



PREMIER MINISTRE

Plan d'action pour la France

Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques

01

Contexte de la politique française
d'ouverture des données publiques

02

Défis à surmonter

03

Axes de travail pour l'avenir

04

Annexes

6 novembre 2013

Contact

SGMAP / Mission Etalab
20 avenue de Segur
75007 Paris
01 42 75 80 00

Sommaire

Introduction.....	2
1. Contexte de la politique française d'ouverture des données publiques.....	3
2. Défis à surmonter.....	7
3. Axes de travail pour l'avenir.....	8
4. Annexes.....	8
ANNEXE 1	
Axes de travail pour l'ouverture des données à fort potentiel.....	13
ANNEXE 2	
Feuille de route sur l'ouverture et le partage des données publiques.....	18
ANNEXE 3	
Vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques.....	24
ANNEXE 4	
Rapport sur les modèles économiques de l'ouverture des données publiques.....	35

Plan d'action pour la France

Mise en application de la Charte du G8 pour l'ouverture des données du 18 juin 2013.

Document compilé par la mission Etalab (data.gouv.fr) au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique en concertation interministérielle.

Ce document est publié sous « Licence Ouverte ». Vous êtes libre de le reproduire, copier, publier et transmettre ; diffuser et redistribuer ; adapter, modifier, extraire et transformer ; et exploiter, y compris à titre commercial ; le tout sous réserve de mentionner sa paternité : sa source à minima (Etalab) et sa date de dernière mise à jour (4 novembre 2013).



LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE

Introduction

La France, son gouvernement et ses collectivités territoriales se sont engagés avec force dans **l'ouverture et le partage des données publiques**. Cette politique essentielle est considérée à la fois comme :

- ▶ Un ressort de vitalité démocratique,
- ▶ Une stratégie d'aide à l'innovation économique et sociale,
- ▶ Un levier pour la modernisation de l'action publique.

L'ouverture et le partage des données publiques est un acte politique fort qui s'inscrit dans une longue tradition républicaine et démocratique française. L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, adoptée le 26 août 1789, affirmait ainsi que « la Société est en droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

Au nom de ce principe, **la France a progressivement construit un droit d'accès aux documents et aux informations de l'administration**, depuis le service public des archives, le service de la statistique publique, l'adoption en 1978 de la loi sur l'accès aux documents administratifs, la création d'un grand service public de la diffusion du droit ou encore la transposition de la directive européenne sur les informations du secteur public en 2005.

Avec l'ouverture, dès 2010, de portails d'open data dans plusieurs collectivités locales et la création, en 2011, de la mission Etalab auprès du Premier ministre, la France a ajouté à cet impératif démocratique un **engagement résolu au service de l'innovation**, de la croissance économique et de la modernisation de l'action publique.

C'est pourquoi le Président de la République a apporté son plein soutien à la **Charte du G8 pour l'Ouverture des Données Publiques**, adoptée au Sommet du G8 les 17 et 18 juin 2013, dont le communiqué final, appelle à « des économies ouvertes, des sociétés ouvertes et des gouvernements ouverts ».

Conformément aux termes de cette charte, le présent document rappelle le **contexte** de la politique du gouvernement français en matière d'ouverture des données publiques, détaille les principales difficultés et les défis auxquels elle fait face, et présente les **axes de travail pour l'avenir** que s'est fixé le gouvernement.

Contexte de la politique française d'ouverture des données publiques

La France reconnaît depuis la Déclaration des Droits de l'Homme et des Citoyens que : « *la société est en droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Cet impératif de transparence s'est notamment concrétisé, au long de son histoire, par la reconnaissance d'un droit d'accès aux archives publiques (1794), par la création d'un grand service public de l'information statistique (INSEE - 1946) ou encore par l'instauration d'un service public de la diffusion du droit.

En 1978, **deux lois fondatrices posent les piliers du modèle républicain dans la société de l'information** : la protection des données personnelles, avec la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; et l'ouverture généralisée des données publiques, fondée sur la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs. Ces derniers sont ainsi définis : « (...) *quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents, notamment, les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions.* (...) » (Article 1^{er}). Ces deux lois ont été, en outre, complétées en 1979 par la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

Le droit d'accès aux documents administratifs a été **reconnu comme une « liberté publique »** par le Conseil d'État (CE, 29 avril 2002, U., n° 228830). En 1997, le Gouvernement en a élargi le principe en décidant la mise en ligne gratuite des « données publiques essentielles ». En 2003, la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, transposée par l'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 décembre 2005, a facilité la réutilisation des documents existants détenus par des organismes du secteur public. Le décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs a posé le principe de la gratuité du droit à réutilisation.

La politique française d'ouverture des données publiques s'est enrichie avec la **création de la mission Etalab, par décret du Premier ministre, 21 février 2011**. Rattachée au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, sous l'autorité du Premier ministre, la mission Etalab est chargée de coordonner le travail des administrations et d'apporter son soutien aux autres entités dotées d'une mission de service public pour mettre à disposition leurs données publiques ; de développer la plateforme nationale data.gouv.fr et de stimuler les réutilisations de ces données, par l'administration elle-même comme par les forces économiques.

Le 18 octobre 2011, le gouvernement a annoncé la création de la **Licence Ouverte**, visant à faciliter la réutilisation libre et gratuite la plus large des données publiques, conçue dans une démarche de concertation avec l'ensemble des parties prenantes pertinentes au sein de l'administration comme parmi la société civile.

Le 17 mai 2012, les ministres du nouveau gouvernement adoptaient une **Charte de déontologie** dans laquelle ils s'engageaient à favoriser l'ouverture des données publiques et leur réutilisation libre et gratuite.

A l'occasion du séminaire gouvernemental sur le numérique, le gouvernement a présenté le 28 février 2013 sa **feuille de route pour l'ouverture et le partage des données publiques** (voir Annexe 2). Le 17 septembre 2013, pour faciliter l'appropriation de cette démarche par les agents publics, le Premier ministre adressait également, par voie de circulaire, un **Vademecum** de l'ouverture et du partage des données publiques (voir Annexe 3).

Enfin, le 18 juin 2013, le Président François Hollande adoptait, avec les Chefs d'Etat et de gouvernement du G8, la Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques, largement soutenue par la France.

Principaux éléments de contexte

Les principaux éléments du contexte actuel de la politique d'ouverture et de partage des données publiques menée par le gouvernement sont rappelés ci-dessous.

Gouvernance

- **Conduite politique** : le Premier ministre détermine et conduit la politique d'ouverture des données publiques, arrêtée notamment dans la feuille de route du 28 février 2013 et à l'occasion des Comités interministériels de modernisation de l'action publique (CIMAP) qui réunissent à intervalles réguliers l'ensemble des ministères concernés par la modernisation de l'action publique.
- **Pilotage interministériel** : la mission Etalab, au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) placé sous l'autorité du Premier ministre et à disposition de la Ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique, est chargée de coordonner et d'accompagner l'action des services de l'Etat et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques.
- **Réseau de coordinateurs et de correspondants** : Un Comité de Pilotage réunissant les coordinateurs Open Data nommés auprès de chaque Secrétaire général de ministère a été constitué. Il se réunit régulièrement, et permet la coordination de l'action des ministères et l'animation d'un réseau de correspondants au sein de l'administration.
- **Modernisation de l'action publique** : le Premier ministre a, par ailleurs, demandé à tous les ministres de préciser leur stratégie d'ouverture des données publiques dans les « programmes ministériels de modernisation et de simplification » (PMMS).
- **Evaluation, expertise et conseil** : le conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), placé auprès du Premier ministre, exerce une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans les domaines de l'édition publique, de l'information administrative et de la mise à disposition des données publiques. Il veille notamment à la bonne allocation des moyens et à la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Accompagnement des administrations

Le 17 Septembre 2013, le Premier ministre a adressé à tout le gouvernement une circulaire rappelant l'importance de la politique d'ouverture et de partage des données publiques et demandant la large diffusion d'un **Vademecum** destiné à faciliter l'appropriation concrète de cette politique, de ses enjeux et de sa déclinaison opérationnelle. Ce guide pratique vise à fournir des réponses concrètes aux questions que les agents publics sont aujourd'hui appelés à se poser (voir Annexe 3).

Les coordinateurs Open Data réunis en Comité de Pilotage ont, par ailleurs, tissé au sein de leurs administrations respectives un **réseau de près de 250 correspondants** dans les principaux services, directions ou établissements sous tutelle de leur ministère, permettant d'identifier de manière horizontale et décentralisée les données publiques produites dans le cadre de chacune de leurs missions et en s'appuyant sur l'expertise propre à chacun de leurs métiers.

Dialogue avec les parties prenantes

Le gouvernement inscrit le plus largement possible sa politique d'ouverture des données publiques dans le cadre de la co-construction des politiques publiques engagée pour moderniser l'action publique et, notamment, avec les parties prenantes suivantes :

- ▶ **Collectivités territoriales** : La plateforme data.gouv.fr est ouverte et accessible à l'ensemble des collectivités territoriales, afin d'y référencer les données publiques qu'elles souhaitent partager. La mission Etalab intervient en outre régulièrement auprès des collectivités territoriales qui engagent une politique d'ouverture des données publiques et établit des rencontres régulières avec celles-ci. Etalab est par ailleurs membre de l'association Open Data France qui s'est constituée le 9 octobre 2013 et fédère les collectivités territoriales engagées dans l'ouverture de leurs données.
- ▶ **Ecosystème de l'innovation** : Le programme DataConnexions a été instauré par Etalab en 2012. Rythmé par des concours réguliers récompensant les meilleures réutilisations de données publiques, il encourage l'innovation autour des données publiques et le développement de ces projets en mobilisant et en impliquant une communauté d'acteurs de l'écosystème de l'innovation.
- ▶ **Société civile** : Etalab a installé le 14 mai 2013 un Réseau d'Experts afin d'associer notamment les citoyens, la société civile et les chercheurs à la définition des orientations de la politique d'ouverture des données publiques.
- ▶ **Recherche** : A travers le projet Datalift mais aussi à travers le Réseau d'experts et les débats thématiques annoncés dans la feuille de route du gouvernement, Etalab cherche à encourager l'usage des données publiques pour la recherche ainsi que la recherche en sciences des données.

A titre d'exemple, la nouvelle plateforme data.gouv.fr qui sera lancée en décembre 2013 a été conçue au terme d'un processus de « Co-Design » qui a suscité plus de 60 contributions écrites substantielles et plus de 9 événements organisés par la société civile sur tout le territoire national.

Plateforme

Les données publiques que l'Etat, ses administrations et les collectivités territoriales qui le souhaitent mettent à la disposition de tous pour une réutilisation libre et gratuite sont recensées le plus largement possible sur « data.gouv.fr ».

La plateforme nationale des données ouvertes :

- ▶ Rappelle les **principales orientations** de la politique d'ouverture des données publiques menée par le gouvernement ;
- ▶ Assure **l'accès aux données brutes** et leur description pour en faciliter la compréhension et la réutilisation ;
- ▶ Permet le téléchargement des données en **formats ouverts** afin de faciliter le libre accès de chacun et la réutilisation gratuite des données proposées ;
- ▶ Propose la **Licence Ouverte** aux réutilisateurs afin d'assurer la réutilisation libre et gratuite la plus large possible des données publiques ;
- ▶ Cherche à stimuler les **usages innovants basés sur les données**.

Activités internationales

La France, représentée notamment par la mission Etalab, collabore enfin avec ses partenaires internationaux et les institutions multilatérales pour encourager l'ouverture et la réutilisation des données publiques en France, en Europe et dans le monde :

- ▶ **Directive Européenne « PSI »** : la France a joué un rôle important dans la révision de la directive européenne sur les Informations du Secteur Public (« PSI ») à travers notre Représentation permanente à l'Union Européenne ;
- ▶ **Echanges bilatéraux avec nos partenaires diplomatiques** : la France a encouragé le développement de l'Open Data chez ses partenaires internationaux par des échanges de meilleures pratiques, la participation à des colloques ou l'organisation de missions d'assistance technique. Elle a, notamment, noué un dialogue avec les gouvernements de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie ;
- ▶ **Travaux avec l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert** : la France participe à l'effort d'encouragement à la mise en place d'une gouvernance transparente et ouverte parmi les pays du Partenariat de Deauville en lien avec l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique ;
- ▶ **Echanges avec le W3C sur les formats de métadonnées** : la mission Etalab a participé aux travaux menés par le W3C visant à définir le standard ouvert DCAT, qui cherche à faciliter l'échange de métadonnées entre catalogues de données ouvertes.

Défis à surmonter

Faciliter la publication de données riches, de qualité et pérennes : encourager la publication de données riches et de qualité, notamment à fort impact sociétal ou à fort potentiel d'innovation sociale et économique, en simplifiant notamment l'utilisation de data.gouv.fr, en améliorant la compréhension des enjeux par les acteurs et agents publics qui ouvrent les données, en rappelant les règles de gestion des archives courantes et de protection des données à caractère personnel et le contexte juridique et réglementaire.

Faire évoluer le modèle économique de la production des données publiques : faire évoluer le modèle économique de la production des données publiques, s'agissant notamment des données produites par les grands opérateurs de l'Etat, pour assurer la qualité des données, la pérennité de leur production et de leur conservation et la continuité des séries de données collectées, tout en facilitant leur ouverture et leur réutilisation.

Développer une culture de la donnée pour moderniser l'action publique : encourager le développement des usages innovants des données, intégrer l'ouverture des données à la gouvernance des grands systèmes d'informations et ce, dès leur conception, dimensionner les missions de l'administration pour intégrer l'effort nécessaire notamment de qualité des données, et développer enfin les usages des sciences de la donnée par l'administration, afin de développer une véritable culture de l'expérimentation et de la donnée pour faire de l'Open Data un instrument de modernisation de l'action publique.

Axes de travail pour l'avenir

Cette section détaille les **principaux axes de travail** que le gouvernement s'est fixé afin de mettre en place la Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques.

1^{er} axe de travail : Progresser vers l'ouverture par défaut des données publiques

Déclaration publique d'intention

La France a fait l'annonce officielle de sa politique d'ouverture des données publiques dès son lancement en 2011 (*cf. Contexte*). Le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a rappelé les principes de la politique de la France en matière d'ouverture des données publiques au Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012. A l'occasion du séminaire gouvernemental sur le numérique, le gouvernement a enfin présenté le 28 février 2013 sa **feuille de route pour l'ouverture et le partage des données publiques** (*cf. Annexe 2*).

Données à fort potentiel

La France rend accessibles et exploitables, notamment sur data.gouv.fr, les données à fort potentiel pour **améliorer le fonctionnement de nos démocraties** et **encourager les usages innovants de nos données publiques**.

Parmi ceux-ci, sont d'ores et déjà disponibles les principaux ensembles de données concernant :

- ▶ Les **statistiques nationales** (base de données macro-économique, recensement de la population)
- ▶ Les **cartes nationales** (certains fonds de carte IGN)
- ▶ Les **résultats des élections**
- ▶ Les **budgets nationaux** (lois de finance et annexes budgétaires associées).

Le gouvernement continue à travailler avec les différentes administrations concernées pour améliorer la granularité et la précision de ces données.

Afin de **progresser vers la publication par défaut des données publiques** dans les différentes catégories reconnues comme particulièrement stratégiques par la Charte du G8, le gouvernement a adopté les principaux axes de travail suivants :

Catégorie de données	Principaux axes de travail
Développement mondial	Travaux sur le format IATI annoncés en Comité interministériel de coopération internationale et de développement
Environnement	Débat thématique ouvert sur les données relatives aux risques

	environnementaux
Finances et marchés	Débat thématique ouvert sur les données de finances publiques
Mobilité et protection sociale	Débat thématique ouvert sur les données de logement
Santé	Débat thématique ouvert sur la transparence du système de santé
Science et recherche	Débat thématique ouvert sur les données d'enseignement supérieur et de recherche
Transport et infrastructure	Débat thématique ouvert sur les données de transport

L'Annexe 1 fournit un **détail complémentaire des axes de travail** par catégorie de données (« Axes de travail pour l'ouverture des données à forte valeur ajoutée »).

Généralisation du principe de gratuité

Pour faciliter l'accès aux données et leur réutilisation par tous, le Premier ministre a rappelé à l'occasion du Comité interministériel de modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 le **principe de gratuité** la plus large des données publiques.

Afin de progresser vers une réutilisation plus largement gratuite des données publiques, il a engagé une mission d'évaluation des redevances existantes et de leurs modèles économiques dont les conclusions doivent permettre d'encourager la réutilisation des données publiques tout en préservant la qualité et la pérennité de la production des données. *(Une synthèse de ce rapport est disponible en Annexe 4)*

Extension de la politique d'ouvertures des données

Le gouvernement étudie par ailleurs:

- ▶ L'élargissement de la stratégie d'ouverture des données publiques à tous les établissements publics administratifs, aux délégataires de service public, aux collectivités territoriales et aux autorités administratives indépendantes ;
- ▶ L'extension de la politique d'ouverture des données publiques aux missions de service public à caractère industriel et commercial, aux entreprises publiques et à la sphère sociale.

.....

2^e axe de travail :
**Bâtir une plateforme ouverte pour encourager
l'innovation et la transparence**

Plateforme Open Data

La France publie ses données ouvertes sur une plateforme nationale de données ouvertes. Lancé le 5 décembre 2011, data.gouv.fr met à disposition en un point d'accès identifié les données publiques ouvertes, leurs ressources associées (fiches méthodologiques, etc.) et leurs descriptions (métadonnées) pour en faciliter la réutilisation.

18 mois après son ouverture, la plateforme data.gouv.fr avait accueilli **plus d'un million de visiteurs uniques** qui ont consulté plus de **5 millions de pages** et téléchargé plus de **500.000 fichiers**.

Co-Design : 2^e génération de data.gouv.fr

Après deux ans de travail autour de data.gouv.fr, qui ont vu la naissance et la maturation d'une communauté française de l'Open Data, Etalab a lancé le 10 avril 2012 une opération de « Co-Design », processus de **co-conception collaborative** associant largement l'ensemble de l'écosystème des données ouvertes dont les conclusions ont abouti à nourrir le développement d'une **nouvelle version de la plateforme data.gouv.fr**. Celle-ci sera ouverte au public d'ici la fin de l'année 2013.

La refonte de la plateforme, basée sur des outils Open Source, permettra de tenir compte des retours d'usage, des suggestions des utilisateurs, des exigences liées à l'augmentation des ressources mises en ligne, de la multiplication des portails d'Open Data, et des nouveaux publics intéressés par l'ouverture des données publiques.

Encourager la réutilisation des données pour l'innovation et la transparence

La prochaine version de la plateforme « data.gouv.fr » a été conçue, à la suite du processus de « Co-Design », comme une plateforme ouverte à l'ensemble des **contributions et enrichissements partagés par les citoyens**.

Cette ouverture permettra d'améliorer la qualité des données, d'encourager leurs usages dans le débat public pour renforcer la transparence et de mettre en avant les innovations basées sur les données ouvertes.

.....
3^e axe de travail :
Co-construire la politique d'ouverture
des données en concertation avec les citoyens
et la société civile

Débats thématiques

Pour favoriser l'ouverture de données stratégiques et de qualité, qu'elles permettent de créer des services utiles au quotidien, qu'elles soient réclamées par les citoyens en raison de leur caractère démocratique ou pratique ou qu'elles répondent à une exigence légale ou réglementaire, la mission Etalab organisera **six débats thématiques et ouverts afin d'identifier et de publier de nouveaux jeux de données** portant sur les thématiques suivantes :

- ▶ Santé
- ▶ Logement
- ▶ Enseignement supérieur et recherche
- ▶ Transports
- ▶ Risques environnementaux
- ▶ Dépenses publiques

Ces débats donneront lieu à un rapport remis aux ministères concernés et formuleront des recommandations en termes d'ouverture cohérente des données, en précisant les bénéfices attendus de cette ouverture. Ils permettront, en particulier, d'associer **la société civile et les différentes parties prenantes** au développement des recommandations d'ouverture des données.

Réseau d'experts

Etalab a installé le 14 mai 2013 son **Réseau d'Experts** afin d'associer les citoyens, la société civile et les chercheurs à la définition des orientations de la politique d'ouverture des données publiques.

Composé de personnalités qualifiées, il a pour vocation **d'apporter à la mission Etalab ses avis et ses conseils** sur la stratégie de gouvernement ouvert, exemplaire et transparent (« Open Government ») et d'ouverture des données publiques (« Open Data ») de la France, incluant sa connaissance des pratiques d'utilisation des données, des sciences de la donnée voire des progrès de l'informatique.

Il **rend des avis** sur les orientations ou les démarches qui lui sont présentées par Etalab, **peut émettre des recommandations** sur les données publiques à ouvrir sur data.gouv.fr et **peut également proposer des mesures** pour accélérer le déploiement de l'Open Data et de l'Open Government en France.

4^e axe de travail : Soutenir l'innovation ouverte en France et dans le monde

Catalyser l'émergence d'un écosystème d'innovateurs

Etalab continuera à soutenir les entreprises innovantes, l'économie sociale et solidaire ainsi que les grands groupes industriels dans leurs projets de réutilisation de données publiques. Elle poursuivra le développement du programme DataConnexions, permettant de repérer et de faire connaître les réutilisations exemplaires et les plus prometteuses.

Encourager les formats et les standards ouverts

Le gouvernement a rappelé son attachement à l'utilisation de formats ouverts et poursuivra la mise à disposition de données lisibles en bloc par les machines dans la plus large mesure possible. Il poursuit, par ailleurs, le chantier de la publication de données de manière automatique à travers des **interfaces de programmation d'applications (API)**, afin d'encourager la création d'usages innovants des données par les communautés de « hackers » et de développeurs.

Pour assurer l'équité devant l'accès à l'information et permettra à chacun l'accès à l'innovation, la France encourage l'usage de formats libres et ouverts pour les données publiques mais aussi pour les applications de ces données. Le gouvernement privilégiera, dans la mesure du possible, le développement de sites en formats ouverts pour ses services publics en ligne plutôt que d'applications mobiles liées aux plateformes propriétaires.

Encourager l'ouverture des données à travers le monde

La France continuera à s'engager largement dans la **coopération internationale et multilatérale** autour des approches de transparence et de gouvernement ouvert, à travers la poursuite des missions d'assistance technique qu'elle a déjà pu effectuer auprès de ses partenaires, en ouvrant les concours DataConnexions à une audience internationale ou en partageant largement les meilleures pratiques qu'elle met en place avec la traduction et la diffusion internationale du vade-mecum sur l'ouverture des données publiques.

Le gouvernement attache une importance toute particulière à la **coopération internationale** sur le sujet de la transparence, de l'ouverture des données publiques (« Open Data ») et de la gouvernance ouverte (« Open Government ») qu'il souhaite encourager largement, pour œuvrer en faveur d'un monde plus ouvert et plus transparent.

Annexe 1

Axes de travail pour l'ouverture des données à fort potentiel

La France a engagé une **politique ambitieuse d'ouverture des données publiques**. Un périmètre important de données publiques a déjà été rendu accessible à tous à travers, notamment, la plateforme data.gouv.fr ou les plateformes locales des collectivités territoriales.

Le gouvernement a souhaité, dans sa feuille de route du 28 février 2013, favoriser l'ouverture de **données stratégiques** et de qualité, qu'elles permettent de créer des services utiles au quotidien, qu'elles soient réclamées par les citoyens en raison de leur caractère démocratique ou pratique ou qu'elles répondent à une exigence légale ou réglementaire.

Les procédures d'identification de données à ouvrir en lien avec les membres du réseau de correspondants Open Data au sein des ministères et établissements permettent de progresser vers un **principe d'ouverture des données par défaut**.

Pour préciser la façon dont il vise à mettre ce principe en application, le gouvernement a fixé un certain nombre **d'axes de travail correspondant à un effort particulier** portant sur les catégories essentielles de données à fort potentiel pour améliorer le fonctionnement de nos démocraties et encourager les usages innovants.

Criminalité et justice

Le gouvernement rend disponible sur data.gouv.fr la liste des faits constatés par les forces de Police et de Gendarmerie, chaque mois et dans chaque département, dans plus d'une centaine de catégories de crimes et délits. Ces données sont disponibles aujourd'hui par département d'enregistrement de la plainte. Le gouvernement engagera des travaux pour publier d'ici 2015 des **données plus précises sur la localisation des faits constatés**.

Le ministère de la Justice, à travers la sous-direction de la statistique et des études (SDSE), travaillera à la mise à disposition d'ici 2015 de données statistiques agrégées sur des condamnations inscrites au Casier judiciaire dans un format réutilisable.

Culture

Les données publiques issues du secteur culturel participent à l'éducation des citoyens et des plus jeunes, favorisent la démocratisation culturelle et la transmission des savoirs tout en restaurant des liens directs avec l'utilisateur.

Le ministère de la Culture et de la Communication entend donner sa pleine mesure à la politique gouvernementale en faveur de l'ouverture des données publiques et au soutien d'une économie numérique des données qui est en train de se construire.

Il s'engage à publier une **feuille de route stratégique sur l'Open Data culturel**, dans le cadre de laquelle s'inscrira son action numérique, et à ouvrir des jeux de données publiques issues du secteur culturel en prenant appui sur les prescriptions de son récent rapport « Data Culture ».

Développement international

Conformément à la décision du Comité interministériel de coopération internationale et de développement (CICID) du 31 juillet 2013, la France s'efforcera de publier, dès 2014 pour les pays pauvres prioritaires, ses **données d'aide au développement** dans le format de l'Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide (IITA).

Education

Le Ministère de l'éducation nationale et l'Office National d'Information sur les enseignements et les professions (ONISEP) travailleront à la mise en ligne de données sur l'éducation pour permettre une **meilleure information des parents** sur l'offre scolaire, le nombre d'enseignants ou le nombre d'élèves par classe dans les établissements, ainsi que les adresses des établissements scolaires.

Environnement

Pour favoriser l'ouverture de données stratégiques et de qualité sur les **risques environnementaux**, la mission Etalab organisera un débat thématique et ouvert en lien avec le ministère de l'Environnement, du Développement durable et de l'Energie afin d'identifier et de publier de nouveaux jeux de données dans ce domaine.

Pour une meilleure information des citoyens sur la **qualité de l'eau**, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) travaillera à l'ouverture des données du système d'information des services publics sur l'eau et l'assainissement.

Finances et marchés publics

Pour favoriser l'ouverture de données stratégiques et de qualité sur les **finances publiques**, la mission Etalab organisera un débat thématique et ouvert en lien avec les ministères financiers afin d'identifier et de publier de nouveaux jeux de données dans ce domaine.

Marchés publics (attribués ou à venir) :

le ministère de l'Economie et des Finances travaillera à publier, d'ici 2015, la totalité des données relatives aux **attributaires des marchés publics engagés par l'Etat**. Il engagera par ailleurs un chantier pour améliorer la mise à disposition des données sur les attributaires des autres marchés publics, notamment ceux engagés par les collectivités territoriales.

Budget local ou national (prévu ou exécuté) :

le ministère de l'Economie et des Finances travaillera à industrialiser, à généraliser et à accélérer la mise à disposition des **données sur les Loi de Finances** initiales et rectificatives, ainsi que des données contenues dans les annexes (« jaunes ») budgétaires.

Détail des dépenses publiques :

le ministère du Budget et le ministère de l'Economie et des Finances travailleront à la mise à disposition d'ici 2015 de données sur le **détail des dépenses engagées par l'Etat**, au-delà d'un montant à déterminer.

Mobilité, protection sociale et emploi

Logement :

conformément à la décision du Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement engagera, avec l'appui du SGMAP, un **débat public thématique sur les données de logement**. Ce débat visera à consulter largement la société civile et les collectivités territoriales afin d'améliorer l'ouverture et la réutilisation des données publiques dans le domaine du logement.

Le gouvernement travaillera, d'ici à fin 2015, à la mise à disposition des **données publiques sur les loyers** issues des travaux du réseau national d'observatoires des loyers à constituer.

Protection sociale :

le gouvernement poursuivra la mise à disposition des **données relatives à la protection sociale** de manière à promouvoir l'évaluation des résultats et des impacts sociaux et économiques des politiques publiques.

Marché du travail :

le gouvernement travaillera à améliorer encore l'accès de tous aux **données sur l'emploi et le chômage**.

Observation de la terre

Conditions météorologiques :

Météo France engagera un chantier de prospective sur les évolutions possibles de son modèle économique. Il poursuivra parallèlement ses actions d'amélioration, d'ici à 2015, de la convivialité d'accès et de l'interopérabilité des données historiques, des observations issues du réseau météorologique et des données de prévision issues des modèles numériques.

Pêche et chasse :

le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie travaillera à la mise à disposition de données détaillées sur les ressources halieutiques d'ici 2014.

Agriculture :

le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt travaillera à la mise à disposition de données encore plus détaillées sur les produits phytosanitaires, et travaillera à faciliter l'utilisation des données de l'annuaire des vétérinaires et des laboratoires agréés.

La France participe, par ailleurs, à l'initiative « Open Data pour l'agriculture » initiée en 2012 dans le cadre du G8. Cette initiative vise à partager les données agricoles pertinentes (par exemple : données économiques, ressources génétiques, climat, environnement, nutrition, protection des plantes, etc.) des pays du G8 et au-delà, dans l'objectif d'améliorer la sécurité alimentaire, en particulier en Afrique. Dans ce cadre, la France mettra à disposition des données issues des initiatives françaises existantes en la matière, tout en veillant à ce que soient prises en compte les questions relatives au respect de la propriété intellectuelle, de la protection des données personnelles et de l'interopérabilité des plateformes des parties prenantes.

Redevabilité, transparence et démocratie

Résultats des élections :

le ministère de l'Intérieur poursuivra sa politique de mise à disposition sous format réutilisable des résultats électoraux, et travaillera notamment à la publication de la **liste des personnes élues lors de chaque scrutin**. Le ministère des Affaires étrangères poursuivra en outre la mise à disposition des résultats des élections des bureaux de vote situés hors de France.

Salaires :

le ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique travaillera à la mise à disposition des données d'**échelles de salaire**, s'agissant notamment des hautes fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière.

Guichets et points de contacts des administrations/ lois et règlements :

la Direction de l'information légale et administrative (DILA) aux services du Premier ministre poursuivra ses efforts d'ouverture des données publiques contenues dans les bases de données et systèmes d'information, s'agissant notamment d'**accès au droit et à l'information légale**.

Activité gouvernementale :

le Service d'information du Gouvernement (SIG) étudie les moyens de mettre à disposition les données publiques contenues dans la base de données des **sites archivés des précédents gouvernements**.

Santé

Conformément à la décision du Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, le ministère des Affaires sociales et de la Santé lancera un **débat thématique sur l'ouverture des données publiques de santé**. Nourrie des conclusions de la mission confiée à M. Pierre-Louis Bras sur la gouvernance des données de santé, une commission pluraliste, associant les parties prenantes pertinentes et s'appuyant sur un large appel à contributions citoyennes, présentera au gouvernement des recommandations pour améliorer l'ouverture et la réutilisation des données publiques de santé.

Par ailleurs, le gouvernement étudiera la mise à disposition de données relatives aux **contrôles d'hygiène dans les établissements de restauration**.

Sciences et recherche

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche engagera, avec l'appui du SGMAP, un **débat public thématique sur les données de recherche**. Ce débat visera à consulter largement la société civile et les chercheurs afin d'améliorer l'ouverture et la réutilisation des données publiques dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, et à émettre des recommandations pour encourager le développement et l'usage des sciences de la donnée en France.

Constatant la diversité des relations entre l'activité de recherche et les données publiques (données sur la recherche, données produites par la recherche, données utiles à la recherche, recherche sur les sciences de la donnée), le ministère lancera dans ce cadre les deux initiatives suivantes :

- Un **audit de l'état de la situation existante** en matière de publication de données sur les effectifs et la diplomation formation par formation, conduit par une commission pluraliste associant toutes les parties prenantes, conformément aux articles 6, 16 et 16 bis de la loi d'orientation pour l'enseignement supérieur et la recherche ;

- Un **colloque scientifique international** prévu en début d'année 2014, portant sur les données de la recherche et leur accessibilité, en lien avec l'axe Open Data du programme cadre européen « Horizon 2020 ».

Transport et infrastructures

Pour permettre un accès juste et équitable de tous à la mobilité, le ministère de l'intérieur travaillera à la mise à disposition des données de **résultats des auto-écoles**.

Conformément à la décision du Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, le ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie engagera, avec l'appui du SGMAP, un **débat thématique sur les données de transport et de mobilité**.

Ce débat visera à consulter largement la société civile, les réutilisateurs, les professionnels de la filière et les usagers de systèmes de transports publics afin d'émettre des recommandations au gouvernement visant à améliorer l'ouverture et la réutilisation des données publiques liées au transport et à la mobilité.

Annexe 2

Feuille de route sur l'ouverture et le partage des données publiques

Le 28 février 2013, M. Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, a annoncé à l'occasion du séminaire gouvernemental sur le numérique une « **Feuille de route du gouvernement pour l'ouverture et le partage des données publiques** ».

Ouverture et partage des données publiques

La feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques

L'ouverture des données publiques, liberté publique et levier d'innovation

L'ouverture des données publiques est fondée sur la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs, ainsi définis : "(...) quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. (...)" (article 1^{er}).

Le droit d'accès aux documents administratifs a été reconnu comme une "liberté publique" par le Conseil d'État (CE, 29 avril 2002, U., n° 228830). En 1997, le Gouvernement en a élargi le principe en décidant la mise en ligne gratuite des "données publiques essentielles". En 2003, la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, transposée par l'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 décembre 2005, a facilité la réutilisation des documents existants détenus par des organismes du secteur public. Le décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs a posé le principe de la gratuité du droit à réutilisation.

Le 21 février 2011, le décret n° 2011-194 portant création d'une mission "Etablab" chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques créait la structure en charge d'animer et d'héberger la diffusion de ces données publiques.

Avec la révolution numérique – qui facilite la production, la diffusion et le traitement de données de masse – l'ouverture et le partage des données publiques sont devenus un puissant levier pour :

- ▀ renforcer la confiance des citoyens grâce à une plus grande transparence de l'action publique (par exemple, avec la mise en ligne d'informations sur les comptes publics, la pollution ou les délits constatés) ;
- ▀ permettre de nouvelles formes de co-production avec la société et soutenir l'innovation sociale (comme le projet Handimap qui a permis, grâce aux données des villes de Rennes et de Montpellier, de développer une application de calcul d'itinéraire pour handicapés moteurs) ;
- ▀ améliorer le fonctionnement administratif (comme en témoigne la très forte utilisation des données publiques par l'administration elle-même) ;
- ▀ améliorer l'efficacité de l'action publique en développant de nouveaux modes d'organisation et de nouveaux processus de travail (comme le suivi des accidents de la route par la sécurité routière permettant d'améliorer l'aménagement de la voirie) ;
- ▀ soutenir le dynamisme économique, en créant de nouvelles ressources pour l'innovation et la croissance (comme en témoignent les jeunes entreprises innovantes primées par Dataconnexions) ;
- ▀ contribuer à l'influence et au rayonnement international de la France (initiative *Open Government Partnership* – OGP –, initiative sur la transparence de l'aide internationale – IATI – ou sur la transparence des industries extractives – EITI).

L'engagement du Gouvernement en faveur de la transparence de l'action publique et de l'ouverture des données

Dès le premier Conseil des ministres, le 17 mai 2012, le Président de la République a fait signer, à tous les membres du Gouvernement, une charte de déontologie rappelant notamment leur "devoir de transparence", leur "scrupuleux respect des dispositions garantissant l'accès des citoyens aux documents administratifs" et leur engagement à "mener une action déterminée pour la mise à disposition gratuite et commode sur Internet d'un grand nombre de données publiques".

En lançant le chantier de la modernisation de l'action publique, le Premier ministre a réaffirmé le 31 octobre 2012 les principes d'ouverture et de partage des données publiques prévus par la circulaire du Premier ministre du 26 mai 2011, notamment le droit pour tout citoyen de pouvoir réutiliser librement et gratuitement les données publiques, ou l'encadrement strict des redevances de réutilisation de données publiques.

En intégrant la mission Etalab au SGMAP, il a constitué une force globale d'innovation, associant la conception des systèmes d'information de l'État, l'ouverture des données publiques, l'évaluation des politiques publiques et l'innovation en matière de politiques publiques.

Dès le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), le 18 décembre 2012, le Gouvernement a pris trois décisions importantes pour l'ouverture des données publiques :

- ▶ "Réaffirmer le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques et l'étendre, en concertation, aux collectivités, aux délégataires de service public, à la sphère sociale et aux autorités administratives indépendantes" ;
- ▶ "Lancer, dès 2013, des travaux sur la transparence de l'action publique et des institutions, notamment en ouvrant le débat sur la mise à disposition de données en matière d'éducation, de risques environnementaux, de transparence du système de santé, de l'offre de transport, de logement, de lisibilité des prestations sociales et des dépenses publiques" ;
- ▶ "Confier au SGMAP, en lien avec le ministère du budget, la mission d'évaluer les modèles économiques de chaque redevance existante, notamment en auditant les coûts et les recettes associés. Le SGMAP doit remettre ses propositions au Premier ministre au printemps 2013".

L'ouverture des données publiques est engagée. Outre les informations partagées (mais pas toujours réutilisables) par le service public de l'accès au droit (Légifrance), le cadastre ou encore Géoportail, de nombreuses bases de données sont mises en libre accès par les administrations, les établissements publics et les collectivités locales.

La mission Etalab a développé une plateforme nationale d'hébergement et de partage de données publiques ouvertes, gratuites et réutilisables (www.data.gouv.fr). Elle coordonne un réseau de correspondants Open data et de fournisseurs de données qui ont permis la mise en ligne de plus de 350 000 jeux de données. La mission Etalab a également travaillé à structurer l'écosystème des réutilisateurs de données (startups, associations,...), notamment par le biais de l'organisation du concours Dataconnexions, qui lui a permis, en deux éditions, de récompenser 11 projets particulièrement prometteurs.

L'ambition du Gouvernement en matière d'ouverture des données publiques

Le Gouvernement entend donner sa pleine mesure à cette politique, et en faire un levier de modernisation de l'action publique et de soutien au dynamisme économique.

1. Travailler à l'ouverture de jeux de données stratégiques

Le Gouvernement souhaite favoriser l'ouverture de données stratégiques et de qualité, qu'elles permettent de créer des services utiles au quotidien (comme pour le transport, l'environnement, la santé, la consommation énergétique, le tourisme...), qu'elles soient réclamées par les citoyens en raison de leur caractère démocratique ou pratique (budgets et dépenses détaillées par administration...), ou qu'elles répondent à une exigence légale ou réglementaire (publication des attributaires de marchés publics conformément à l'article 138 du code des marchés publics).

Pour ce faire, la mission Etalab du SGMAP organisera, dès 2013, six débats thématiques et ouverts, afin d'identifier et de publier de nouveaux jeux de données. Ces débats seront confiés à une commission composée par le SGMAP et le ministère concerné, pouvant bénéficier d'un rapporteur ou d'un secrétariat assuré par Etalab ; ils donneront lieu à un rapport, remis au Premier ministre et au ministre intéressé, qui formuleront des recommandations en termes d'ouverture cohérente des données et préciseront les bénéfices attendus.

Dans ce cadre, le Gouvernement étudiera les possibilités :

- d'élargissement de la stratégie d'ouverture des données publiques à tous les établissements publics administratifs, aux délégataires de service public, aux collectivités territoriales et aux autorités administratives indépendantes ;
- d'extension de la politique d'ouverture des données publiques aux missions de service public à caractère industriel et commercial, aux entreprises publiques et à la sphère associative.

Le Premier ministre a par ailleurs demandé à tous les ministres de préciser leur stratégie d'ouverture des données publiques dans les programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS), à transmettre d'ici la mi-mars.

2. Faciliter et améliorer le processus d'ouverture des données publiques dans les ministères, les établissements publics, et les collectivités territoriales

Etalab ouvrira, dès 2013, une nouvelle version de la plateforme www.data.gouv.fr. Tout en conservant sa vocation de diffuser largement les données brutes, celle-ci deviendra à terme une vitrine grand public de l'ouverture et du partage des données publiques. Elle proposera en particulier des outils techniques utiles pour s'approprier ces données (outils de visualisation de données, de traitement statistique, etc.).

Une attention toute particulière sera apportée à l'indexation des données, à leur traitement sémantique et aux liens entre ces données. Etalab, en collaboration avec les collectivités locales et les autres producteurs de données publiques, travaillera à répertorier et à présenter l'ensemble des données publiques librement accessibles et gratuitement réutilisables, quelle qu'en soit la source. De même, Etalab poursuivra avec les fournisseurs de données la réflexion sur l'importance des formats ouverts et la possibilité de les faire converger, et s'attachera à construire une plus grande interopérabilité entre la plateforme www.data.gouv.fr et les systèmes d'information de l'État, des collectivités territoriales ou des institutions européennes.

Par ailleurs, Etalab lancera également dès 2013 le chantier de la diffusion de données par des interfaces programmables ("API").

3. Accompagner les réutilisations innovantes et la communauté des réutilisateurs

L'État encourage la réutilisation la plus large des données publiques afin que cette politique d'ouverture soutienne une stratégie d'innovation, y compris sociale, et de croissance économique.

► Le service public est le premier utilisateur de données publiques de qualité

Les données publiques sont produites dans le cadre d'une mission de service public et le service public est fréquemment le premier bénéficiaire de leur ouverture. La production, la collecte et la publication de données par l'administration doivent répondre aux besoins d'un service public de qualité. Etalab doit donc être à la disposition des administrations pour leur permettre de saisir ces opportunités. En particulier, elle organisera des sessions de formation, pourra monter des ateliers *ad-hoc*, pour analyser le potentiel de certaines applications de l'ouverture des données publiques (lutte contre le chômage, par exemple), et publiera des notes d'analyses de cas exemplaires.

► L'État favorise la réutilisation des données publiques par les entreprises pour créer des services innovants

Etalab continuera à soutenir les entreprises innovantes, l'économie sociale et solidaire ainsi que les grands groupes industriels, dans leurs projets de réutilisation de données publiques. Elle organisera en 2013 trois concours Dataconnexions, permettant de repérer et de faire connaître des réutilisations exemplaires, et soutiendra l'organisation d'Assises nationales de l'open data, en lien avec le ministère chargé du redressement productif, le ministère chargé des PME et le ministère chargé de l'économie sociale et solidaire.

► L'État soutient l'engagement des citoyens et des associations autour des données publiques au profit d'une action publique moderne et renouvelée

Le soutien à l'engagement des citoyens, pour coproduire certaines informations, concevoir de nouveaux services ou aider les acteurs publics à relever certains défis, fait partie intégrante des missions d'Etalab, qui organisera en particulier des concours mobilisant les citoyens autour des données et des objectifs partagés par l'État.

► Suivre et encourager la recherche en sciences de la donnée

Les "Big Data", la transformation des chaînes de valeur, les stratégies et les organisations fondées sur la "culture de la donnée" caractérisent les formes actuelles de la révolution numérique. Pour suivre cette transformation rapide, Etalab accentuera sa coopération avec le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et se dotera, avant la fin de l'année 2013, d'un collège d'experts rassemblant des experts technologiques, des spécialistes de datasciences, des juristes, des économistes ou des réutilisateurs (entrepreneurs ou responsables associatifs), à moyens constants.

4. La transparence et la culture de la donnée au service de la modernisation de l'action publique

L'ouverture des données publiques est un outil majeur au service de la transformation du service public, pour en améliorer la qualité et en permettre l'évaluation par tous ses usagers. Le SGMAP veillera à construire, chaque fois que cela sera pertinent, des référentiels quantitatifs, si possible en temps réel, pour les évaluations des politiques publiques, afin qu'elles permettent de construire des outils utiles au pilotage de ces politiques publiques. Comme prévu par le CIMAP du 18 décembre 2012, le SGMAP travaillera à la conception d'innovations dans les services publics en ayant recours aux données publiques.

5. L'évaluation des redevances existantes

À l'occasion du CIMAP du 18 décembre 2012, le Premier ministre a confié au SGMAP, en lien avec le ministère du Budget, une mission d'évaluation des modèles économiques des redevances existantes, notamment en auditant les coûts et les recettes associés. Ces recommandations seront remises au premier semestre 2013.

Etalab et le SGMAP accompagneront les administrations qui commercialisent de l'information publique dans l'évolution de leurs modèles économiques. En effet, le respect du principe d'accès libre et gratuit du citoyen à des données publiques réutilisables n'empêche pas de concevoir des stratégies de monétisation de services à haute valeur ajoutée ou de création de plateformes.

6. Évolutions du cadre juridique et administratif

Un *vade-mecum* rappelant le cadre juridique de la mise à disposition des données publiques sera diffusé aux ministères, afin de faciliter leur engagement dans la démarche d'ouverture de leurs données.

À l'occasion, notamment, de la révision de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, le Gouvernement lancera des travaux de concertation, visant à actualiser si nécessaire les définitions légales encadrant le droit d'accès et de réutilisation des données publiques.

7. L'action internationale de la France

Enfin, le Gouvernement attache une importance toute particulière au rayonnement de la France sur le sujet de la transparence, de l'ouverture des données publiques ("Open Data") et de la gouvernance ouverte ("Open Government"). Etalab prendra part au pilotage des projets européens de plateformes de données ouvertes communautaires (notamment le site ouvert au début de l'année 2013 par la Commission européenne (<http://open-data.europa.eu/open-data/>)).

La France étudie par ailleurs l'opportunité de rejoindre l'*Open Government Partnership* ("OGP"), pour engager une coopération fructueuse avec les autres gouvernements engagés dans cette voie. Elle se rapprochera du partenariat pour examiner les conditions de son adhésion. La France s'engagera par ailleurs largement dans la coopération multilatérale autour des approches de transparence et de gouvernement ouvert.

Annexe 3 Vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques

Le 13 septembre 2013, Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, a adressé aux membres du Gouvernement une circulaire annonçant la publication du « **Vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques** ».

Ce guide de la politique d'ouverture des données publique de la France vise à faciliter l'engagement des ministères dans cette démarche en rappelant les enjeux du partage des données publiques. Il fournit un guide de sa mise en œuvre, recensant et répondant aux questions pratiques relatives à l'Open Data.

La diffusion de ce « Vade-mecum » à tous les ministères et à l'ensemble des collectivités territoriales permettra de faire de tous les agents concernés les acteurs d'une politique ambitieuse d'ouverture des données publiques au service de la modernisation de l'action publique, de la démocratie et du dynamisme économique.

Vade-mecum

**sur l'ouverture et le partage
des données publiques**

Septembre 2013

“ Est-ce que je suis un producteur de « données publiques » ?
 Suis-je obligé de les rendre accessibles à tous ?
 Suis-je obligé de les rendre réutilisables ? Puis-je les vendre ?
 Ne font-elles pas porter un risque sur la vie privée ?
 Quel intérêt de partager les données publiques dont je me sers ? ”
 Comment partager mes données ? Par lesquelles commencer ? ”

Voilà quelques questions que chaque responsable d'une mission de service public doit désormais se poser. Le présent vade-mecum souhaite y apporter des réponses claires et concises.

1. Pourquoi ouvrir et partager les données publiques ?

Une priorité de l'action gouvernementale

Le Gouvernement attache une grande importance à l'ouverture et au partage des données publiques (ou « Open Data »). Cette politique est un axe essentiel de la construction d'un gouvernement plus ouvert et plus efficace. C'est donc une dimension importante de la vie démocratique et de la modernisation de l'action publique. C'est aussi un important levier de stimulation du dynamisme économique et de l'innovation.

Cette priorité est inscrite dans la Charte de déontologie du 17 mai 2012 signée par tous les membres du gouvernement dès le premier Conseil des ministres de la mandature. Elle se traduit par onze décisions prises lors des trois premiers Comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), présidés par le Premier ministre le 18 décembre 2012, le 2 avril et le 17 juillet 2013. Une ambitieuse feuille de route stratégique a été adoptée lors du séminaire gouvernemental sur le numérique du 28 février 2013¹. C'est également un engagement réclamé et souscrit par la France avec l'adoption, le 18 juin 2013, par les chefs d'Etat et de gouvernement du G8, de la Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques².

Une démarche pour un gouvernement plus ouvert, plus exemplaire et plus efficace (« Open Government »)

L'ouverture et le partage des données, c'est la manière, pour un Etat moderne, de s'organiser afin de rendre des comptes, d'ouvrir le dialogue, et de faire confiance à l'intelligence collective des citoyens.

C'est aussi - souvent - le moyen de simplifier le fonctionnement interne de l'Etat : les administrations sont les premières bénéficiaires de l'ouverture de ces données qui ont été créées pour les besoins du service public. L'ouverture permet souvent d'améliorer la qualité des données, le partage des données entre administrations permettant de créer des systèmes plus complets et les agents publics gagnant à adosser leur travail sur les données produites par d'autres agents pour des missions proches.

C'est aussi un levier pour construire des relations de travail avec des acteurs passionnés par l'intérêt général, qui vont pouvoir prolonger l'action de l'Etat en concevant de nouveaux services utiles à tous les citoyens. Différents exemples d'ouverture de données publiques montrent combien cette politique permet de fonder de nouvelles relations entre l'Etat et les citoyens : en favorisant la simple consultation et en répondant ainsi aux questions que se posent les usagers du service public, en autorisant la construction de points de vues qui ne sont pas ceux de l'Etat, en enrichissant les débats de la démocratie locale, en facilitant le développement de services d'aide aux handicapés, en favorisant la naissance de services facilitant l'accessibilité des services publics, cartographies interactives, etc.

C'est enfin un levier pour construire la confiance à travers une action ouverte et transparente, sur le plan national comme sur le plan des relations internationales.

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

2. <http://www.etalab.gov.fr/article-les-chefs-d-etat-reunis-a-loughe-erne-signent-une-charte-du-g8-pour-l-ouverture-des-donnees-publique-118576420.html>

Une stratégie d'innovation et de stimulation de l'économie

Avec la révolution numérique, les données prennent par ailleurs une place centrale dans l'économie. Ouvrir et partager les données publiques, c'est organiser la mise en ligne de données essentielles, qui vont enrichir les analyses de nombreux décideurs, permettre de nombreuses économies de temps de travail ou permettre, dans de nombreux secteurs, des prises de décisions mieux informées. C'est créer de grands référentiels partagés par tous les acteurs et encourager le développement de nombreux services à forte valeur ajoutée, par exemple dans le tourisme, le transport, la santé ou la maîtrise de la consommation d'énergie.

C'est donc à la fois une stratégie de souveraineté (organiser soi-même la représentation numérique de notre pays) et, dans bien des cas, un fort levier de développement économique.

Quelles sont les données concernées par l'ouverture des données publiques ?

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

Prioritairement, il importe d'ouvrir et de partager des données susceptibles de présenter un enjeu démocratique ou un intérêt pour les réutilisateurs. De ce fait, les séries complètes, les données permettant de construire des référentiels, les données fréquemment actualisées, les données géolocalisées ou encore les données portant sur la transparence de l'action publique sont particulièrement utiles.

En annexe 2 sont cités quelques exemples de données fréquemment réutilisées.

2. Le cadre juridique de l'ouverture des données publiques

Qu'est-ce qu'une donnée publique ?

Le langage courant confond parfois les « données publiques » avec « l'ensemble des données accessibles en ligne ». Ce n'est pas le sens de la politique d'ouverture et de partage des données publiques, qui est initialement fondée sur la loi sur l'accès aux documents administratifs et sur la directive européenne sur les informations du secteur public. Cette politique concerne les informations ou données produites ou reçues par une autorité administrative dans le cadre de sa mission de service public, publiées par une autorité administrative ou communicables à toute personne en faisant la demande. Ces informations doivent être présentées sous un format permettant leur traitement automatisé et leur réutilisation.

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs, les définit ainsi dans son article 1er : « (...) quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes-rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. (...) ».

Le droit d'accès et de réutilisation des données publiques concerne donc les textes, mémorandums, documents, tableaux ou statistiques produits par l'administration dans le cadre d'une mission de service public. Il ne concerne pas les documents préparatoires et non définitifs de l'administration en vue de ses délibérations.

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

Les informations statistiques doivent être publiées dans le respect de la loi de 1951, ainsi que de l'article 285 du Traité instituant la communauté européenne, qui définit le secret statistique.

Qu'est-ce que l'ouverture des données publiques ?

L'ouverture et le partage des données publiques consistent à mettre à disposition de tous les citoyens, sur Internet, toutes les données publiques brutes qui ont vocation à être librement accessibles et gratuitement réutilisables. Le droit d'accès à ces données s'impose à l'Etat, aux collectivités territoriales et à toutes les autres personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

Le droit d'accès aux documents administratifs a été reconnu comme une « *liberté publique* » par le Conseil d'État (CE, 29 avril 2002, X., n° 228830). La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 prévoyait déjà, dans son article 15, que « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

En 1997, le Gouvernement en a élargi le principe en décidant la mise en ligne gratuite des « *données publiques essentielles* ».

En 2003, la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, transposée par l'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 décembre 2005, a permis la réutilisation des documents et des informations publiques des organismes du secteur public. La circulaire du Premier ministre et le décret du 26 mai 2011 ont fixé le principe de la réutilisation libre, facile et gratuite pour tous les citoyens.

Enfin, le décret du 21 février 2011 a créé la mission *Etalab*, qui a été rattachée au SGMAP le 30 octobre 2012. *Etalab* est chargée d'accompagner les administrations dans l'ouverture de leurs données publiques, de piloter le portail national data.gouv.fr et d'animer la communauté des réutilisateurs.

Le Gouvernement a réaffirmé son attachement à la gratuité de la réutilisation des données publiques à l'occasion du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 ainsi que dans la « *Stratégie gouvernementale en matière d'ouverture et de partage des données publiques* » publiée le 28 février 2013.

Les données mises à disposition sur la plateforme data.gouv.fr sont sous « Licence Ouverte/ Open Licence » qui garantit la plus grande liberté de réutilisation tout en apportant la plus forte sécurité juridique aux producteurs et aux réutilisateurs des données publiques :

- en promouvant la réutilisation la plus large et en autorisant la reproduction, la redistribution, l'adaptation et l'exploitation commerciale des données ;
- en s'inscrivant dans un contexte international compatible avec les standards des licences Open Data développées à l'étranger et notamment celles du gouvernement britannique (Open Government Licence) ainsi que les autres standards internationaux (ODC-BY, CC-BY 2.0).

Pourquoi les données doivent-elles être publiées dans un format brut et quels sont les différents formats proposés ?

L'objectif de l'ouverture des données publiques est de favoriser et de faciliter les réutilisations et les réinterprétations, de la manière la plus automatisée et la plus standardisée possible. Les données brutes – telles qu'elles sont produites ou utilisées par les administrations à des fins de service public – sont en ce sens extrêmement intéressantes. Il est préférable de diffuser ces données dans des formats structurés, sans avoir recours à des options de présentation (couleurs, cellules fusionnées, fichiers à plusieurs onglets..), ni à des fonctions de présentations (macros, liens croisés dynamiques...).

Pour en permettre une réutilisation simple par le plus grand nombre, il est recommandé de présenter ces données dans des formats ouverts (Exemple : CSV, JSON, XML, RDF...) qui permettent la réutilisation sans restriction d'accès ni de mise en œuvre, par opposition à un format fermé ou propriétaire. La circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2012, sur l'usage du logiciel libre dans l'administration, encourage l'usage de ces formats réutilisables et ouverts.

Dans la mesure du possible, l'ouverture des données publiques requiert la diffusion des données brutes dans des formats normalisés qui permettent une réutilisation simplifiée dans des applications. Les données peuvent également être diffusées sous forme de flux accessibles à travers des interfaces de programmation (API).

Il est également recommandé que les données diffusées soient les plus exhaustives et les plus précises possible, diffusées à une granularité fine dans le respect de la loi sur le secret statistique, et qu'elles s'appuient sur des référentiels partagés et des nomenclatures décrites et publiées.

Lorsque de tels formats ouverts n'existent pas, on recommande pour autant de partager ces données dans leurs formats d'origine plutôt que de renoncer à leur diffusion. *Etalab* recommande de rechercher autant que possible le véritable format d'origine, et pas, par exemple, le PDF, développé pour le confort de lecture, qui circule usuellement.

Faut-il indexer ces données avant de les transmettre ?

La qualification des métadonnées et l'indexation sont une étape essentielle pour faciliter la réutilisation des données publiques. Les données sont très difficiles à retrouver si elles ne sont pas indexées et elles sont difficilement réutilisables si elles ne sont pas décrites avec précision.

Ces informations complémentaires décrivant les données sont appelées « métadonnées ». *Etalab* propose ainsi des champs de descriptions normalisées à tous les producteurs de données publiques afin de leur permettre de spécifier le contexte et le contenu des données. Il leur est notamment demandé de caractériser leurs données (titre, description, mots-clés...) en répondant aux questions suivantes :

- Qui a produit les données ?
- Quand les données ont-elles été produites ?
- Quelle est la période temporelle concernée ?
- Quelles sont les zones géographiques couvertes ?
- Quelles sont les thématiques des données ?

Par ailleurs, pour faciliter la réutilisation la plus large possible des données publiques, *Etalab* recommande que tout jeu de données soit accompagné d'une description du contenu du jeu de données. Ce document annexe peut se révéler très important pour les réutilisateurs.

Comment s'assurer de la qualité des données mises en ligne ?

Les données publiques sont produites ou reçues dans le cadre d'une mission de service public. Elles sont donc généralement d'une qualité permettant le travail quotidien de l'administration et, en fonction de leur destination initiale, une utilisation statistique pertinente. Le document annexe présentant les jeux de données pourra, si nécessaire, préciser les méthodes de production et les limites intrinsèques des données proposées.

Toutefois, les grands systèmes d'information de l'Etat et des collectivités territoriales, tout comme ceux des entreprises, peuvent parfois comporter des erreurs. L'existence de ces erreurs ne doit pas ralentir la démarche d'ouverture et de partage des données publiques. L'ouverture et le dialogue avec les réutilisateurs favorisent le signalement d'erreurs éventuelles.

C'est pourquoi, il est recommandé d'intégrer la perspective de l'ouverture des données et le besoin de qualification des jeux de données dans la conception et la rénovation des systèmes d'information.

Peut-on vendre des données publiques ?

Le cadre juridique et réglementaire, rappelé par le Premier ministre au cours du CIMAP du 18 décembre 2012 puis du Séminaire gouvernemental sur le numérique du 28 février 2013, prévoit la gratuité des données publiques comme principe par défaut.

Pour certaines données, liées à l'obligation de rendre des comptes au citoyen, cette gratuité est un pré-requis. Pour d'autres données, l'expérience a montré que la mise à disposition de ces données gratuites favorisait la création de services à valeur ajoutée économique ou sociale, et donc l'émergence de nouveaux services au public et un surcroît de revenus pour l'Etat.

Cependant, le droit n'interdit pas systématiquement la facturation du coût de mise à disposition des données publiques : il autorise en effet la facturation du coût de la mise à disposition de la donnée, ainsi que celle de services à valeur ajoutée. Cette autorisation est souvent importante pour les opérateurs dont la mission est de produire de l'information, et dont l'équilibre budgétaire peut dépendre de ces revenus complémentaires.

En tout état de cause, il importe que d'éventuelles redevances sur les données ne créent pas de monopoles de fait ou de barrières à l'entrée susceptibles de freiner l'innovation et notamment celles des jeunes entreprises.

Le décret du 26 mai 2011 a prévu qu'à compter du 1er juillet 2011, les informations ou catégories d'informations dont la réutilisation peut être soumise au paiement d'une redevance doivent figurer sur une liste fixée par décret, donc après décision expresse du Premier ministre.

Pour les redevances instituées avant l'entrée en vigueur du décret, les administrations de l'Etat et ses établissements publics à caractère administratif avaient jusqu'au 1er juillet 2012 pour faire inscrire sur une seconde liste les informations ou catégories d'informations concernées. Ces deux listes ont été publiées sur data.gouv.fr.

Cette procédure ne s'applique qu'aux informations publiques faisant l'objet d'une redevance de réutilisation au sens du chapitre II du titre 1er de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

A l'occasion du CIMAP du 18 décembre 2012, le Premier ministre a décidé de la création d'une mission d'évaluation des modèles économiques de ces redevances. Cette mission a remis ses conclusions au Premier ministre à l'été 2013, notamment en dressant un « bilan coût-avantage » et en réunissant les « éléments permettant de justifier la pertinence » de ces redevances ainsi que les conditions de leur pérennité. Le Gouvernement annoncera au cours de l'automne 2013 ses décisions concernant la gratuité de nouveaux jeux de données, et les éventuelles évolutions des modèles économiques de certains opérateurs.

Y a-t-il un risque pour la protection de la vie privée ?

Dans la pratique, la démarche d'ouverture et de partage des données publiques par l'Etat ne concerne pas les données à caractère personnel.

Il peut cependant arriver que des informations publiques personnelles soient publiées par l'Etat, après disposition expresse (exemple : lauréats du baccalauréat). Dans ce cas, la loi du 17 juillet 1978 dispose que : « Les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet.

La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de [la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978](http://www.legifrance.gouv.fr/affiches/loi/loi_78-17_01_1978) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »

On rappelle par ailleurs que la loi du 7 juin 1951 organise le secret statistique, qui permet d'assurer :

- aux personnes physiques que la confidentialité sur leur vie personnelle et familiale sera garantie³ ;
- aux entreprises que le secret commercial sera respecté.

3. Comment se lancer dans une démarche d'ouverture et de partage des données publiques ?

Sur quel support peut-on diffuser les données publiques ?

La plateforme data.gouv.fr peut héberger toutes les données publiques produites notamment par les administrations, les établissements publics ou les collectivités locales.

Par ailleurs, certaines administrations, collectivités locales ou opérateurs ont développé des portails permettant l'ouverture et le partage de données publiques spécifiques, répondant aux contraintes particulières de leur système d'information ou de leur communauté de réutilisateurs. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de dupliquer ces données sur data.gouv.fr, mais il est fondamental d'y placer une fiche de description des données, contenant les métadonnées concernées, afin de faciliter les recherches des internautes. Ce recours à la plateforme nationale améliore le référencement des acteurs publics et intensifie le dialogue avec leur communauté de réutilisateurs.

3. La formation spécialisée du Coepia proposera prochainement un mémento relatif à la protection des données personnelles dans le cadre de l'ouverture des données publiques.

Qui contacter pour engager une démarche d'ouverture de données publiques ?

La mission *Etalab* est chargée de créer et de développer la plateforme data.gouv.fr. Elle anime un réseau de 12 coordonnateurs ministériels « Open Data » placés sous l'autorité directe des secrétaires généraux des ministères. Ce réseau de coordinateurs se réunit tous les mois au sein d'un comité de pilotage de l'Open Data animé par *Etalab*. Ils s'appuient sur des correspondants au sein des directions, bureaux et services de leurs administrations. Il existe donc un coordinateur Open data auprès de chaque secrétaire général d'un ministère.

La feuille de route du gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques demande à *Etalab* de veiller à faciliter de plus en plus les conditions techniques de transfert des données vers la plateforme data.gouv.fr. Ces modalités vont donc évoluer rapidement dans le sens d'une grande simplification. En tout état de cause, si votre entité de service public souhaite s'engager dans une politique d'ouverture et de partage des données publiques, la mission *Etalab* est chargée de vous y aider et de vous en faciliter la démarche.

Comment publie-t-on concrètement les données sur data.gouv.fr ?

Deux méthodes sont possibles pour publier des données publiques sur data.gouv.fr :

- **le versement manuel** : le producteur s'identifie sur l'espace d'administration de data.gouv.fr, décrit les données en renseignant les « métadonnées » associées au jeu de données et transmet ou référence le fichier de données à mettre en ligne. Un jeu de données est chargé en quelques minutes dans l'espace d'administration et ne mobilise qu'une seule personne. Les entités qui le souhaitent peuvent déléguer la validation et/ou la publication des données à un tiers, autre que le producteur.
- **le versement automatisé** : cette démarche concerne les administrations disposant d'importants volumes de données issues de systèmes d'informations ou de données fréquemment mises à jour. *Etalab* propose une interface standardisée, documentée et gratuite, permettant le déversement automatisé de données, et rencontre à la demande les équipes techniques du producteur pour soutenir la mise en place de l'interface.

Quelles sont les retombées d'une démarche d'ouverture des données publiques ?

Ouvrir les données publiques n'est pas seulement un moyen de respecter le principe démocratique de transparence et de motivation de la décision. Cette démarche peut également se révéler très utile :

- pour simplifier les processus internes à l'administration elle-même (notamment en favorisant la circulation du savoir entre les services, et en facilitant le travail quotidien des agents publics) ;
- pour simplifier les démarches des usagers et renforcer les relations de confiance avec les citoyens ;
- pour prolonger et amplifier l'effort de l'administration grâce à des services complémentaires développés par les innovateurs extérieurs ;
- pour attirer à soi des cultures innovantes issues d'horizon divers.

L'ensemble du SGMAP est à la disposition des administrations qui souhaiteraient travailler ces objectifs dans le cadre d'un projet d'ouverture des données publiques.

4. Quelles réutilisations seront faites ?

Qu'est-ce que la réutilisation des données publiques ?

La réutilisation des données publiques peut susciter le développement de nouveaux services comme les applications mobiles, des sites Internet, des visualisations données ou « datavisualisation » notamment par la presse, etc. Elle doit être autorisée sans restrictions autres que celles prévues par la loi CADA (qui demande que ces informations 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).

Les données publiques peuvent être aussi réutilisées par les chercheurs, les enseignants, les étudiants, les responsables associatifs, les citoyens, pour construire de nouveaux points de vue sur la société ou sur l'action publique.

Quelles réutilisations seront faites des données mises en ligne ?

L'objectif d'une politique d'Open Data est d'encourager la créativité, stimuler l'innovation et de favoriser la réutilisation la plus large possible des données publiques en se reposant sur l'intelligence collective et la volonté des citoyens de créer de nouveaux services innovants utiles à tous.

La « Licence Ouverte / Open Licence », sous laquelle les données sont publiées sur data.gouv.fr, rappelle aussi une règle simple : la réutilisation reste de la responsabilité du réutilisateur. Tout usage illégal reste illégal même lorsqu'il est fondé sur des données publiques.

Comment suivre les différentes réutilisations de données ?

Afin d'encourager la réutilisation des données publiques, qu'elles proviennent de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres entités de service public, *Etalab* a engagé en 2012 et en 2013 une série de quatre concours de création de projets et de services innovants. Il s'agit de l'initiative « Dataconnexions ». Les différents producteurs de données publiques sont particulièrement associés aux projets lauréats. En participant à l'animation de la communauté de l'Open Data, *Etalab* contribue également à mettre en lumière les meilleures réutilisations de données, notamment en assurant leur promotion au sein de l'Etat.

Par ailleurs, les évolutions prochaines du portail data.gouv.fr accorderont une place croissante à l'appropriation par le plus grand nombre des données partagées, à l'enrichissement des données par les utilisateurs, notamment les citoyens, et à la mise en valeur des réutilisations.

5. Pour en savoir plus

Sur *Etalab* : www.data.gouv.fr

Sur la modernisation de l'action publique : www.modernisation.gouv.fr

Textes cités en référence

Articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, 1789 [☞](#)

Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public [☞](#)

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal [☞](#)

Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques [☞](#)

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés [☞](#)

Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques [☞](#)

Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 [☞](#)

Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'Etat et ses établissements publics administratifs [☞](#)

Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques [☞](#)

CE, 29 avril 2002, X., n° 228830 [☞](#)

La feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques, 28 février 2013 [☞](#)

La Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques, 18 juin 2013 [☞](#)

Exemples de fichiers très téléchargés sur data.gouv.fr

Statistique générale

- Recensement de la population 2008
- Statistiques régionales et départementales du commerce extérieur

Information géographique

- Fonds de carte IGN France et Régions
- Correspondances stations/lignes sur le réseau ferré RATP
- Trafic annuel entrant par station RATP
- Répertoire géographique des communes métropole
- Coordonnées des représentations diplomatiques
- Liste des gares de voyageurs du RFN avec coordonnées

Transparence sur l'action de l'Etat

- Loi de finances initiale - budget général
- PLF Budget général par ministère
- Financement et dépenses de la sécurité sociale
- Liste des subventions versées par l'Etat aux associations
- Liste des marchés conclus en 2011
- Effort financier de l'Etat en faveur des PME

Information de sécurité

- Informations sur la localisation des accidents corporels de la circulation
- Faits de délinquance et de criminalité constatés par département de 1996-2011
- Avis de rappel de produits 2011
- Liste des 150 infractions les plus fréquentes dans les condamnations pénales

Santé et sécurité alimentaire et environnementale

- Dépenses de santé remboursées par l'assurance maladie par région (soins de ville, établissements de santé publics et privés, établissements médico-sociaux)
- Table Ciqual de composition nutritionnelle des aliments

Efficacité et accessibilité des services publics

- Les réseaux de réussite scolaire (RRS)
- Associations reconnues d'utilité publique
- Statistiques pôles de compétitivité
- Indicateurs de résultat des lycées d'enseignement général et technologique
- Recensement des équipements sportifs
- Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu fermé

Information culturelle et patrimoniale

- Données complètes du contenu de la BNF
- Liste des événements culturels de l'année
- Fréquentation des musées et expositions évolution 1973-2008
- Listes des musées de France

Ressources pour l'économie et les entreprises

- Plans de fréquences de télévision numérique terrestre
- Cotations des fruits et légumes par marché et par produit

Vie démocratique

- Election présidentielle 2012 résultats
- Elections municipales 2008 résultats
- Elections européennes 2009 résultats

Annexe 4

Rapport sur les modèles économiques de l'ouverture des données publiques

Pour faciliter l'accès aux données publiques et leur réutilisation par tous, le Premier ministre a rappelé à l'occasion du Comité interministériel de modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 le **principe de gratuité** la plus large des données publiques.

Afin de progresser vers une réutilisation plus largement gratuite des données publiques, le Premier ministre a engagé une **mission d'évaluation des redevances existantes** et de leurs modèles économiques, confiée à M. Mohammed Adnène Trojette, magistrat à la Cour des Comptes, assisté de M. Rémy Lombard.

Les conclusions de ce rapport sur les évolutions souhaitables des modèles économiques de production des données publiques devront permettre **d'encourager la réutilisation** des données tout en **préservant la qualité et la pérennité** de leur production.

L'intégralité de ce rapport est disponible à l'adresse suivante :

http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/2013_08_26_-_rapport_annexes.pdf

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

Ouverture des données publiques

Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?

[EXTRAITS]

Mohammed Adnène TROJETTE

Magistrat à la Cour des comptes

Avec le concours de Rémy LOMBARD

Synthèse

1. Depuis plus de quinze ans, l'État a pris conscience de l'importance des données produites et collectées par ses services et de la nécessité de les mettre gratuitement à disposition d'utilisateurs et de réutilisateurs, pour renforcer la démocratie et développer l'économie, ainsi que pour moderniser l'action publique. À l'issue d'un mouvement de balancier, les autorités publiques ont décidé d'affirmer un principe de gratuité de la réutilisation des informations publiques¹. La mise en place du portail *data.gouv.fr*, gérée par la mission Etalab, illustre cette volonté politique.

Pourtant, pour divers motifs – besoin budgétaire, situation de monopole, vision patrimoniale des informations et de la ressource qui en est tirée, volonté de limiter la demande ou de protéger un écosystème existant –, une vingtaine de services publics administratifs ont institué ou maintenu des redevances de réutilisation. Cela traduit, dans certains cas, une réelle inquiétude de l'administration de ne pas être en mesure de satisfaire les réutilisateurs, en termes de qualité des données et du service, mais aussi une crainte que les informations ainsi communiquées ne soient réutilisées pour critiquer le service public.

Alors que plusieurs administrations présentent leurs redevances comme un obstacle à la captation de valeur par des grands groupes pratiquant l'optimisation fiscale, cet effort semble illusoire, si l'on met en regard le montant demandé et les moyens de ces entreprises.

2. Malgré un effort de recensement mené en 2012, la connaissance de ces redevances était imparfaite et donnait lieu à des estimations allant du simple au triple, selon la source interrogée. En réalité, les recettes concernées s'élèvent à un montant de 35 M€ en 2012. Elles sont très concentrées sur un nombre très restreint d'opérateurs et de ministères : l'INSEE et l'IGN perçoivent chacun près de 10 M€ et le ministère de l'intérieur près de 4 M€ ; sur 27 redevances au total, les 14 plus petites rapportent, ensemble, moins de 5 % du total (moins de 1,75 M€). Près de 15 % du montant total perçu sont acquittés par des acteurs publics – autres services de l'État, collectivités territoriales, entreprises publiques, etc.

En forte baisse depuis 2010 (- 33 % en deux ans), le produit des redevances est le plus souvent perçu dans le cadre d'une vente en gros ou en détail de données, plus rarement en contrepartie de prestations de service sur mesure. Bien que, par ailleurs, les entités considérées contribuent parfois à la politique d'ouverture des données publiques, les modèles économiques de ces redevances ont pour effet d'en limiter les réutilisations. Ainsi, les tarifications retenues, souvent dégressives, tendent à cantonner l'accès aux acteurs établis ou ayant déterminé *a priori* les usages prévus. De ce fait, les acteurs moins dotés (citoyens, étudiants, chercheurs ou jeunes pousses, par exemple) sont exclus par ces barrières à l'entrée.

¹ Données publiques, informations publiques et informations du secteur public recouvrent la même notion. Il s'agit des données produites ou collectées par les services et établissements publics administratifs dont la communication peut être demandée en application de la loi « CADA » de 1978 transposant la directive « ISP » de 2003. Les données à caractère personnel ne constituent des données publiques que de manière exceptionnelle, sous certaines conditions (voir *infra*).

Cette situation est préjudiciable, au regard des gains attendus d'une politique d'ouverture des données publiques, dont la vocation est la fourniture d'un bien public, vecteur d'externalités positives. Cela est d'autant plus préjudiciable qu'il s'agit souvent de jeux de données utiles à l'exercice de la démocratie et de jeux de données à fort potentiel socio-économique tels que les données géographiques, les données météorologiques ou les données de santé.

3. Faute de recul suffisant, peu de travaux scientifiques permettent de chiffrer avec précision ce potentiel. Toutefois, les expériences étrangères, qu'elles soient menées à l'échelle d'États ou à un niveau sectoriel, suggèrent qu'à une phase d'investissement dans l'ouverture des données publiques succède une phase où les bénéfices sociaux et économiques dépassent très largement les coûts pour la collectivité.

Ainsi, en ce qui concerne les données géographiques, une étude finlandaise indique que les entreprises réutilisatrices se développent davantage dans les pays où ces informations publiques sont ouvertes. Ce résultat est corroboré par les analyses de l'IGN : le passage à la gratuité du référentiel grande échelle de l'établissement public pour les organismes chargés d'une mission de service public administratif a entraîné une multiplication par 20 des volumes de données téléchargés, soit un bénéfice social estimé à 114 M€ par an, pour un manque à gagner de 6 M€ de redevance environ. De même, l'ouverture des données publiques géographiques et météorologiques aux États-Unis a donné naissance à des groupes multinationaux dont la valorisation s'élève à plusieurs milliards d'euros (*The Weather Channel* ou *Garmin*, par exemple).

Considéré comme les États-Unis comme un précurseur de l'ouverture des données publiques, le Royaume-Uni a estimé à 6,8 Md£ (7,9 Md€), pour 2010 et 2011, les bénéfices de l'ouverture des données publiques pour la société britannique, dont 5 Md£ (5,8 Md€) de bénéfices sociaux. À titre d'exemple, une jeune pousse y a mis en évidence des gisements d'économies massives en analysant les prescriptions de médicaments brevetés et des génériques correspondants.

Ces perspectives ne sont pas hors de portée de la France, qui est non seulement classée parmi les États précurseurs mais aussi l'un des pays à progresser le plus vite dans ce domaine. Ce constat, dressé par plusieurs observateurs, est valable au niveau des États du G8, de l'Union européenne et d'un ensemble de 23 pays aux caractéristiques très diverses.

4. Pour réaliser ce potentiel, l'État peut s'appuyer sur la rencontre entre des volumes importants données publiques de qualité et ouvertes, d'une part, et des réutilisateurs nombreux aux profils variés – citoyens, chercheurs, communautés de développeurs, entreprises. Afin de faciliter et d'encourager cette rencontre, il est essentiel que l'administration adopte une stratégie de plateforme performante de mise à disposition de données ouvertes et dans des formats permettant le traitement automatisé. De telles plateformes participent de la mise en place des infrastructures informationnelles essentielles tant à la démocratie qu'au développement économique.

Une stratégie de plateforme présente plusieurs avantages. Outre qu'elle permet aux services publics de garder le contrôle des données de l'État, elle leur donne une occasion unique d'observer et de comprendre les usages qui sont faits de leurs informations, afin d'identifier les innovations prometteuses et d'en retirer des gains de productivité, grâce aux contributions volontaires de

l'écosystème ainsi créé. De plus, elle offre un cadre d'échange automatisé de données entre administrations.

5. Lorsqu'il paraît nécessaire de financer une partie des coûts engagés en faveur d'une telle infrastructure de plateforme, l'État doit être en mesure de déterminer précisément les acteurs sur lesquels le financement doit peser et les modes de financement les plus adaptés. À titre d'exemple, les grandes plateformes numériques se financent en général en prélevant une fraction de la valeur d'un écosystème d'innovation qu'elles savent attirer, nourrir de données et stimuler, et non en essayant de développer elles-mêmes les applications ou de prévoir les usages qui seront faits de leurs informations.

Les coûts de production et de collecte des informations publiques devraient, en toute rigueur, peser exclusivement sur le budget de l'État, puisque ce sont des dépenses permanentes du service public. La prise en charge d'une part de ces coûts par les réutilisateurs fait peser un risque important sur la pérennité du service public. En effet, le monopole d'État de production d'informations publiques de référence s'érode à un rythme en accélération. Les données collectées et produites par les grands groupes et, surtout, par des projets collaboratifs faisant appel à un grand nombre de contributeurs bénévoles, supplantent chaque jour davantage les données publiques.

Les coûts marginaux inhérents à la diffusion des informations sur les plateformes peuvent éventuellement être couverts par une redevance, sous réserve qu'elle ne constitue ni un frein à la réutilisation ni une barrière à l'entrée des réutilisateurs. Les modèles combinant gratuité et tarification progressive, selon le type de réutilisateurs et en fonction de critères correctement définis au regard de la valeur ajoutée par la plateforme, devraient être privilégiés.

D'autres modes de couverture des coûts marginaux, fondés sur des contributions volontaires ou des financements coopératifs, pourraient utilement être expérimentés.

6. Si la dépendance envers la redevance de plusieurs services publics est indéniable, la transition vers de nouveaux modèles économiques revêt un caractère d'urgence, pour maintenir et améliorer la qualité des informations publiques, voire pour garantir la pérennité du service public. Pour que cette transition ne déstabilise pas excessivement les entités concernées, la mission recommande un accompagnement par les structures interministérielles compétentes, notamment le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Une telle transition est non seulement indispensable mais aussi inhérente aux « *lois du service public* », en vertu du principe de mutabilité, dont doit être déduite une exigence d'innovation technologiques et d'adaptation des modèles économiques, des modes de production et de diffusion de la donnée publique.

Il y a de cela un peu plus de quinze ans, le Premier ministre Lionel JOSPIN a proclamé que « **les données publiques essentielles doivent désormais pouvoir être accessibles à tous gratuitement sur Internet** ». Deux ans plus tard, un groupe de travail animé par le président MANDELKERN pressent que « *l'interactivité va pousser à l'extension de la notion de « données essentielles ». Les usagers sont en effet incités, au fil de leurs requêtes, à demander des informations supplémentaires ou de plus en plus précises. La frontière de la gratuité risque d'être de plus en plus difficile à tracer* ».

Or, comme l'indique la lettre de mission qui m'a été adressée le 25 mars dernier (voir annexe), « **le principe de gratuité régit, dans notre droit, la réutilisation des informations publiques, tout en ouvrant la possibilité à des exceptions** ». À plusieurs reprises, que ce soit lors des derniers comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) ou lors du festival numérique *Futur en Seine*, le Premier ministre a réaffirmé ce principe de gratuité. Récemment, se félicitant de l'engagement pris, lors du G8 du 18 juin, par le Président de la République en faveur d'une ouverture des données par défaut, la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique rappelait une « *conviction forte* » du Gouvernement : « *l'ouverture des données publiques est un levier de modernisation de l'action publique* ».

Le Premier ministre a demandé au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), en lien avec le ministère chargé du budget, « **d'évaluer les modèles économiques de chaque redevance existante portant sur l'utilisation des données publiques, notamment en auditant les coûts et les recettes associés** » et m'a confié la mission de contribuer à cette évaluation.

Pour traiter cette question, la mission² s'est attachée à fonder ses réflexions sur :

- les **travaux régulièrement engagés** par l'administration sur les questions de diffusion de données publiques, depuis plus d'une vingtaine d'années³ ;
- des échanges nourris avec les **producteurs d'informations publiques**, qui ont tous été auditionnés et qui ont répondu à un questionnaire spécifique ;
- une **comparaison internationale** de grande qualité réalisée dans un temps record par les services économiques de la France dans 36 pays ;
- **l'audition des autorités administratives compétentes**, qu'il s'agisse d'administrations françaises nationales⁴ ou locales, étrangères ou de l'Union européenne ;
- **l'audition de citoyens, de parlementaires, de représentants associatifs, de responsables d'entreprises, de groupements professionnels⁵, de comités d'experts et de personnalités qualifiées**, tous intéressés et impliqués dans les débats sur la transparence, l'ouverture et le partage des données publiques.

Les travaux de la mission ont été grandement facilités par **l'appui apporté par le SGMAP – en particulier la mission Etalab –, la direction du budget et l'Agence du patrimoine immatériel de**

² Désignée par « *mission redevances* » par commodité, dans le présent rapport.

³ Dès 1992, le professeur Philippe GAUDRAT synthétisait, dans un rapport sur la *Commercialisation des données publiques*, la réflexion conduite, à la demande du secrétaire général du Gouvernement, par l'Observatoire juridique des technologies de l'information (OJTI).

⁴ Notamment la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), la Commission nationale pour l'informatique et les libertés (CNIL) et le Conseil national du numérique (CNNum).

⁵ La mission a été invitée à assister au forum organisé fin mai par le groupement français de l'industrie de l'information (GFII). Un accès lui a gracieusement été accordé sur le réseau social réservé aux membres du groupement.

l'État⁶. Leurs responsables, leurs équipes et les référents désignés en leur sein, ont été rencontrés très régulièrement, rencontres complétées par des interactions nombreuses, par voie électronique. Ils ont aussi été facilités par la remarquable coopération des services producteurs de données bénéficiant de redevances.

*

Dans un **contexte budgétaire** contraint, le débat sur la gratuité ou la tarification de la réutilisation de données publiques a abouti à une **crystallisation des positions** au sein de l'administration. Les producteurs de données sont tentés de préserver leurs recettes, pour se prémunir contre des négociations visant à accroître leurs dotations budgétaires, qu'ils pressentent comme vouées à l'échec. Lors de sa création, l'APIE, notamment chargée de d'assister les ministères dans l'élaboration et la conduite de leur stratégie de gestion des actifs immatériels, les a souvent accompagnés dans ces démarches de tarification. Dans le même temps, la création de la mission Etalab introduit une note discordante, en faveur de la gratuité des données brutes et de la libre réutilisation.

Afin de contribuer à **apaiser ce débat, alimenter la réflexion de l'administration et éclairer la décision publique** sur le sujet, le présent rapport a pour vocation de :

- rappeler les **principales évolutions de la doctrine de l'État**, entre gratuité et tarification de l'accès et de la réutilisation des informations publiques ;
- fournir les **éléments de caractérisation – factuels, objectifs et partagés** – des redevances de réutilisation d'informations publiques⁷ ;
- proposer une **analyse de la pertinence des modèles économiques retenus** par les services percevant ces redevances de réutilisation ;
- formuler des **perspectives d'évolution** pour ces modèles, afin de **garantir le respect du principe de gratuité**, tout en permettant une rémunération raisonnable des investissements consentis ou à consentir par l'État pour passer à une **stratégie d'administration « comme plateforme »**⁸.

*

La remise du rapport, en juillet 2013, a fait suite à une présentation des conclusions de la mission au cabinet du Premier ministre le 17 juin 2013 et à la communication des fiches de synthèse constituant le cahier n° 2.

⁶ L'APIE est un service à compétence nationale rattaché conjointement au directeur général du Trésor et à celui des finances publiques (arrêté du 23 avril 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « *Agence du patrimoine immatériel de l'État* »).

⁷ Voir aussi fiches de synthèse annexées.

⁸ Pour reprendre l'expression de la mission d'expertise sur la fiscalité du numérique (janvier 2013).

Les travaux de la mission ont permis de dresser **plusieurs constats** :

- **après des hésitations doctrinales**, la France semble avoir définitivement opté pour **une gratuité de principe** de ses informations publiques ;
- pour autant, l'administration institue ou maintient des **redevances** de réutilisation, **diversement motivées**, et **parfois faiblement légitimes** ;
- une vingtaine de services publics administratifs bénéficient actuellement de l'autorisation d'instituer ou de maintenir des redevances de réutilisation d'informations publiques, mais **un nombre** beaucoup plus **restreint** d'entre eux **concentrent l'essentiel des recettes** ;
- ces recettes, provenant pour une **part non négligeable d'acheteurs publics**, sont en **constante érosion** ;
- les modèles économiques retenus, le plus souvent fondés sur la **vente de données** au volume (« *au kilo(octet)* »), comportent des **limites théoriques et pratiques préjudiciables** à la réutilisation des données publiques, voire problématiques au regard des règles de concurrence ;
- les **expériences étrangères** anticipent très souvent des **bénéfices importants** de l'ouverture des données publiques **pour le citoyen, l'administration et les entreprises**. En France, les démarches engagées par l'IGN en faveur de la gratuité pour les organismes chargés de mission de service public s'inscrivent dans ces anticipations.

Ces constats permettent de formuler **plusieurs pistes d'évolution** des systèmes de mise à disposition des informations publiques.

Premièrement, les redevances de réutilisation ne devraient pas constituer de barrière aux réutilisations. Non seulement de telles barrières sont contraires à l'orientation fixée par les autorités de l'État, mais en outre, elles risquent de limiter les démarches en faveur de la transparence et la modernisation de l'action publique et de porter atteinte au développement économique.

Ce constat n'est pas nouveau. Selon le PAGSI, « *au-delà des données publiques essentielles, dont Internet rend désormais possible une diffusion gratuite, il existe un champ considérable de données dont l'accès constitue l'une des conditions primordiales au développement de l'industrie et du marché français de l'information* »⁹. « *Une personnalité indépendante [devait, à l'époque, être] désignée afin de proposer aux administrations les éléments d'une doctrine claire sur le champ et les conditions de la tarification des données publiques* ».

Deuxièmement, la modernisation, la puissance et le rayonnement des services publics, le dynamisme de la réutilisation des informations publiques et les bénéfices sociaux et économiques qui peuvent en être attendus dépendent de la capacité de l'administration à adopter des stratégies de plateforme et d'innovation ouvertes. Les **infrastructures informationnelles** de mise à disposition de l'information publique représentent de nos jours des biens publics aussi importants que les infrastructures physiques et dont on peut attendre des externalités positives aussi importantes.

Troisièmement, lorsqu'il paraît nécessaire de financer une partie des coûts engagés par l'administration par des recettes spécifiques, l'État doit désigner **les acteurs sur lesquels doivent peser ces coûts**. Ainsi, les dépenses permanentes devraient être couvertes par dotation budgétaire.

⁹ PAGSI, 1998, p. 25.

Les coûts marginaux peuvent éventuellement mais pas nécessairement – il s’agit un choix politique, comme le rappelait le Conseil d’État en 2002 – être portés par certains réutilisateurs, selon des **modèles économiques dynamiques et adaptés à la valeur ajoutée par la plateforme**. Des **modes de financement alternatifs**, notamment **coopératifs** sont à expérimenter.

Si la dépendance envers la redevance de plusieurs services publics est indéniable, **la transition** vers de nouveaux modèles économiques **revêt un caractère d’urgence, pour maintenir et améliorer la qualité des informations publiques**, voire **pour garantir la pérennité du service public**. Pour que cette transition ne déstabilise pas excessivement les entités concernées, la mission recommande un **accompagnement par les structures interministérielles compétentes, notamment le SGMAP**.

Une telle transition est non seulement possible mais elle est surtout nécessaire et inhérente aux fonctions du service public. Ainsi le rapport MANDELKERN¹⁰ soulignait, dès 1999, que la loi de Moore et ses corollaires imposent « *aux producteurs une obligation de mutabilité technologique s’ils veulent maintenir leur qualité de service, et donc leur audience. Ceci conduit à ce que la fonction de production soit elle-même constamment évolutive. La diffusion numérique peut en outre entraîner des coûts de structuration de l’information. Cependant, la théorie traditionnelle du service public exige cette adaptation en vertu du principe de mutabilité. Celui-ci requiert que les services publics utilisent les dernières techniques disponibles pour remplir leurs missions et faire bénéficier les usagers du progrès technique* ». Aujourd’hui, cette exigence d’innovation technique se double d’une exigence d’innovation dans les modèles économiques, dans les modes de production et de diffusion de la donnée publique.

Enfin, et c’est un autre chantier, la question se posera probablement, à terme, de **l’opportunité d’une clause générale de diffusion** de la donnée publique. Une telle clause (« *ouverture par défaut et fermeture motivée* »), qui existe au niveau constitutionnel dans plusieurs pays, si ses conséquences sur le fonctionnement du service public sont correctement anticipées, simplifierait notablement la question du financement de la diffusion des informations publiques.

Les informations publiques ont parfois été comparées à des ressources naturelles attendant d’être exploitées. **La métaphore de la « mine d’or »**^{11,12} connaît cependant **des limites**. En effet, les données publiques sont des biens immatériels non rivaux. Elles ne s’épuisent pas quand elles sont réutilisées. Elles gagnent même peut-être en valeur. Elles ne pourraient s’épuiser que si les collectivités publiques cessaient de les produire. **La métaphore du « grain de blé »**, bien qu’elle porte sur un bien matériel dont l’usage est rival et qu’elle omette, elle aussi, les effets de réseau liés à la réutilisation des informations publiques¹³, **semble plus adéquate** : elle reflète le **choix à faire entre monétisation immédiate et investissement fructueux**. Le grain peut donner tout de suite un peu d’herbe, il peut être transformé en farine mais **il peut aussi, s’il est mis en culture, réaliser son potentiel et se démultiplier**.

¹⁰ *Diffusion des données publiques et révolution numérique*, rapport de l’atelier présidé par D. MANDELKERN, novembre 1999 (p. 29).

¹¹ *Les données publiques, des mines d’or à exploiter* (http://ec.europa.eu/belgium/news/111212_digital_fr.htm).

¹² Comment exploiter la mine d’or des données publiques ?, 01BUSINESS, 18 mars 2012.

¹³ La métaphore de la bougie, proposée par Thomas Jefferson, illustre les effets de réseau d’un bien immatériel non rival : « *celui qui allume sa bougie à partir de la mienne a reçu de la lumière sans me plonger dans l’obscurité* » (1813).