobre, la ville a lancé un concours « Rennes Métropole en accès libre », ouvert à tous dans l'objectif d'accélérer la création de nouveaux usages issus des nouvelles technologies. Avec cette initiative, Rennes Métropole a remporté en octobre 2010 le trophée européen de l'e-démocratie du World e-gov Forum. C'est un véritable encouragement pour les autres villes françaises.

Des opportunités mais aussi des freins

Ce nouveau modèle de collaboration à l'échelle des territoires n'est, cependant, pas exempt de risques.

En effet, la réutilisation des données publiques nécessite de définir les conditions de cette réutilisation par des tiers. Outre le fait qu'il existe une diversité de licences de réutilisation héritée des licences libres, suivant les cadres juridiques, certains projets citoyens tels que Wikipedia ou OpenStreetMap imposent un devoir contributif aux réutilisateurs : ceux-ci s'engagent à rediffuser les données modifiées.

De plus, les freins sont nombreux, à la fois d'ordre technique et culturel. « Il y a beaucoup de données dans l'administration, explique Hugues Aubin, chargé de mission TIC de la ville de Rennes. Mais elles restent séparées dans des systèmes isolés, stockées dans des formats propriétaires et utilisées par des logiciels tout aussi fermés ». Et la libération de ces données induit une perte de maîtrise et de contrôle pour les administrations.

Un autre programme régional : celui d'Aquitaine

Toutefois, les collectivités qui s'engagent dans ce mouvement, souhaitent ainsi augmenter le potentiel d'innovation et de transparence, à l'image du portail anglais WhereDoesMyMoneyGo? Il n'y a pas de revenu économique directement généré, mais ce modèle est porteur de valeur ajoutée sur le long terme.

En initiant ce mouvement, les collectivités souhaitent également accélérer l'émergence de nouveaux modèles sociétaux ou de nouveaux projets relatifs à l'environnement, l'éducation, la santé.

D'autres collectivités ont donc suivi le mouvement : Bordeaux, Brest, Marseille, Montpellier, etc. La région Aquitaine, en partenariat avec la communauté urbaine de Bordeaux, lance un programme d'actions, porté par Aquitaine Europe communication et épaulé par la Fondation Internet nouvelle génération (FING). Ce programme vise à définir les modalités de libération des données publiques et prouver, par l'exemple, qu'une réutilisation pertinente des données publiques peut faire germer en Aquitaine des avancées majeures.

À travers ce mouvement ambitieux, les collectivités souhaitent développer à la fois la compétitivité économique et, pour les citoyens, le pouvoir d'agir sur le quotidien, l'environnement tout en contribuant à répondre aux inquiétudes vis-à-vis des technologies. 

Pour aller plus loin

- www.data.rennes-metropole.fr
- www.wikibrest.net/index.php/Initiatives_autour_des_donnees_ouvertes
- www.internetactu.net/tag/donnees-publiques/

Données publiques : une nouvelle économie des services publics en débat

Les quelques collectivités et intercommunalités qui se sont lancées dans l'ouverture de leurs données ont choisi des approches pragmatiques. Elles ne libèrent que des données « simples », qui ne soulèvent pas de question juridique ou technique. Mais rejoindre le mouvement de l'open data implique en réalité de faire des choix, notamment quant au statut libre ou payant des données mises à disposition. Et de réfléchir au rôle de la collectivité pour favoriser l'innovation, en acceptant d'abandonner le « monopole » de la production des services.

C'est une ordonnance du 6 juin 2005, transposition d'une directive européenne du 17 novembre 2003, qui modifie la loi du 17 juillet 1978 en créant un droit de réutilisation des données publiques. Il s'agit de permettre aux citoyens, aux acteurs économiques, aux chercheurs, de se saisir de données publiques pour produire... ce qu'ils jugent utile : un site sur l'activité de chaque député, une cartographie interactive des lieux accessibles aux personnes handicapées, la disponibilité en temps réel des vélos en libre-service à Rennes, ou à Bordeaux, le recensement de la biodiversité à Montpellier, ou les faits de criminalité par quartier à New York. Et tout ce qui n'est pas encore imaginé.

Avec, d'un côté le développement des technologies du web et du web mobile et, de l'autre, la masse considérable de données produites ou collectées par les administrations, le potentiel, économique et social, est jugé énorme. La Commission européenne, qui milite activement pour le développement d'une économie du numérique et une société de la connaissance estime le marché des données publiques à plus de 27 milliards d'euros. La Fondation internet nouvelle génération (FING), acteur important de l'Open data public, met aussi en avant le potentiel d'innovation sociale et démocratique.

Quelques villes ou territoires pionniers se sont engagés dans ce mouvement de l'Open data, mais il reste encore méconnu, et sous-exploité par les collectivités locales. Pour une administration, ouvrir ses données pour réutilisation peut soulever des questions d'ordre juridique, et bousculer les pratiques ou des principes.

1 – Qu'est-ce qu'une donnée publique réutilisable ?

Juridiquement, le droit de réutilisation découle en partie du droit d'accès aux documents administratifs, régulé par la CADA : les documents ou informations librement accessibles ou publiés par l'administration (hors service public industriel et commercial) sont réutilisables. Cette règle comporte trois exceptions : les documents contenant des données personnelles, les informations détenues par des organismes culturels ou d'enseignements et de recherche, et les données sur lesquelles des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

Concrètement, *“il faut distinguer deux sortes d'information publiques, précise Charles Népote, directeur du programme Réutilisation des données publiques de la FING : les documents, type PDF, qui sont peu structurés et donc peu réutilisables pour créer de la valeur, et les données qui, elles sont très structurées. Les données, ce sont des mesures, des statistiques, des coordonnées géographiques, des horaires, des longueurs, des quantités...”*

Leur exploitation par des réutilisateurs permet le croisement, l'agrégation, et la création de nouveaux services ou de nouvelles connaissances.

2 – Identifier les données publiques disponibles

Pour favoriser la réutilisation, la loi « Cada » de 1978 impose aux administrations la tenue d'un répertoire de leurs données publiques, porté à la connaissance des usagers et réutilisateurs. Une obligation que très peu de collectivités locales ont mise en œuvre, à l'inverse des services de l'Etat, poussés par l'action de l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (Apie).

Les collectivités pionnières font preuve de pragmatisme. *“En théorie, nous avons une centaine de logiciels métiers, qui produisent de la donnée, même si tous ne sont pas complètement renseignés. Cela donne une masse considérable de données”* sur laquelle s'appuyer, relève Philippe de Tilbourg, collaborateur de cabinet en charge du numérique à la communauté urbaine de Bordeaux.

De fait, les collectivités publient sur leurs sites internet, donc dans un format communicable et réutilisable, quantité de données relatives aux services aux administrés. L'ensemble de ces données peut constituer la première brique d'une logique d'open data.

A Montpellier, Jean-Marie Bourgoigne, qui est chargé d'animer le projet Montpellier numérique précise ainsi que *“nous prévoyons de publier toutes les données disponibles qui ne posent aucune question relative aux données personnelles, ou à une « sensibilité”*. Cet ex de la FING ajoute : *“Nous discutons pour cela avec les services qui nous disent ce qui peut être sensible, à leurs yeux, par exemple les données sur les réseaux haute tension”*.

La communauté de Brest Océane est confrontée à une autre question, celle de la propriété des données. En mars 2010, elle a adopté – première du genre, avant Rennes – une délibération déclarant l'ouverture de ses données géographiques, issues de son SIG. *“Mais, les données du SIG viennent de différentes sources : les services internes, les délégataires... Mais pour ce qui concerne le réseau électrique ou de télécommunications, dont les données nous sont fournies par France Télécom ou EDF, la propriété est plus difficile à déterminer. Aujourd'hui, je n'ouvrierais pas les informations sur le réseau EDF, alors même que ce sont probablement des données publiques”*, prévient François Vigouroux, responsable du SIG.

Les données qui ne posent aucun problème de propriété sont légions, et permettent de fournir, déjà, aux réutilisateurs une matière première très riche. Pour les autres, les collectivités vont devoir identifier les droits que des tiers peuvent détenir, ou négocier avec eux leurs conditions de mise à disposition.

Droit de propriété des agents

Un autre cas pourra se poser : celui du droit de propriété intellectuelle des agents publics, reconnu par le code de la propriété intellectuelle. *“Le droit d'auteur appartient à l'agent, mais avec un mécanisme de cession légale des droits non commerciaux à son administration”*, relativise Thomas Saint-Aubin, chargé d'enseignement en droit de la propriété intellectuelle à Paris I Panthéon-Sorbonne. *“Pour les droits commerciaux, il faut que l'administration lève son droit de préférence pour en disposer. En principe, l'administration devrait ensuite prévoir un mécanisme d'intéressement de l'agent aux produits tirés de l'exploitation de l'œuvre, mais le décret n'est pas encore paru”*. Pour Anne Josso, secrétaire générale adjointe de la Cada (lire l'interview) *“c'est un point qui fait peur, mais à titre personnel, je crois que les agents publics n'ont des droits que dans des cas particuliers, et que cela ne concerne qu'une faible part des informations réutilisables détenues par l'administration”*.

3 – Pas de contrôle sur la réutilisation

Dès lors qu'une administration libère des données, ou qu'elle est tenue de faire droit à une demande, elle ne peut exercer aucun contrôle sur ce qu'en feront les réutilisateurs, sous réserve toutefois que ces derniers se conforment aux principes généraux du droit de réutilisation.

Les réutilisateurs n'ont pas à demander d'autorisation si les informations sont librement communicables, et ils ont pour seules contraintes légales de ne pas les altérer, ou en dénaturer le sens, et de mentionner leurs sources et leur dernière date de mise à jour.

Cette liberté accordée aux réutilisateurs ne va pas sans troubler, dans les administrations ou chez les élus. *“Souvent, les agents publics estiment que les demandes des réutilisateurs ne sont pas légitimes, soit qu'ils demandent des données qui ne les concernent pas, comme des pièces de marchés publics, soit qu'ils créent des services qui, selon les fonctionnaires, relèvent des missions de service public”*, relate Anne Josso. *“Il peut exister parfois un sentiment de dépossession dans les administrations, mais en réalité il n'en est rien”*, confirme Danielle Bourlange, directrice générale adjointe de l'APIE. *“Il n'y a rien d'anormal à ce que des opérateurs économiques créent de la valeur avec des données produites par les administrations. Il n'y a donc pas de dépossession mais au contraire, une valorisation. D'où l'intérêt des initiatives, comme celle de la ville de Rennes, qui montrent le potentiel de création de valeur économique et sociale”*.

Perte de pouvoir

Pour les élus, c'est la perte de pouvoir sur les informations qui est en jeu. Le « risque » : que les réutilisateurs fassent un « mauvais usage de ces données », mettant en cause la légitimité de leur politique. L'exemple des Etats-Unis, où les réutilisateurs se sont rués sur les données de criminalité pour produire des cartographies par ville, ou quartier, est souvent cité.

Mais d'autres exemples sont aussi avancés, comme la localisation des embouteillages, ou de la pollution, qui mettraient en lumière les failles, réelles ou supposées, d'une politique locale, surtout si ces informations étaient exploitées par l'opposition.

Mais ceux qui se sont frottés à l'ouverture des données relativisent ces risques, au premier rang desquels, Michel Briand, vice-président de Brest Métropole Océane, en charge de l'aménagement numérique du territoire : *“J'anime des sites participatifs depuis 2003. En permettant l'écriture à tous, y compris les opposants. Certes, nous avons pris un risque, mais en fait, nous n'avons jamais rencontré de vrais problèmes. Je crois que les peurs sont dans nos têtes. En général, une dynamique d'ouverture entraîne une participation positive. Si on veut faire de la bonne politique, il faut donner de l'information. Et puis, qu'avons-nous à cacher ? Il faut vraiment se poser cette question”*.

4 – Tarification, redevance, et retour sur investissement

La loi Cada de 1978 précise que les administrations sont libres de fixer des redevances, qui tiennent compte notamment des coûts de mise à disposition des données. Mais une marge de manœuvre est laissée à l'administration pour la tarification, qui ne doit cependant pas entraver l'accès aux réutilisateurs. Cette redevance doit être décrite dans une licence (lire l'encadré), fournie par l'établissement public aux réutilisateurs. En général, la réutilisation des données pour un usage non commercial sera libre de toute redevance. Il en va tout autrement pour les usages commerciaux.

Le potentiel économique attribué au marché de la réutilisation des données aiguise l'appétit des opérateurs économiques, de certaines administrations, et suscite un vif débat dans la sphère publique.

Le site de la fondation pour la recherche sur les administrations publiques et les politiques publiques (Frap), de tendance libérale, écrit que les données publiques représenteraient « un marché de 820 millions d'euros mais qui pourrait atteindre 1,3 milliard d'euros », ce qui « représente une source supplémentaire de revenus que les ministères désireraient ardemment capter dans un contexte de contrainte budgétaire particulièrement forte. Or désormais, ils en ont l'opportunité et le moyen ».

Les redevances peuvent inclure, outre le coût de mise à disposition et de traitement des informations en vue de leur réutilisation (par exemple l'anonymisation), une rémunération raisonnable des investissements, dont une part au titre de la propriété intellectuelle. Dans certains cas, les redevances peuvent même prévoir un intéressement au chiffre d'affaires... C'est ainsi le cas d'un arrêté du 4 août 2010, qui prévoit un intéressement de 20 % du chiffre d'affaires pour la réutilisation commerciale de la base des données comptables des collectivités du ministère des Finances.

Cette logique est défendue par Danielle Bourlange, et l'APIE : *“A partir du moment où il y a une réutilisation commerciale de ces informations publiques, il est envisageable qu'une partie de la valeur créée revienne à l'administration à travers une redevance équitable. Ceci est de nature à enclencher un cercle vertueux, car dans un contexte budgétaire contraint, ces ressources supplémentaires pour les administrations permettent d'améliorer la qualité des informations produites, et la qualité des conditions de mise à disposition”*. Mais, ajoute-t-elle, *“nous préconisons une approche pragmatique et réaliste en matière de réutilisation. Ce n'est ni une logique du tout gratuit, ni une approche du tout payant”*.

Accès libre et gratuit

Les tenants du « priorité au gratuit » mettent en avant plusieurs arguments :

- D'une part, pourquoi les administrations percevraient-elles une sorte de retour sur investissement alors que les données qu'elles produisent le sont au titre de leurs missions de service public, financées par l'impôt, et donc déjà payées ?
- D'autre part, comment assurer une réutilisation équitable entre opérateurs si les redevances empêchent certains d'entre eux de consentir cet investissement ?
- Ensuite, dans le cas des collectivités, instituer une redevance suppose la mise en place d'un dispositif de gestion qui peut s'avérer coûteux, surtout s'il s'agit de faire payer des petites sommes à un grand nombre d'acteurs.

Enfin, plus philosophiquement, les partisans du gratuit parient sur la dynamique créée par le large et libre accès aux données, inspirés par le mouvement de l'open source en matière de logiciels : plus d'innovateurs potentiels, plus de nouveaux services inventés, et un retour économique indirect, mais réel par les activités créées.

Un certain pragmatisme est aussi à l'œuvre dans les collectivités. Ainsi, Michel Briand, pour la métropole de Brest, fait le choix de la fourniture gratuite : *“Notre position actuelle, c'est qu'on donne les données. On y a intérêt, pour les opérateurs GPS par exemple : plus les cartes et les informations nous concernant sont à jour, mieux c'est. Car notre territoire n'est pas assez attractif pour que ces opérateurs tiennent les informations à jour. Mais je pense aussi que rechercher la rentabilité est une erreur fondamentale. Les Anglais libèrent sans entrave, et se rémunèrent par l'activité créée”*.

Roch Giraud, responsable internet et nouvelles technologies à la direction de la

communication de Marseille Provence 2013, l'association qui prépare l'année européenne de la culture, est sur la même ligne : *“Je pense qu'il y a des risques réels à penser l'open data comme un service payant. Cela ne peut qu'être limité. Le gratuit, c'est ce qui crée de l'innovation, donc de l'emploi. Les collectivités locales sont au service des citoyens, leur activité ne consiste pas à gagner de l'argent. Ce qui ne veut pas dire qu'on ne peut pas monétiser, à certains moments. Il faut donc partir de la mission qu'on se donne, et favoriser les services qui autorisent sa réalisation. Si on monétise pour les entreprises privées, on monétise, en fin de parcours, pour les utilisateurs”*.

A ce stade du développement de l'open data dans les collectivités, l'impératif est surtout de faire décoller les projets, et donc d'éviter les barrières.

Différents types de licences

Juridiquement, l'adoption d'une licence type n'est obligatoire que si l'administration instaure une redevance. Cependant, les administrations, comme les réutilisateurs, peuvent préférer encadrer la réutilisation même non commerciale, par sécurité juridique – c'est d'ailleurs ce que recommande la CADA. Ou pour en faire un outil de communication. C'est le cas de la Licence « Information publique librement réutilisable » (LIP), élaborée par le bureau de la stratégie éditoriale du ministère de la Justice, dirigée par Thomas Saint-Aubin, chargé d'enseignement en droit de la propriété intellectuelle à Paris I Panthéon-Sorbonne. A ce jour, plus de 900 jeux de données sont déjà diffusés sous cette licence sur le portail www.data-publica.com.

L'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE), propose pour sa part 3 types de licences, que peuvent adopter, et adapter toutes les administrations :

- conditions générales pour la réutilisation gratuite des informations publiques (dont l'APIE recommande la mise en ligne sur leurs sites internet par les organismes publics),
- Licence pour une livraison unique d'informations publiques,
- Licence pour une livraison successive d'informations publiques régulièrement mises à jour.

Les licences Creative Commons

Les licences basées sur les licences Creative Commons et ses dérivées sont aussi fréquemment utilisées. Mais, issues du droit anglo-saxon, elles ne sont pas parfaitement adaptées au droit français.

Danielle Bourlange, directrice générale adjointe de l'APIE précise que *“les licences libres de type Creative Commons, par exemple ne sont pas adaptées au cadre général de la réutilisation des données publiques puisque, notamment, elles ne permettent pas d'intégrer les obligations de non-altération et de non-dénaturation du sens des données qui constituent des garanties pour les usagers et les clients finaux des réutilisateurs. En effet, avec les Creative Commons, l'exploitation des données peut être autorisée soit sans modification soit avec toutes les modifications possibles. La loi française sur la réutilisation permet de modifier les données, notamment en les croisant, les mélangeant avec d'autres tout en posant certaines limites liées à la nature particulière des informations publiques”*.

“Les licences Creative Commons ont été créées sur le fondement du droit d'auteur. La LIP se fonde sur le droit des données publiques et permet par exemple la diffusion des contenus sur lesquels il n'y a pas ou il n'y a plus de droits d'auteur”, ajoute Thomas Saint-Aubin.

Les licences et les données culturelles

Dans son rapport « Partager notre patrimoine », Bruno Ory-Lavollée, conseiller-maître à la Cour des comptes invite les institutions à réfléchir à leur « stratégie » en matière de réutilisation de leurs données culturelles : recensement des contenus, recherche des droits, examen des différentes conditions d'usages envisageables en fonction de la nature des données, rédaction de licences types, adaptables au cas par cas etc.

Compte tenu de la mosaïque institutionnelle qui caractérise le monde de la culture en France, de la libre administration des collectivités territoriales, et des spécificités de différentes institutions culturelles et de la variété des types de collections, le risque n'est pas négligeable de voir se développer une multitude de pratiques différentes d'un territoire à l'autre, d'une institution à l'autre, voire d'une collection à l'autre.

Une complexité qui atteindra sans doute son paroxysme lorsqu'un même fonds est dispersé entre plusieurs institutions. Le rapport Ory-Lavollée invite le ministère de la culture à « harmoniser l'action des détenteurs de fonds ». Qu'en sera-t-il au niveau de chaque collectivité ? Interrogé sur la question par la Gazette, Bruno Ory-Lavollée parie sur le bon sens des élus et des professionnels : *“A l'échelle d'une ville, par exemple, ils devront veiller à ce qu'il n'y ait pas trop de pratiques hétérogènes, afin d'éviter des incohérences. Mais mieux vaut encore passer par une phase provisoire de désordre, avant une remise en ordre, que de ne rien faire du tout”*.

Gazette des communes

8 novembre 2010

GUIDE PRATIQUE DE L'OUVERTURE DES DONNEES PUBLIQUES TERRITORIALES

Guide à l'usage des territoires et de leurs partenaires

VERSION DE TRAVAIL N°1

Janvier 2011

EXTRAITS

Note : ce guide pratique se fixe pour objectif de faciliter l'engagement des collectivités territoriales dans une démarche d'ouverture de leurs données publiques. Il se fonde sur une observation des expériences françaises et européennes, et notamment sur les démarches des Communautés urbaines de Bordeaux et Rennes. Cette version doit être considérée comme une version de travail, encore imparfaite. Elle sera enrichie et améliorée tout au long de l'année 2011. Nous accueillons avec plaisir vos commentaires, remarques et contributions par email ou bien en ligne à l'adresse : <http://fing.org/vademecum2011>

QU'ATTEND-ON DE L'OUVERTURE ET LA REUTILISATION DES DONNEES PUBLIQUES ?

Les motivations qui prévalent à l'ouverture comme à la réutilisation des données publiques peuvent être très diverses, selon le point de vue du protagoniste sous lequel on se place : producteurs, réutilisateurs. Dans les deux cas, les attentes de "création de valeurs" sont très fortes que celles-ci aillent dans le sens d'une plus grande innovation sociale, d'un nouveau dynamisme économique, d'une plus grande efficacité des procédures administratives, d'une amélioration des services au public, ou encore d'un nouveau contrat démocratique. En tout cas, la valeur attendue ne serait se restreindre à la seule valeur économique.

Cela étant, la mise à disposition des données ouvre par définition un espace d'incertitude : l'administration qui "libère" ses données ne peut pas tout savoir, ni tout contrôler, de ce qui en sera fait par les "réutilisateurs". Le mouvement étant par ailleurs relativement récent, les acteurs susceptibles de tirer parti des données publiques ne se sont pas encore tous manifestés.

Ainsi, lors d'une première analyse de la réutilisation des données du portail américain data.gov, on a pu être surpris de constater qu'en 2008 et 2009, l'exploitation des données criminelles a concentré à elles seules 80% des réutilisations¹³.

D'où la nécessité d'analyser et de comprendre au mieux, au regard des initiatives existantes, les objectifs attendus et les impacts réels. Cette partie s'attache à présenter les principaux objectifs avancés par les parties prenantes, et de les mettre en regard des résultats déjà observables. Malgré le manque de recul dans le temps, il est indispensable de partager largement les initiatives et de se livrer au fur et à mesure à leur évaluation.

1. Efficacité administrative et innovation publique

Améliorer les outils de travail internes et moderniser les processus bureaucratiques sont des objectifs largement avancés par les acteurs publics : gagner en efficacité, réduire les redondances, améliorer la gestion des connaissances, mieux évaluer l'action publique, réduire les coûts...

Les services des administrations produisent - seules ou en se faisant aider par des tiers - des informations destinées à éclairer les propositions d'actions publique et les décisions des élus (statistiques, diagnostics, données prospectives, rapports d'évaluation, etc.). Ces informations restent la plupart du temps au sein des services, au mieux sont-elles stockées sur un serveur partagé - le fameux "intranet" -, et référencées par des mots clés. La circulation de ces informations n'est pas chose aisée d'un service à l'autre, et encore moins d'une administration à une autre, le plus souvent par méconnaissance et manque de visibilité.

Décloisonner l'action publique :

Les divers ministères ou directions d'une collectivité travaillent bien souvent sur des objets communs, mais elles ont malgré tout tendance à les traiter chacune de son côté, à reproduire chacune les mêmes bases de données (statistiques, géographiques, etc.). Si chaque direction faisait savoir aux autres de quelles données elle dispose, différentes possibilités s'ouvriraient :

Limiter les redondances : une seule base de données pour une même fonction, alimentée et mise à jour par tous ceux qui y ont recours ;

Croiser, comparer, combiner des informations : les informations des directions en charge, par exemple, de la voirie, des transports, de l'environnement, ont tout intérêt à être croisées. D'autres services peuvent également en avoir besoin, qu'il s'agisse des "bureaux des temps" ou des agences de développement économiques chargées d'étudier des programmes d'implantation d'entreprises. Ces croisements se font déjà aujourd'hui, mais de manière *ad hoc* et complexe. Ils pourraient devenir normaux et quotidiens.

Mieux évaluer l'action publique : la plupart des décisions publiques, notamment locales, ont des conséquences dans un grand nombre de domaines. Leur efficacité ne peut s'évaluer dans le cadre du seul département qui en a la charge.

Rendre l'action publique plus lisible

La mise à disposition des données publiques est une manière – certes indirecte – de rendre l'action publique plus intelligible, dans ses processus, ses choix et ses conséquences. Il n'est pas facile de la comprendre lorsque celle-ci s'exprime dans des longs documents ou dans un langage administratif certes nécessaire à la précision juridique, mais peu parlant pour les citoyens.

Ainsi, de très nombreux travaux portent aujourd'hui sur la "visualisation de données". Il s'agit de traiter un vaste ensemble d'informations, parfois très hétérogènes, pour le représenter de manière visuelle et le rendre plus compréhensible, voir pour détecter des corrélations jusqu'alors invisible.

Inviter au partage et à la collaboration

En ouvrant ses données, l'administration invite de fait d'autres acteurs, ainsi que les citoyens, à contribuer à leur tour à enrichir une sorte de "domaine public" des informations relatives à un territoire ou un domaine.

Ces acteurs peuvent d'abord être des entreprises, à commencer bien sûr par celles qui ont la charge de services indispensables sur un territoire. On sait, par exemple, combien la réticence de tous les acteurs de la mobilité à partager leurs informations rend difficile, presque partout en France, la mise en place de services d'information multimodale sur les transports, qui seraient pourtant si importants pour la vie quotidienne des habitants (et pour l'environnement). Pensons également aux trésors d'information que détiennent les réseaux d'énergie et d'eau, les entreprises chargées du traitement des déchets, les opérateurs de télécommunication, la grande distribution, les banques, La Poste... Plusieurs de ces entreprises examinent aujourd'hui quelles informations elles pourraient partager sans dévoiler, ni la vie privée de leurs clients, ni leurs secrets stratégiques. Si elles le font, c'est bien parce que les acteurs publics ont pris le devant.

Les citoyens peuvent également contribuer à enrichir les données "publiques". A Brest, Rennes, dans la petite commune de Plouarzel (Finistère), mais aussi en Haïti juste après le tremblement de terre, la population (et dans le cas d'Haïti, les internautes du monde entier) a été appelée à compléter, corriger, enrichir les cartes du territoire. Les données disponibles, généralement issues du Système d'information géographique (SIG), étaient mises à disposition du site de cartographie collaborative OpenStreetMap et de sa communauté. Et celle-ci l'a rendu au centuple à la collectivité. Certains ont précisé le tracé des rues ou localisé les points d'intérêt. D'autres ont cartographié l'accessibilité du territoire aux handicapés. D'autres ont tracé les itinéraires cyclables, etc.

PLOUARZEL ET LE CROWDSOURCING GRANDEUR NATURE

Confrontée au problème de mise à jour et d'édition de son plan communal, et ne disposant pas des moyens nécessaires pour faire fonctionner un service technique, cette commune de 3150 habitants a fait le choix de mettre les cartes qu'elle avait à disposition sur OpenStreetMap, et de proposer à la population de les enrichir. Au cours d'une "cartopartie", coordonnée par le centre multimédia de Plouarzel, une quarantaine d'habitants volontaires, équipés de GPS par la mairie, ont sillonné le territoire "à pieds, à cheval, à vélo, à moto, en voiture... et même en kayak¹⁶ pour en répertorier les sites les plus remarquables et les inscrire sur les cartes d'OpenStreetMap. Ainsi enrichies, celles-ci sont devenues aujourd'hui l'outil de référence de l'Office municipal de Tourisme. Cette démarche participative, très innovante, a attiré sur la commune une notoriété nouvelle, sans compter le sentiment que les habitants peuvent ressentir d'avoir contribué au bien public.

MASHUP MARSEILLE PROVENCE 2013

Marseille et les villes environnantes seront en 2013 la "capitale culturelle de l'Europe". Et si ce grand projet dont le territoire espère beaucoup était produit en commun avec les habitants, les associations et les entreprises qui y vivent ? C'est l'idée qui sous-tend le projet "MMP2013". L'idée consiste à verser un vaste ensemble de données urbaines, publiques, privées et citoyennes, dans un même espace à partir desquelles elles pourraient être réutilisées de diverses manières. Et pour en faciliter l'accès, le projet prévoit de partager également des outils d'analyse et de visualisation de ces informations.

2. Transparence de l'action publique et vie démocratique

Dédramatiser la "transparence"

A l'évidence, l'ouverture des données publiques est un outil de transparence. Elle permet à des tiers, quelles que soient leurs intentions, d'examiner certains pans de l'action publique et s'ils le jugent pertinent, d'en dénoncer les dysfonctionnements.

La transparence a aujourd'hui mauvaise presse. Elle s'assimile volontiers au soupçon systématique, à la dénonciation, ou aux dérives numériques dont l'affaire des télégrammes diplomatiques américains révélés par Wikileaks est le plus récent symbole.

Les pays nordiques et anglo-saxons en font pourtant une pierre angulaire de leur vie démocratique. En Suède, une loi datant de 1776 autorise tout citoyen à demander auprès des autorités concernées en moins de vingt quatre heures, d'avoir accès aux notes de frais d'un Ministre¹⁸. En Angleterre, la culture de la transparence est aussi très forte. En novembre 2010, le gouvernement de David Cameron annonçait ainsi que toutes les dépenses administratives dépassant 25 000 £ (environ 29 500 €) seront publiées en ligne, ainsi que l'intégralité des contrats correspondants, soit presque 200 000 lignes articles de dépenses. Bien sûr l'objectif n'est pas seulement de vivifier le débat démocratique, il est également financier : faire pression sur les tarifs de certaines prestations en faisant jouer la concurrence¹⁹, et ainsi mieux employer l'argent public ("modern deregulation"). Soit une plus grande transparence au service d'une plus grande efficacité de l'action publique.

Mais la transparence est également une règle démocratique partout ailleurs, notamment en France. Elle est déjà au coeur de la loi de 1978, qui instaure la "liberté d'accès aux documents administratifs", et c'est cette loi dont la révision en 2005 encadre désormais aussi la mise à disposition des données publiques à des fins de réutilisation.

C'est au nom de cette transparence que l'association Regards Citoyens a créé le site <http://www.nosdeputes.fr/>, qui extrait de plusieurs sources (en général de pages web que des logiciels "lisent" pour en extraire les données présentes) de nombreuses informations sur chaque député : les commissions auxquelles il appartient, ses votes, ses interventions, sa présence ou son absence en séance, etc. Voici comment le site se présente aux internautes : *"En synthétisant les différentes activités législatives et de contrôle du gouvernement des élus de la nation, ce site essaie de donner aux citoyens de nouveaux outils pour comprendre et analyser le travail de leurs représentants. Conçu comme une plateforme de médiation entre citoyens et députés, le site propose à chacun de participer et de s'exprimer sur les débats parlementaires. Au travers de leurs commentaires, les utilisateurs sont invités à créer le débat en partageant leur expertise lorsque cela leur semble utile. Peut-être pourront-ils ainsi nourrir le travail de leurs élus ?"* Certes, le site permet de voir quels députés détiennent les records d'absence en séance, mais il rend aussi visible l'activité de la masse des députés qui travaillent, et contribue probablement plus à revaloriser le travail politique qu'à l'inverse.

Nosdeputes.fr a été créé par une association parce que le Parlement ne proposait pas l'accès à ces données, pourtant éminemment "publiques" par vocation. C'est dire l'importance, pour les acteurs publics, de prendre les devants : s'ils prennent l'initiative de rendre visible les informations qui permettent le contrôle démocratique, ils rendront le soupçon sans objet et permettront que s'engage un dialogue constructif sur le pourquoi de tel choix, de telle dépense. Dans le cas contraire, ils s'exposent à ce que les données soient malgré tout divulguées, souvent par des groupes qui poursuivent un intérêt particulier, éventuellement entachées d'erreurs, et dans un contexte où ils auront à se défendre non seulement sur le fond, mais sur le pourquoi de leur opacité.

Plus la transparence est choisie, plus ses nécessaires limites – comme on le voit s'agissant des télégrammes diplomatiques, dont même Wikileaks a expurgé ceux qui faisaient courir des risques aux personnes – peuvent faire l'objet d'une discussion dépassionnée.

La participation sur des bases communes

On connaît l'importance, et les limites, de la "démocratie participative". Trop souvent, les débats citoyens qu'organisent les collectivités rassemblent des audiences clairsemées, composées avant tout de "citoyens professionnels", d'habités du débat public qui ont certes acquis une réelle expertise, mais qui, du coup, ne représentent pas plus (et parfois moins) que les élus les "citoyens". Les débats publics en ligne sont moins aisément monopolisés par ces acteurs par ailleurs nécessaires, mais il est également difficile de savoir qui y intervient, et le profil socioculturel de ceux qui y participe est souvent très typé.

L'ouverture des données publiques ne résout pas magiquement ces problèmes, mais elle ouvre une possibilité nouvelle, et déterminante : celle de partager, entre toutes les parties du débat, une base d'informations, de représentations et de simulation commune.

Supposons que les acteurs publics, les citoyens, les entreprises concernées, les associations, travaillent tous ensemble sur les mêmes informations ; qu'ils partagent des outils d'analyse, voire de simulation (modèles économiques, cartographie pour des projets d'urbanisme, etc.) ; que chacun puisse proposer ses analyses et permettre aux autres de les discuter en les comprenant... ne peut-on imaginer que la "démocratie participative" y trouverait une seconde jeunesse ?

3. De nouveaux services, des services améliorés pour la vie quotidienne

Innovation sociale et innovation économique

Face à la l'urgence et la complexité des enjeux territoriaux, aux contraintes financières et à l'émergence de nouveaux défis (la ville durable, le vieillissement, le lien social...), à la diversité des besoins, les acteurs publics ne peuvent plus être seuls à délivrer (ou déléguer, ce qui revient presque au même) les services essentiels à leurs habitants. Il faut décroisonner, faire venir et associer en permanence des idées et des énergies neuves. Une première réponse a été cherchée dans les "partenariats public-privé", mais ceux-ci concernent le plus souvent de très grandes entreprises, chargées de produire un service public précisément défini et, le plus souvent, choisies sur des critères avant tout financiers.

En ouvrant les données utiles à la production de services sur son territoire, la collectivité publique invite d'autres acteurs à intervenir : des associations locales qui connaissent bien les besoins d'une population, des médias régionaux, des jeunes entreprises inventives, des citoyens malins...

LES DONNEES DE TRANSPORT DE RENNES METROPOLE EN ACCES LIBRE

A Rennes, l'ouverture des données de transport, et particulièrement celles liées à l'utilisation de

l'infrastructure VeloStar, a suscité une floraison d'applications et services nouveaux : des alertes trafic en temps réel, un état d'utilisation des vélos dans les différentes stations, un état d'occupation des parcs relais, une géolocalisation des points de vente, un état des fonctionnements des ascenseurs et des escalators, les horaires des bus et des métros... Seuls, l'opérateur privé ou l'acteur public n'auraient peut-être pas eu ces idées-là, ou n'auraient pas eu les ressources internes pour les développer. Ces services ont incontestablement contribué au succès de VeloStar et à son adoption rapide par la population rennaise.

Ouvrir des données – par exemple les données des mobilités-, c'est permettre à d'autres acteurs de développer de nouveaux services, ou de faire évoluer ceux qui existent : quand un jeune programmeur crée autour des vélos en libre-service une application mobile qui permet de s'informer de leur disponibilité à une station donnée, il contribue si nettement au succès de l'opération... que l'opérateur des vélos a tout fait pour s'arroger *a posteriori* l'exclusivité de telles applications, oubliant que sans innovateurs extérieurs, il n'aurait peut-être jamais pensé à proposer une telle possibilité. Dans d'autres villes, on voit que c'est par des acteurs extérieurs que des esquisses des services d'information multimodale sur les transports émergent. Ailleurs, des entrepreneurs associent covoiturage et transports publics. Comment un seul acteur en charge des transports, si intelligent et bien financé soit-il, pourrait-il faire aussi bien et aussi vite ?

Innovation sociale, innovation publique et innovation économique se rejoignent. Les données forment la matière première des trois. Quelles que soient leurs motivations, des acteurs se saisissent des données mises à disposition pour proposer des services. Certains innoveront en matière technique, d'autres par la pertinence de leur réponse à certains besoins, d'autres par leur proximité à une population donnée – et certains échoueront aussi. Fondés sur des informations communes, ces services pourront plus aisément collaborer, entre eux comme avec les services que la collectivité continuera de fournir, pour des raisons évidentes de continuité et d'égalité.

En définitive, sans presque rien déboursier, les acteurs publics peuvent améliorer la vie quotidienne de leurs administrés, en se contentant de libérer les énergies latentes et de les laisser s'exprimer. C'est, pour l'acteur public, un moyen potentiel de dynamisation et d'élargissement de la fourniture de services aux citoyens. C'est aussi un moyen d'inviter la population à s'engager, à entreprendre ou au moins, à prendre en mains certains de ses problèmes quotidiens.

APPS FOR DEMOCRACY

Le Forum Virium, "laboratoire vivant" d'innovation qui réunit entreprises et acteurs publics d'Helsinki (Finlande), organise chaque année un concours d'applications fondées sur les données publiques. S'il a repris le nom du concours équivalent lancé à Washington D.C. : "Apps for Democracy" (des applications pour la démocratie), les applications qu'il suscite se situent beaucoup plus du côté de la vie quotidienne que de la discussion démocratique. Le lauréat de 2010 est ainsi un outil mobile qui permet de scanner le code barre d'un livre pour savoir s'il est disponible dans une des bibliothèques municipales.

L'avantage de ces formes de stimulation est aussi d'obtenir des applications peu chères et souvent originales. Le site Palvelukartta, qui dresse la carte des services publics de la ville d'Helsinki, est ainsi devenu le meilleur annuaire de la ville. Tout en permettant aux différents acteurs publics de la ville de mieux communiquer entre elles en disposant enfin d'un annuaire fiable, il permet également de voir les carences des services publics sur certains quartiers. Au sein des services publics, ces formes d'animation jouent aussi un rôle d'émulation : L'association a contribué à libérer plus de 200 bases de données de la ville, parmi lesquels une centaine de systèmes d'informations géographiques différents²⁰...

Un effet sur l'attractivité des territoires

La mise à disposition d'un plus grand nombre de données économiques, touristiques, ou liées à la

vie quotidienne, peut renforcer l'attractivité d'un territoire.

Les acteurs du tourisme peuvent proposer aux publics qu'ils connaissent bien des services plus complets, des informations plus riches – et peuvent contribuer à en traduire une plus grande partie, et dans d'autres langues, que ce que des organismes publics aux moyens limités, proposent.

Des entreprises cherchant à s'implanter, des familles cherchant à se loger, peuvent disposer d'une connaissance plus fine du tissu économique, d'une meilleure vision des services accessibles ou de la vitalité de la vie locale.

L'ouverture en elle-même, et son effet mobilisateur, sont déjà des moyens d'animer une dynamique positive rejaillissant sur l'image de la collectivité, de son territoire. Les démarches ludiques - concours, etc. - de stimulation de la réutilisation des données, ou d'enrichissement participatif de celles-ci constituent à elles seules de nouveaux modes de relations aux publics locaux comme extérieurs au territoire.

Des bénéfices nets, des défis complexes

L'idée que des acteurs entièrement indépendants de l'administration, sans autre lien avec elle que la signature (éventuellement électronique) d'une licence de réutilisation de données, contribuent à produire et délivrer des services au public, est inhabituelle. Séduisante, voire puissante, elle pose néanmoins des questions qu'il ne faudra pas négliger à terme : quelle responsabilité l'acteur public partage-t-il avec les opérateurs de ces nouveaux services ? Quelles nouvelles exigences cela fait-il peser, de fait, sur la qualité ou la fraîcheur de ces données ? Que faudra-t-il prévoir dans les licences en matière de transformation des données, de délais de redistribution (pour les données temps réel), d'indication de la source publique, de responsabilité ?... Et enfin, l'émergence de ces services est-elle de nature à concurrencer le cœur des missions publiques – et dans ce cas, quelles en sont les conséquences ?

Cependant, ces questions ne peuvent pas s'appréhender de manière théorique. Les réponses n'émergeront que de manière progressive, à l'expérience.

4. Valoriser le patrimoine immatériel local

Mettre en valeur les données culturelles, patrimoniales

Comme beaucoup d'organisations, les collectivités publiques exploitent souvent assez mal les trésors d'informations qu'elles détiennent – faute de moyens, d'intérêt, de demande, de compétences disponibles... C'est le cas, bien souvent, des "données culturelles". Certaines collectivités territoriales détiennent des fonds documentaires, patrimoniaux, considérables (documents iconographiques, œuvres numérisées, affiches, documents audiovisuels, sonores, topographiques, etc.). Ces fonds sont le plus souvent disponibles dans des bibliothèques ou des archives, parfois exposés, mais en général méconnus et sous-utilisés.

Faire le choix de les rendre accessibles en ligne, et réutilisables, selon un cadre de réutilisation donné, peut considérablement augmenter la visibilité de ces ressources et, par ricochet, contribuer à la notoriété du territoire, voire à faire émerger de nouvelles activités culturelles. Des généalogistes aux historiens, des experts aux enseignants, des amateurs de vieilles photos aux communautés d'"anciens" désireux de transmettre leur histoire aux plus jeunes²¹, les raisons de mieux exploiter ces fonds ne manquent pas.

Peut-on gagner de l'argent avec les données culturelles du territoire ?

Les fonds d'archives peuvent coûter cher à numériser. Si leur originalité, leur valeur culturelle ou historique, apparaissent importantes, la tentation de les commercialiser pour dégager des ressources financières sera grande. La loi l'autorise dès lors qu'un travail spécifique est réalisé

pour les numériser et les rassembler dans une base de données. Mais il n'est sans doute pas inutile de s'interroger sur la réalité des revenus que l'on peut espérer, au regard des autres bénéfices que l'on peut en attendre (attractivité, visibilité du territoire, vie culturelle...) : le "marché" est-il suffisant ? Les agents publics sauront-ils s'y adresser ? Ne coûtera-t-il pas aussi cher que cela rapport de facturer et recouvrer des sommes généralement petites ?

5. Une contribution au développement économique

Que ce soit directement (au travers de la création de services fondés – en tout ou partie – sur des données publiques) – ou indirectement (au travers des effets positifs de l'ouverture des données sur le dynamisme du territoire), on attend de l'ouverture des données des effets sur le développement économique. Sans clairement fournir sa source, le gouvernement britannique l'estime à plusieurs dixièmes de points de croissance.

Il existe cependant deux manières très différentes de mesurer la contribution des données publiques "ouvertes" au développement économique. Ces deux approches ont des conséquences différentes sur la manière dont les acteurs publics peuvent envisager de mettre leurs informations à disposition.

La manière directe : mesurer le "marché de l'informatique publique"

Dans un premier temps, on peut mesurer le marché de l'information publique en additionnant les chiffres d'affaires des organismes publics (Insee, IGN, Inpi...) et des entreprises privées qui vendent des bases de données juridiques ou économiques, des informations financières, des services cartographiques, etc. En 2007, le GFII estimait le chiffre d'affaires de l'information professionnelle sous forme électronique à 1,6 milliard d'euros, dont l'information publique représentait 60% (950 millions d'euros). Au niveau européen, la Commission européenne estime le marché des données publiques à 27 milliards d'euros en 2010.

Ce marché s'organise aujourd'hui autour d'un petit nombre d'entreprises spécialisées, pour la plupart regroupées au sein du Groupement français de l'industrie de l'information (GFII – voir encadré). L'ouverture plus large, et moins coûteuse, d'un ensemble plus divers de données publiques, peut à la fois favoriser le développement de ces entreprises et permettre à de nouvelles entreprises d'entrer sur ce marché.

Encore faut-il que les conditions dans lesquelles les données sont mises à disposition permettent ce développement. Ainsi, l'Office of Fair Trading, équivalent britannique du Conseil de la concurrence, a publié en décembre 2006 un rapport intitulé *The commercial use of public information*. Ce rapport évalue à 870 millions d'euros les revenus issus en 2005 de l'information publique, soit par vente directe, soit par vente issue de la réutilisation de cette information. Il évalue aussi le manque à gagner, c'est-à-dire le chiffre d'affaires qui serait réalisé si étaient levés les différents freins actuellement mis par les administrations et les organismes publics à la réutilisation de leurs données : prix de vente trop élevé (30 M €), restrictions d'accès (206 M €) et non-accessibilité de l'information (529 M €). Le déficit de l'activité économique est donc évalué à 765 M €, soit 88 % du marché mesurable²³ !

La mesure indirecte : l'information publique, matière première de la production de services

Mais le potentiel économique des données publiques est sans doute beaucoup plus important. On sait que l'économie du numérique ne se résume pas aux entreprises spécialisées, fournisseurs de technologies, opérateurs télécoms, producteurs de contenus ou de services en ligne : toutes les entreprises sont concernées, que ce soit dans les services (services à distance, création de nouveaux services, accès à de nouveaux marchés...) ou dans l'industrie (gains de productivité, optimisation des chaînes d'approvisionnement et de la logistique, personnalisation, accélération des cycles d'innovation...). Il en va de même pour les données publiques : celles-ci peuvent faciliter l'émergence ou la croissance d'entreprise dont elles ne sont pas le produit, mais la matière

première : des opérateurs de mobilité pourront proposer des services multimodaux, des acteurs des services urbains pourront mieux organiser leur présence et leur offre, des agents immobiliers fourniront des informations détaillées sur le quartier dans lequel ils proposent des biens, des entreprises réaliseront des études d'implantation ou des analyses marketing beaucoup plus précises, etc.

Parce qu'elle touche un périmètre beaucoup plus large, on peut estimer que la contribution indirecte des données publiques à la croissance est bien supérieure au chiffre d'affaires du "marché de l'information publique" décrit plus haut. En revanche, elle se mesure beaucoup plus difficilement, dans la mesure où il n'existe pas de lien directe entre les données et la valeur du service ou du produit final.

Deux formes de retour financier pour les acteurs publics

Pour les acteurs publics, ces deux manières d'estimer la contribution économique des données publiques ont des conséquences différentes. Dans le premier cas, ils peuvent être tentés de tarifier leurs informations en fonction du chiffre d'affaires que les entreprises spécialisées escomptent en tirer²⁴. Dans le second cas, la chose est pratiquement impossible et le retour financier pour l'acteur public proviendra plutôt des taxes sur l'activité économique des entreprises que de la cession des données. On cherchera alors plutôt à abaisser les barrières économiques, techniques ou pratiques à l'accès aux données afin de favoriser l'activité.

La tarification comme choix économique : l'approche d'un économiste

L'économiste Olivier Bomsel de Mines-ParisTech décrit trois manières de tarifier l'information publique :

Comme une rente (royauté) prélevée sur le bénéfice de l'édition privée : port, octroi, droit de passage...

Comme une facilité essentielle : au coût moyen incrémental de long terme (le "coût de mise à disposition")

Comme un bien public offert aux entreprises au même titre que l'environnement institutionnel. Pour lui, le choix tarifaire reflète des priorités économiques : plus il est cher, plus le service public est en monopole, et plus les services apportés par les entreprises privées sont chers pour le consommateur.

Les entreprises, productrices de données publiques ouvertes ?

Le potentiel des données ouvertes est suffisamment important pour que même des entreprises privées, qui n'y sont nullement invitées par la loi, rendent accessibles leurs données de différentes manières dans le but de permettre à d'autres acteurs de créer des services à valeur ajoutée.

En France, plusieurs entreprises publiques et privées dans les domaines des transports, du courrier, de l'environnement, de l'eau, des télécoms..., réfléchissent aux informations qu'elles pourraient mettre à disposition, d'une manière généralement gratuite. Leur objectif n'est pas philanthropique, mais bien économique : elles attendent que l'intervention d'autres entrepreneurs contribue à améliorer leurs services, à augmenter leur trafic ou à élargir leur zone de chalandise. L'entreprise de transport Keolis a ouvert la voie avec la métropole rennaise, et d'autres suivront.

LA DIRECTIVE INSPIRE

PRESENTATION - OBJECTIF

La directive européenne INSPIRE a été approuvée par le Conseil de ministres de l'Union européenne et par le Parlement européen, puis publiée au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 25 avril 2007. Elle est entrée en vigueur le 15 mai 2007. Elle a pour objectif de fournir les éléments nécessaires à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques environnementales de l'Union européenne et des politiques ou activités susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur l'environnement.

Pour cela, la directive vise, selon sa propre expression, à établir une « infrastructure de données géographiques », c'est-à-dire à définir un cadre pour coordonner l'usage et le développement des informations géographiques afin de permettre le suivi des politiques sur le domaine de l'environnement. Très concrètement, INSPIRE vise à faciliter et organiser la mise à disposition et le partage de données à références géographiques.

CONTENU – OBLIGATIONS

Principes

La directive est construite à partir de quelques principes essentiels définissant les bases d'une infrastructure d'information géographique :

- les données géographiques doivent être stockées, mises à disposition et entretenues au niveau le plus approprié,
- il doit être possible de combiner de manière cohérente des données géographiques tirées de différentes sources dans la Communauté et de les partager entre plusieurs utilisateurs et applications,

- les données géographiques recueillies à un niveau d'autorité publique doivent être mise en commun entre les autres autorités publiques,
- les données géographiques doivent être mises à disposition dans des conditions qui ne fassent pas indûment obstacle à leur utilisation extensive,
- il doit être aisé de rechercher les données géographiques disponibles, d'évaluer leur adéquation et de connaître les conditions applicables à leur utilisation,
- Internet doit être le vecteur central.

Le texte lui-même comprend sept chapitres, dont les intitulés décrivent les grandes orientations d'INSPIRE :

- I - Dispositions générales : définitions, autorités concernées, articulation avec les autres réglementations,
- II – Métadonnées : principes et information attendue, objectifs de mise en oeuvre,
- III - Interopérabilité des séries et des services de données géographiques : principe d'harmonisation et d'interopérabilité, objectifs à atteindre pour chacune des annexes et objectifs de mise en œuvre,
- IV - Services en réseau : services Internet attendus (consultation de métadonnées, affichage de données, téléchargement de données, transformation de données, chaînage de services) et articulation avec le portail européen INSPIRE mis en place par la Commission européenne,
- V - Partage des données : facilitation de l'accès, de l'utilisation et de l'échange,

- VI - Coordination et mesures complémentaires : obligation de créer une structure nationale pour assurer la coordination et obligation de désigner un point de contact pour les contacts avec la Commission européenne,
- VII – Dispositions finales : définition des obligations de suivi de la mise en œuvre et du rapportage triennal auprès de la Commission.
 - o des informations sur la dimension temporelle des données,
 - o la mise à jour des données.

INSPIRE demande la gratuité de consultation des métadonnées, respecte le droit de propriété intellectuelle et prône le partage des données entre autorités publiques.

A ces principes très ouverts, INSPIRE laisse la possibilité à quelques limitations :

Les obligations engendrées par INSPIRE portent sur la mise en œuvre d'une infrastructure de l'information géographique définie par :

- **des métadonnées** : production pour les données numériques et les services, mise en ligne, consultation gratuite,
- **des données géographiques** : la directive n'impose pas la production de nouvelles données. Par contre, les données numériques rentrant dans le champ d'application devront respecter les règles de mises en œuvre définies en application d'INSPIRE ; également, la numérisation ultérieure de données rentrant dans le champ d'INSPIRE devra se faire en respectant ces dites règles,
- **l'interopérabilité** : les normes et standards internationaux constituent le cadre général de production des règles de mise en œuvre, dont le calendrier de développement est planifié dans la directive. Ces dernières devront comprendre la définition et la classification des objets géographiques ainsi que les modalités de géoréférencement. De plus, pour les annexes I et II, elles devront décrire cinq critères :
 - o la notion d'identifiant unique,
 - o le lien entre les objets géographiques,
 - o les attributs essentiels et les thésaurus multilingues correspondants,

- l'accès aux données peut être payant : des redevances nécessaires à la maintenance des lots de données et des services peuvent être demandées par l'autorité publique qui les fournit,
- l'accès public aux données et services INSPIRE ou aux services de commerce électronique peut être restreint dans un certain nombre de cas bien précis, et décrits dans le texte de la directive (exemples : sécurité publique, justice, droits de propriété intellectuelle, localisation des espèces rares).

Les principes de partage et d'accès aux données et aux services doivent respecter la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Acteurs concernés

Tous les acteurs publics détenant des données géographiques en format électronique concernant un ou plusieurs thèmes des annexes de la directive sont concernés : les services de l'Etat, les Conseils régionaux et les conseils généraux, ainsi que les établissements rattachés. Les communes ne rentrent dans le champ que si des dispositions législatives ou réglementaires imposent la collecte ou la diffusion de données. La question des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'est pas abordée spécifiquement et reste à trancher dans le cadre de la transcription en droit français.

Certaines entreprises privées pourraient aussi éventuellement être concernées, selon les missions qu'elles réalisent.

Données rentrant dans le champ d'INSPIRE

Le champ de données couvert est vaste, et se décompose en trois groupes principaux :

- les données nécessaires au repérage sur le territoire, telles que systèmes de coordonnées et systèmes de maillage géographique, unités administratives, réseaux de transport, hydrographie, parcellaire cadastral, adresses et noms de lieux ainsi que des données environnementales les plus importantes (sites protégés).

Cet ensemble constitue l'annexe I de la directive.

- les données complémentaires nécessaires au repérage sur le territoire, telles que l'altimétrie, l'occupation des terres, la géologie et l'ortho-imagerie.

Ces données constituent l'annexe II.

- les données thématiques telles que unités statistiques, bâtiments, vocation des sols, santé et sécurité des personnes, services d'utilité publique et services publics, données sur l'environnement (nombreuses et variées), les installations industrielles, agricoles, la démographie, les périmètres de réglementation, les données météorologiques, sur la mer, les sources d'énergie et les ressources minérales.

Ces données constituent l'annexe III.

La répartition en trois annexes est liée à des délais de réalisation maximum des différentes phases pour la production des métadonnées d'une part et des données et services d'accès d'autre part, ainsi que le niveau d'exigence d'harmonisation : les annexes I et II ont des contraintes fortes d'harmonisation alors que l'annexe III a des contraintes moindres (voir infra).

CALENDRIER

La publication de la directive la rend applicable, et engage les deux étapes suivantes :

- la transposition en droit français : comme toute directive européenne, ce texte implique de modifier des textes législatifs ou réglementaires en droit français. Cette étape devra être achevée au plus tard le 15 mai 2009,
- l'élaboration des règles de mise en œuvre : la directive fixe un certain nombre de questions (spécification des métadonnées, spécification des données, règles d'interopérabilité des services, conditions harmonisées de partage avec les instances européennes, suivi de la mise en œuvre) qui sont à établir, sous l'égide de la Commission, et devront ensuite être appliquées par l'ensemble des acteurs concernés dans les Etats membres. Ces travaux lourds et complexes nécessiteront selon les sujets entre deux et cinq années.

En dehors du texte même de la directive, la Commission européenne a prévu des étapes de concertation pour associer le plus grand nombre d'acteurs à l'élaboration des règles de mise en œuvre. Les « Spatial data communities interest (SDIC) » et les « Legally mandated organisations (LMO) » sont des acteurs qui interviennent lors de l'élaboration des projets de règles de mise en œuvre, pour les phases de revues. Cette relecture est également ouverte à tous lors des consultations publiques.

Après ces deux étapes de la transcription et de la définition des règles de mise en œuvre, c'est la mise en œuvre proprement-dite qui commencera. Les premières phases porteront sur les métadonnées (2009 pour la production de celles de l'annexe I) à 2019 pour l'achèvement de l'harmonisation de certaines données des annexes II et III.

Calendrier de la mise en œuvre d'INSPIRE (métadonnées et données)

	Annexe 1	Annexe 2	Annexe 3
Date limite d'adoption des règles de mise en œuvre des métadonnées	15 mai 2008	15 mai 2008	15 mai 2008
Date limite d'adoption des règles de mise en œuvre des données	15 mai 2009	15 mai 2012	15 mai 2012
Date limite de la mise en œuvre pour les métadonnées	15 mai 2010	15 mai 2010	15 mai 2013
Date limite de la mise en œuvre pour les données pour les données nouvellement collectées ou restructurées en profondeur	15 mai 2011	15 mai 2014	15 mai 2014
Date limite de la mise en œuvre pour les autres données	15 mai 2016	15 mai 2019	15 mai 2019

Le calendrier détaillé pour les services et leur mise en œuvre est le suivant :

- services de découverte via les métadonnées et de visualisation des données : adoption le 15 mai 2008 et mise en œuvre le 15 mai 2010,
- services de téléchargement de données : adoption le 15 novembre 2008 et mise en œuvre le 15 novembre 2010,
- services de transformation de coordonnées : adoption le 15 novembre 2008 et mise en œuvre le 15 novembre 2010,
- chaînage de services : adoption le 15 novembre 2010 et mise en œuvre le 15 novembre 2012.

IMPACTS

Les impacts de ce texte sont très nombreux sur les acteurs de la géomatique : amélioration de la qualité, développement de la notion de partage, essor des communautés thématiques, usages nouveaux et nombreux de l'information géographique et surtout utilisation d'Internet pour accéder aux données.

Une attention particulière doit être accordée aux coûts. En effet, et bien qu'INSPIRE n'entraîne la numérisation d'aucune donnée nouvelle, sa mise en œuvre va générer des

dépenses. Elles auront principalement deux origines :

- la transformation des métadonnées et lots de données existants pour les rendre conformes aux règles de mise en œuvre d'INSPIRE (à noter : si les métadonnées n'existent pas, il faudra les créer),
- la création de métadonnées si elles n'existent pas actuellement.

Il faut également souligner que les toutes nouvelles données produites entrant dans le champ d'INSPIRE devront être conformes aux règles de mise en œuvre.

Celles-ci seront élaborées sous l'égide de la Commission en tenant compte d'études sur les avantages et les conséquences financières des mesures proposées ainsi que leur faisabilité.

ENJEUX

Pour le domaine de l'information géographique, cette directive a une ampleur certaine, tant par les données en cause que les acteurs concernés et les actions à mettre en œuvre. Il s'agit d'un véritable défi, car les changements à apporter aux pratiques et organisations sont conséquents. Trois grands enjeux émergent.

Tout d'abord, la transformation technique ne sera pas aisée : de nombreux acteurs en France ont déjà atteint un niveau de

professionnalisme élevé, mais certainement encore pas tous. En outre, les spécifications qui devront être appliquées, par exemple sur les métadonnées ou sur les données, requerront un professionnalisme élevé. Les géomaticiens devront produire, globalement, un effort de re-qualification de certaines de leurs pratiques, afin de produire des métadonnées et données conformes aux standards d'INSPIRE et rentrer ainsi dans le monde de l'interopérabilité.

Ensuite, une évolution culturelle est à accomplir. Elle ne concerne pas directement les géomaticiens, mais plutôt les autorités publiques qui détiennent des données géographiques. Le partage des données, la facilitation de l'accès, le développement de l'usage de l'information géographique, qui est bien le but d'INSPIRE, suppose en effet que les autorités publiques, dans leur ensemble, redéfinissent les moyens de mettre à disposition leurs données, les échanger, identifier clairement les données concernées, les responsabilités et les rôles de chacun des acteurs dans cette mise à disposition, les conditions d'accès ...

Les pratiques déjà engagées à l'occasion de la convention d'Aarhus constituent des exemples à suivre et développer.

Enfin, des choix stratégiques devront être effectués. INSPIRE est porteur de nouvelles obligations, et sur celles-ci les acteurs n'auront pas de choix. Mais sur plusieurs questions, politique d'accès aux données, champ des acteurs concernés, organisation notamment, la transposition laisse aux Etats des possibilités de choix. La potentialité d'évolution que représente INSPIRE est réelle, en tant que directive européenne, elle va automatiquement mettre en œuvre des changements. Un vrai choix, doublé de considérations notamment financières, sera de s'appuyer sur ce texte pour faire franchir une étape au système français, ou de se limiter aux changements obligatoires a minima. Ce choix est de la responsabilité du gouvernement qui décide des orientations de la transposition des directives, qu'il transmettra au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, chargé de la transposition de la directive INSPIRE en France. Beaucoup l'ont déjà dit, INSPIRE est une chance. La saisir réclamera la contribution de tous les acteurs.

Lien vers le texte de la directive INSPIRE :

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/l_108/l_10820070425fr00010014.pdf

THÈMES DE DONNÉES GÉOGRAPHIQUES DE L'ANNEXE I

1. Référentiels de coordonnées

Systèmes de référencement unique des informations géographiques dans l'espace sous forme d'une série de coordonnées (x, y, z) et/ou la latitude et la longitude et l'altitude, en se fondant sur un point géodésique horizontal et vertical.

2. Systèmes de maillage géographique

Grille multi-résolution harmonisée avec un point d'origine commun et une localisation ainsi qu'une taille des cellules harmonisées.

3. Dénominations géographiques

Noms de zones, de régions, de localités, de grandes villes, de banlieues, de villes moyennes ou d'implantations, ou tout autre élément géographique ou topographique d'intérêt public ou historique.

4. Unités administratives

Unités d'administration séparées par des limites administratives et délimitant les zones dans lesquelles les États membres détiennent et/ou exercent leurs compétences, aux fins de l'administration locale, régionale et nationale.

5. Adresses

Localisation des propriétés fondée sur les identifiants des adresses, habituellement le nom de la rue, le numéro de la maison et le code postal.

6. Parcelles cadastrales

Zones définies par les registres cadastraux ou équivalents.

7. Réseaux de transport

Réseaux routier, ferroviaire, aérien et navigable ainsi que les infrastructures associées. Sont également incluses les correspondances entre les différents réseaux, ainsi que le réseau transeuropéen de transport tel que défini dans la décision no 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport et les révisions futures de cette décision.

8. Hydrographie

Éléments hydrographiques, y compris les zones maritimes ainsi que toutes les autres masses d'eau et les éléments qui y sont liés, y compris les bassins et sous-bassins hydrographiques. Conformément, le cas échéant, aux définitions établies par la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et sous forme de réseaux.

9. Sites protégés

Zone désignée ou gérée dans un cadre législatif international, communautaire ou national en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation.

THÈMES DE DONNÉES GÉOGRAPHIQUES DE L'ANNEXE II

1. Altitude

Modèles numériques pour l'altitude des surfaces terrestres, glaciaires et océaniques. Comprend l'altitude terrestre, la bathymétrie et la ligne de rivage.

2. Occupation des terres

Couverture physique et biologique de la surface terrestre, y compris les surfaces artificielles, les zones agricoles, les forêts, les zones (semi-naturelles), les zones humides et les masses d'eau.

3. Ortho-imagerie

Images géoréférencées de la surface terrestre, provenant de satellites ou de capteurs aéroportés.

4. Géologie

Géologie caractérisée en fonction de la composition et de la structure. Englobe le substratum rocheux, les aquifères et la géomorphologie.

THÈMES DE DONNÉES GÉOGRAPHIQUES VISÉS À ANNEXE III**1. Unités statistiques**

Unités de diffusion ou d'utilisation d'autres informations statistiques.

2. Bâtiments

Situation géographique des bâtiments.

3. Sols

Sols et sous-sol caractérisés selon leur profondeur, texture, structure et teneur en particules et en matières organiques, pierrosité, érosion, le cas échéant pente moyenne et capacité anticipée de stockage de l'eau.

4. Usage des sols

Territoire caractérisé selon sa dimension fonctionnelle prévue ou son objet socioéconomique actuel et futur (par exemple, résidentiel, industriel, commercial, agricole, forestier, récréatif).

5. Santé et sécurité des personnes

Répartition géographique des pathologies dominantes (allergies, cancers, maladies respiratoires, etc.) liées directement (pollution de l'air, produits chimiques, appauvrissement de la couche d'ozone, bruit, etc.) ou indirectement (alimentation, organismes génétiquement modifiés, etc.) à la qualité de l'environnement, et ensemble des informations relatif à l'effet de celle-ci sur la santé des hommes (marqueurs biologiques, déclin de la fertilité, épidémies) ou leur bien-être (fatigue, stress, etc.).

6. Services d'utilité publique et services publics

Comprend les installations d'utilité publique, tels que les égouts ou les réseaux et installations liés à la gestion des déchets, à l'approvisionnement énergétique, à l'approvisionnement en eau, ainsi que les services administratifs et sociaux publics, tels que les administrations publiques, les sites de la protection civile, les écoles et les hôpitaux.

7. Installations de suivi environnemental

La situation et le fonctionnement des installations de suivi environnemental comprennent l'observation et la mesure des émissions, de l'état du milieu environnemental et d'autres paramètres de l'écosystème (biodiversité, conditions écologiques de la végétation, etc.) par les autorités publiques ou pour leur compte.

8. Lieux de production et sites industriels

Sites de production industrielle, y compris les installations couvertes par la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et les installations de captage d'eau, d'extraction minière et de stockage.

9. Installations agricoles et aquacoles

Équipement et installations de production agricoles (y compris les systèmes d'irrigation, les serres et les étables).

10. Répartition de la population — démographie

Répartition géographique des personnes, avec les caractéristiques de population et les niveaux d'activité, regroupées par grille, région, unité administrative ou autre unité analytique.

11. Zones de gestion, de restriction ou de réglementation et unités de déclaration

Zones gérées, réglementées ou utilisées pour les rapports aux niveaux international, européen, national, régional et local. Sont inclus les décharges, les zones restreintes aux alentours des sources d'eau potable, les zones vulnérables aux nitrates, les chenaux réglementés en mer ou les eaux intérieures importantes, les zones destinées à la décharge de déchets, les zones soumises à limitation du bruit, les zones faisant l'objet de permis d'exploration et d'extraction minière, les districts hydrographiques, les unités correspondantes utilisées pour les rapports et les zones de gestion du littoral.

12. Zones à risque naturel

Zones sensibles caractérisées en fonction des risques naturels (tous les phénomènes atmosphériques, hydrologiques, sismiques, volcaniques, ainsi que les feux de friche qui peuvent, en raison de leur situation, de leur gravité et de leur fréquence, nuire gravement à la société), tels qu'inondations, glissements et affaissements de terrain, avalanches, incendies de forêts, tremblements de terre et éruptions volcaniques.

13. Conditions atmosphériques

Conditions physiques dans l'atmosphère. Comprend les données géographiques fondées sur des mesures, sur des modèles ou sur une combinaison des deux, ainsi que les lieux de mesure.

14. Caractéristiques géographiques météorologiques

Conditions météorologiques et leur mesure: précipitations, température, évapotranspiration, vitesse et direction du vent.

15. Caractéristiques géographiques océanographiques

Conditions physiques des océans (courants, salinité, hauteur des vagues, etc.).

16. Régions maritimes

Conditions physiques des mers et des masses d'eau salée divisées en régions et en sous-régions à caractéristiques communes.

17. Régions biogéographiques

Zones présentant des conditions écologiques relativement homogènes avec des caractéristiques communes.

18. Habitats et biotopes

Zones géographiques ayant des caractéristiques écologiques particulières — conditions, processus, structures et fonctions (de maintien de la vie) — favorables aux organismes qui y vivent. Sont incluses les zones terrestres et aquatiques qui se distinguent par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques ou biotiques, qu'elles soient naturelles ou semi-naturelles.

19. Répartition des espèces

Répartition géographique de l'occurrence des espèces animales et végétales regroupées par grille, région, unité administrative ou autre unité analytique.

20. Sources d'énergie

Sources d'énergie comprenant les hydrocarbures, l'énergie hydraulique, la bioénergie, l'énergie solaire, l'énergie éolienne, etc., le cas échéant accompagnées d'informations relatives à la profondeur/la hauteur de la source.

21. Ressources minérales

Ressources minérales comprenant les minerais métalliques, les minéraux industriels, etc., le cas échéant accompagnées d'informations relatives à la profondeur/la hauteur de la ressource.

La réutilisation des informations publiques

PRINCIPES

L'ordonnance du 6 juin 2005, transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 novembre 2003, a complété la loi du 17 juillet 1978 en lui ajoutant un chapitre II consacré à la « réutilisation des informations publiques » (art. 10 à 19).

Reconnaissance d'un droit à la réutilisation

La loi du 17 juillet 1978 trace le cadre juridique de la réutilisation des informations publiques :

- elle autorise toute forme de réutilisation ;
- encadre la réutilisation en définissant des principes généraux applicables en toute circonstance (art. 12), au nombre desquels figure le respect des données à caractère personnel (art. 13) ;
- permet de subordonner cette réutilisation au paiement d'une redevance couvrant des frais autres que ceux de l'accès aux documents (art. 15) et à la détention d'une licence (art. 16) ;
- limite la possibilité de consentir des droits exclusifs de réutilisation aux nécessités du service public et impose à terme de mettre fin aux droits qui méconnaîtraient ce principe.

Champs d'application de la loi

La réutilisation est définie comme toute utilisation « à d'autres fins que celles de la mission de service public en vue de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus ».

Le champ du droit d'accès aux documents administratifs et celui du droit à réutilisation ne se recoupent pas exactement. L'information publique ne peut être réutilisée que si elle figure dans un document accessible ou ayant fait l'objet d'une diffusion publique. Cependant des documents accessibles ne sont pas tous réutilisables, notamment ceux comportant des données à caractère personnelles ou les documents protégés par un droit de propriété intellectuelle.

Redevance, licence et répertoire

La loi précise les dispositifs qui permettent au public de mieux repérer des informations publiques réutilisables et de savoir à l'avance quelles sont les conditions de leur réutilisation.

Obligation est faite aux autorités de tenir un répertoire des principaux documents qu'elles élaborent ou détiennent sur lesquels figurent des informations susceptibles d'être réutilisées en précisant les conditions de cette réutilisation, en particulier si elle est ou non soumise à la perception d'une redevance et à licence. Une licence-type doit être élaborée et rendue publique à l'avance.

Chaque autorité compétente a le choix de décider si la réutilisation des informations qu'elle détient donnera lieu ou non à la perception d'une redevance. Elle encadre la fixation du montant de cette redevance tout en laissant une marge d'appréciation importante. **Les autorités qui décident de percevoir une redevance doivent délivrer une licence de réutilisation.**

Pour la **fixation du montant de la redevance**, l'administration tient compte des coûts de mise à disposition des informations, notamment, le cas échéant, du coût du traitement permettant de rendre les informations anonymes. Elle peut aussi tenir compte des coûts de collecte et de production des informations et prévoir ainsi une rémunération de ses investissements comprenant éventuellement une part au titre de ses droits de propriété intellectuelle.

La procédure applicable en matière de réutilisation

En l'absence de licence, la réutilisation est en principe de droit et ne requiert l'accomplissement d'aucune démarche particulière. Toute personne a le droit de réutiliser des informations publiques, sous réserve de respecter les conditions posées à l'article 12 : « sauf accord de l'administration, la réutilisation des informations est soumise à la condition que ces dernières ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées ».

En cas de licence, **la loi indique quelles précisions doivent figurer dans la demande de licence** et impartit un délai d'un mois, qui peut être prolongé d'un mois supplémentaire, à l'autorité saisie pour donner une suite à la demande.

En cas de refus de licence, la Commission d'accès aux documents administratifs peut être saisie de toute « décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques » et cette saisine est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux. Elle dispose d'un délai d'un mois pour statuer. Cette décision défavorable peut résulter d'un refus d'accès, d'un refus de signature de licence ou encore d'un désaccord sur le montant de la redevance.

Les exceptions au droit de réutilisation

Le droit de réutilisation des informations publiques figurant dans les documents élaborés ou détenus par les administrations ne s'applique pas :

- si les documents contenant les informations ne sont pas communicables en application de la loi du 17 juillet 1978 ou d'un autre texte législatif – toutefois, lorsqu'un document en principe non communicable a fait l'objet d'une diffusion publique, les informations qui y figurent sont réutilisables ;
- si les documents contenant les informations ont trait à l'exercice d'une mission de service public industriel et commercial de l'administration ;
- si des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle sur les documents contenant l'information .

La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. La réutilisation n'est possible que :

- si la personne concernée y a consenti ;
- si les données ont été anonymisées ;
- si une disposition législative ou réglementaire le permet.

Les établissements et institutions d'enseignement et de recherche, ainsi que les établissements, organismes et services culturels, à titre dérogatoire, fixent eux-mêmes les conditions de la réutilisation des informations qu'ils détiennent (art. 11).

Mise à jour : 28/04/2008

APPLICATION

- Le champ d'application de la loi
- Conditions de réutilisation
- Les répertoires d'informations publiques
- Sanction de la méconnaissance des règles de réutilisation
- Protection des droits de propriété

La loi définit un cadre juridique pour permettre aux entreprises de réutiliser les informations publiques mais également pour que les autorités administratives leur facilitent cette possibilité, en faisant connaître les informations publiques dont elles disposent par la mise en place de répertoires, et en indiquant par avance les conditions dans lesquelles elles peuvent être réutilisées, telles que la nécessité d'acquitter une redevance. Dans ce cas une licence devra être signée, dont les termes seront également diffusés largement. C'est pourquoi la commission considère qu'il est essentiel que les administrations mettent pleinement en œuvre le dispositif relatif à la réutilisation .

La question doit être traitée par les autorités administratives en dehors de toute demande de réutilisation. Elles peuvent soumettre les projets qu'elle élaborent à la consultation de la CADA, laquelle s'assure qu'ils sont conformes aux dispositions de la loi. Mais il n'entre pas dans le rôle de la CADA de réaliser des modèles de répertoire ou de licence, ni de calculer le montant des redevances susceptibles d'être exigées.

Incidences de la réutilisation sur le droit d'accès aux documents administratifs

La possibilité de réutiliser des informations publiques constitue un nouveau chapitre de la loi du 17 juillet 1978, qui s'ajoute désormais à celui relatif au droit d'accès aux documents administratifs. Elle obéit cependant à une logique différente, d'ordre économique, et doit être traitée de façon indépendante de la question du droit d'accès aux documents. La réutilisation, bien que s'inscrivant chronologiquement dans la continuité de l'accès, suit donc un régime distinct et autonome.

C'est pourquoi, la CADA estime que « l'usage que le demandeur compte faire des documents communiqués est sans incidence sur son droit d'accès » garanti par la loi du 17 juillet 1978 et que la circonstance que le demandeur se livre ensuite à une utilisation commerciale des documents obtenus est sans influence sur le droit d'accès qu'il tire des dispositions du chapitre Ier de la loi du 17 juillet 1978 .

La CADA rappelle également que la réutilisation n'est pas soumise à autorisation, et il n'y a donc pas d'obstacle à ce que le détenteur de documents administratifs les réutilise sans en informer l'administration .

Dans l'hypothèse d'une probable réutilisation, la CADA invite l'administration à avertir le demandeur que toute réutilisation des informations figurant sur ces documents doit se faire dans le respect des dispositions du chapitre II de la même loi issues de l'ordonnance du 6 juin 2005, en particulier de son article 13 relatif à la réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel. La CADA, pour sa part, ne manque pas, chaque fois qu'une demande d'accès à des documents administratifs paraît susceptible d'être suivie d'une réutilisation, de rappeler au demandeur les obligations que la loi lui impose, en particulier lorsque le document comporte des données personnelles .

Le champ d'application de la loi

Inséré dans la loi du 17 juillet 1978 sous la forme d'un chapitre II consacré à la « réutilisation des informations publiques », son champ d'application ne recouvre pas celui de l'accès aux documents « élaborés et détenus » par les administrations (art. 1er de la loi) et la CADA, affaire après affaire, tente de circonscrire les notions qu'elle doit appliquer.

Qu'est-ce qu'une réutilisation ?

La loi prévoit que ce terme recouvre l'utilisation « à d'autres fins que celles de la mission de service public en vue de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus ». La CADA a, par suite, estimé que la publication par voie de presse des bans pour les mariages n'est pas une réutilisation , mais le « simple prolongement » de la fin pour laquelle ils ont été élaborés. La simple publication de documents sur un site internet n'est pas non plus une « réutilisation », à la différence de la publication des résultats d'examen et de concours par une société spécialisée .

En revanche, l'exploitation par un journaliste d'informations publiques figurant dans un document administratif est une réutilisation , comme l'élaboration de documents graphiques à partir de cartes élaborées par une administration ou la mise en ligne de documents administratifs obtenus en vertu du chapitre Ier de la loi du 17 juillet .

Tenant compte du dernier alinéa de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, qui exclut les échanges d'informations entre les autorités administratives, la CADA a décliné sa compétence pour se prononcer sur des demandes de réutilisation formulées par une collectivité locale auprès des services de l'État, qualifiée d'échange d'informations hors champ de la loi . Elle se déclare pareillement incompétente pour se prononcer sur l'accès à certaines informations pour lesquelles le législateur a prévu un régime particulier, en l'occurrence à propos de documents liés à l'immatriculation des véhicules .

Qu'est-ce qu'une information publique ?

Il faut distinguer les notions de document administratif et celle d'informations publiques.

En matière de réutilisation, la CADA vérifie si les éléments demandés sont communicables en application des articles 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978 ou si ils ont fait l'objet d'une diffusion publique, ce qui leur donne le caractère d'informations publiques, quel que soit le support matériel sur lesquels ils figurent. Ainsi, s'agissant de l'ensemble des résultats au baccalauréat, dont la communication n'est pas un droit en vertu du chapitre Ier de la loi, le fait qu'ils soient diffusés publiquement par l'administration leur confère, en vertu de l'article 10, le caractère d'informations publiques, et par suite la CADA admet le droit de les réutiliser.

De même, la CADA rappelle la jurisprudence du Conseil d'État qui juge que des documents administratifs, au sens de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978, qui font l'objet d'une diffusion publique sous la forme d'une commercialisation (cartes IGN, fichier SIRENE de l'INSEE, registre des sociétés, normes AFNOR...) ne sont pas soumises aux règles de communication du chapitre Ier de la loi, mais, du fait de cette diffusion publique, sont en principe compris dans le champ d'application du chapitre II sur la réutilisation, sous réserve du droit de propriété des tiers.

À l'inverse, conformément à la rédaction du b) du même article, elle rappelle qu'un document communicable, sous certaines réserves, comme une convention de délégation de service public, n'est pas dans le champ de la réutilisation, dès lors qu'il est détenu dans l'exercice d'une mission d'un Service public industriel et commercial (SPIC). La commission précise cependant que la réutilisation à des fins commerciales n'est interdite par aucun texte.

Enfin, reprenant le c) de l'article 10, la CADA estime que n'entrent pas dans le champ d'application du chapitre II de la loi des documents détenus par une administration et sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle. Dans une telle hypothèse, la qualification « d'informations publiques » est écartée, comme par exemple pour des images aériennes, pour des photographies de plans originaux établis par un cabinet d'architecte, pour une base de données, dont les membres d'un groupement d'intérêt public demeurent individuellement propriétaires.

La commission écarte également du champ d'application du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978, les informations détenues par l'ONAC (Office national des anciens combattants), qui doit être regardé comme assurant une mission de la nature de celles d'un établissement culturel au sens des dispositions de l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978. Il appartient donc à l'ONAC de fixer lui-même les modalités de réutilisation.

Comment la CADA définit-elle le contenu du droit à la réutilisation ?

La CADA vérifie d'abord si les éléments demandés sont communicables en application des articles 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978 ou s'ils ont fait l'objet d'une diffusion publique, ce qui leur donne le caractère d'informations publiques.

Pour apprécier la « communicabilité » de certains documents, la CADA fait également application de régimes particuliers, tel celui applicable à certains actes des collectivités territoriales (L. 2121-26 du CGCT pour les communes).

Si la CADA reconnaît l'existence d'un droit à réutilisation des informations publiques, elle indique alors que, sauf dans les cas où la réutilisation est subordonnée à la délivrance d'une licence, elle ne nécessite pas de recueillir l'autorisation préalable de l'administration.

Conditions de réutilisation

Sauf accord de l'administration, les informations publiques ne doivent pas être altérées, leur sens ne doit pas être dénaturé et les sources et dates de leur dernière mise à jour doivent être mentionnées. La CADA rappelle régulièrement ses dispositions lorsque se pose la question, comme pour la réutilisation d'informations diffusées sur le site internet d'une mairie, pour la reproduction de documents budgétaires, dans une revue ou sur le site Internet d'une association.

Un cas particulier : les données à caractère personnel

S'agissant des données à caractère personnel, la commission rappelle régulièrement les termes de l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978 qui subordonne leur réutilisation au respect de la loi du 6 janvier 1978 et aux trois conditions alternatives mentionnées à l'alinéa 2 qui sont : soit le consentement de la

personne, soit l'anonymisation des données, soit l'existence d'une dérogation réglementaire ou législative.

Dans un avis du 21 février 2008, adopté après concertation avec la CNIL, la CADA a estimé que le deuxième alinéa de l'article 13 avait une portée autonome par rapport au premier et par rapport à la loi CNIL. Saisie à propos d'une demande formulée par un journaliste, elle a estimé que, si la réutilisation portait sur des « données à caractère personnel », les dispositions de l'article 13 s'appliquaient, notamment sur le consentement de la personne concernée ou sur l'anonymisation. Elle a toutefois retenu une lecture large de la dernière possibilité portant sur l'existence d'une disposition législative ou réglementaire permettant une telle réutilisation. Elle a admis que la loi de 1881 sur la presse ou encore les articles du code général des collectivités territoriales (CGCT) permettant la publication de certains actes des collectivités territoriales pouvaient être regardées comme dispensant de la recherche de l'accord de la personne visée.

Par ailleurs, la CADA, saisie d'une demande qui portait sur la possibilité de communiquer à une association des éléments touchant à la vie privée et au secret des affaires figurant dans une base de données nationales (identification des animaux), pour que celle-ci puisse étudier ces données et transmettre des informations aux acteurs du secteur, a estimé qu'une telle communication à des tiers supposait une habilitation législative pour déroger aux règles actuelles.

Le droit exclusif de réutilisation

La CADA veille au principe de libre concurrence en matière de réutilisation au bénéfice de tous les opérateurs intéressés affirmé par la loi, et estime par conséquent que l'octroi d'un droit exclusif doit être justifié. En particulier, lorsque est en cause un droit d'exclusivité, elle vérifie si ce droit est nécessaire à l'exercice d'une mission de service public (art. 14) et a ainsi rejeté une telle qualification pour un projet de cession de droits d'un logiciel « webinforoute » par un département au profit d'une société.

Contenu des licences et des redevances

La réutilisation des informations publiques peut donner lieu au versement de redevances, et il est alors obligatoire qu'une licence soit proposée au réutilisateur.

N'ayant pas eu à examiner des tarifs de redevances ou de licences, la CADA n'a pas eu l'occasion de se prononcer de façon précise sur la conformité à la loi de ceux qui ont pu être établis jusqu'ici. Elle rappelle cependant régulièrement les principes qui doivent présider à leur élaboration. Selon l'article 15 de la loi du 17 juillet 1978, la réutilisation d'informations publiques peut donner lieu au versement de redevances. La loi laisse toutefois à chaque autorité compétente le soin de décider si la réutilisation des informations qu'elle détient donnera lieu ou non à la perception d'une telle redevance. La loi encadre la fixation de son montant, tout en laissant une marge d'appréciation importante, son calcul inclut des coûts d'anonymisation, des coûts de collecte et de production et une « rémunération raisonnable des investissements » de l'administration (dont une part au titre des droits de propriété intellectuelle). Le montant de la redevance ne doit pas être discriminatoire ni être supérieur au coût que l'administration s'impute lorsqu'elle utilise ces informations dans le cadre d'activités commerciales.

La CADA déduit de ces éléments de calcul que l'administration saisie d'une demande en vue de la réutilisation d'informations publiques ne peut intégrer dans la fixation de la redevance un paramètre permettant de tenir compte des recettes que dégagera la réutilisation des informations ; qu'elle ne peut traiter différemment des réutilisateurs placés dans une même situation ; qu'elle est tenue d'établir une comptabilité analytique pour permettre de justifier que les redevances ont été déterminées dans le respect des lignes directrices posées par la loi du 17 juillet 1978 et le décret du 30 décembre 2005.

En application de l'article 16 de la loi, lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance, la réutilisation d'informations publiques donne lieu à la délivrance d'une licence, qui fixe les conditions de la réutilisation des informations publiques. Cet article précise également que les administrations qui élaborent ou détiennent des documents contenant des informations publiques pouvant être réutilisées sont tenues de mettre préalablement des licences-types, le cas échéant par voie électronique, à la disposition des personnes intéressées par la réutilisation de ces informations. En outre, l'article 38 du

décret du 30 décembre 2005 prévoit que les conditions de réutilisation des informations publiques, ainsi que le montant des redevances liées aux licences-types, sont fixées à l'avance par l'administration.

La CADA considère que le fait que le demandeur devienne titulaire d'une licence qui fixe les conditions de réutilisation est la juste contre partie du versement de la redevance. Ces conditions ne peuvent apporter de restrictions que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée, et à condition de ne pas restreindre la concurrence. La circonstance qu'une administration n'a pas préalablement élaboré la licence type prévue par le législateur, ni fixé à l'avance le montant de la redevance susceptible d'être exigée des personnes intéressées par la réutilisation de ces informations ne peut être invoquée par l'administration comme faisant obstacle à l'exercice du droit à réutilisation dans les conditions précisées plus haut . La CADA a aussi estimé qu'il était légalement difficilement envisageable de fixer des tarifs pour la consultation et l'accès en ligne à des fonds d'archives différents selon que le demandeur réside ou non dans le département . La commission examine en détail les conditions de détermination du montant de la redevance, notamment au regard du principe d'égalité .

La CADA a eu à connaître de demandes d'avis portant sur des documents librement réutilisables et sur d'autres soumis à licence : s'agissant de ces derniers, la commission examine les dispositions de la licence imposées au demandeur et vérifie si l'obligation de la signer avant d'obtenir les documents sollicités est justifiée en droit ; à propos des différentes données issues du répertoire SIRENE .

Les répertoires d'informations publiques

En application de l'article 17 de la loi du 17 juillet 1978 qui impose la tenue d'un répertoire des documents où figurent les informations publiques, la CADA a précisé que les dispositions de l'article 36 du décret du 30 décembre 2005 ne confèrent pas un caractère exhaustif à ce répertoire et laissent ainsi à chaque collectivité une marge d'appréciation. Le but n'est pas de dresser une liste complète des documents existants. Le but est donc plutôt, en fonction des informations publiques qui sont susceptibles de présenter un intérêt pour des réutilisateurs et en tenant compte des répertoires existants, de faciliter, par nature d'informations publiques, l'identification des documents qui les contiennent lorsqu'elle peut poser problème . Interrogée sur ce point, la CADA a indiqué que l'absence de constitution d'un tel répertoire n'exposait pas la collectivité publique à des sanctions . Sur ces différents dispositifs prévus par la loi pour faciliter la réutilisation, la Commission observe que peu d'administrations et de collectivités territoriales ont élaboré le répertoire des informations publiques - obligatoire - ou proposé en ligne des licences-types, afin de percevoir une redevance. Pourtant, ces licences permettraient aux administrations de faire financer par les intéressés, à savoir les réutilisateurs, le coût de la mise à leur disposition d'informations publiques (garantie d'une qualité de l'information sans pour autant en faire supporter le prix au contribuable).

Sanction de la méconnaissance des règles de réutilisation

L'article 18 de la loi du 17 juillet 1978 confie à la CADA une nouvelle mission, assortie d'un pouvoir de sanction : la Commission peut désormais infliger une amende d'un montant maximal de 150 000 € (300 000 € en cas de récidive dans un délai de 5 ans) ⚡ :

- lorsque la réutilisation a été faite en méconnaissance de l'obligation de détention d'une licence ou des prescriptions de la licence ;
- lorsque les données publiques ont été altérées sans autorisation administrative ou leur sens dénaturé.

La demande de sanction doit être faite par l'autorité administrative qui estime qu'une réutilisation de ses informations publiques est non conforme aux dispositions de la loi, soit en raison de la dénaturation des informations en cause, soit que cette réutilisation aurait dû se faire dans le cadre d'une licence que le réutilisateur n'a pas signée, soit qu'il ne respecte pas l'engagement qu'il a pris en la signant.

Protection des droits de propriété

L'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 dispose que « les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique ». Cette disposition n'a ni pour objet, ni pour effet d'interdire la communication au public des documents entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 ou du code de la propriété intellectuelle et notamment ceux qui présentent le caractère d'œuvre de l'esprit.

Lorsqu'elle est saisie de la question, la commission se borne à rappeler la proscription, édictée par ce code, de l'utilisation collective qui pourrait en être faite et notamment l'interdiction de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués. La commission souligne que le non-respect de ces dispositions exposerait les demandeurs aux sanctions prévues par la loi.

Elle en a ainsi décidé pour :

- un document vidéo ;
 - des documents établis par un prestataire privé dans le cadre de l'élaboration d'un PLU , pour la photographie de plans d'architectes pour la reconstruction d'un quartier d'une ville , pour le plan d'une maison ;
 - un rapport final de thèse ;
 - des pièces de mise en scène, des cahiers techniques de régie des pièces et, plus généralement, des documents contenant des informations relatives à la mise en scène des spectacles ;
 - une étude de faisabilité réalisée le 7 novembre 2005 par un prestataire de services privé en vue de l'installation d'une chaufferie centralisée automatique au bois déchiqueté ;
 - des études réalisées pour un syndicat mixte dans le cadre de marchés de prestations intellectuelles .
- Cette position est adoptée pour le droit d'accès aux documents administratifs, mais la CADA constate en revanche, qu'aux termes mêmes de l'article 10 la loi, sont exclus du droit à réutilisation les informations publiques contenues dans des documents sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle .

Dans une telle hypothèse, la CADA, s'agissant d'images aériennes numériques obtenues dans le cadre d'un marché public, estime que la qualification « d'informations publiques » doit être écartée . A l'inverse, la CADA a rappelé la jurisprudence du Conseil d'État qui juge que des documents administratifs, au sens de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978, qui font l'objet d'une diffusion publique sous la forme d'une commercialisation (cartes IGN, fichier SIRENE de l'INSEE, registre des sociétés, normes AFNOR...), ne sont pas soumises aux règles de communication du chapitre Ier de la loi, mais du chapitre II sur la réutilisation, à propos de données géographiques .