

## **Position**

Enjeux de l'ouverture des données Transport  
pour le secteur du transport public

*adoptée le 3 juillet 2014*

***La question de la donnée n'est pas nouvelle et figure dans l'agenda de l'UTP depuis le milieu des années 2000. Aujourd'hui, elle revient plus particulièrement sur le devant de la scène avec la décision du Gouvernement de favoriser l'ouverture des données publiques dans le domaine des transports et, tout récemment, avec les discussions devant les institutions européennes en faveur d'un système commun et global d'informations voyageurs.***

Il convient de préciser que l'absence d'une réponse juridique claire à la question de la réutilisation des données relatives à la mobilité a longtemps freiné la création des services d'information à destination des voyageurs.

### **Rappel historique**

L'évolution législative européenne<sup>1</sup> et sa transposition nationale<sup>2</sup> ont permis de qualifier les services d'information multimodale (SIM), mis en place par les autorités organisatrices de transport (AOT) dans le cadre de la LOTI (Article 27-1), de services publics à caractère administratif diffusant des données publiques accessibles et réutilisables<sup>3</sup>. Ceci devait être

de nature à lever les obstacles juridiques alors même que le transport public est un service industriel et commercial (SPIC).

Toutefois, en juillet 2008, la plate-forme de recherche et d'expérimentation pour le développement de l'information multimodale (PREDIM), émanation du ministère des Transports, a rédigé une première analyse juridique qui a conduit à s'interroger sur la qualification de «données publiques» pour les informations produites ou détenues par les AOT et leurs opérateurs. La PREDIM en a déduit que les informations concernant les transports publics entraient bien dans la catégorie des documents administratifs visés par l'ordonnance de 2005. Tout comme elle estimait que l'information devait être considérée comme un service distinct, par nature administratif, au titre de la LOTI, et que, de ce fait, même si les informations sont produites ou détenues par les opérateurs de transport, les AOT en sont responsables.

Pour tenter de clarifier le débat entre «service administratif» et «service industriel et commercial», en 2009, le ministère des Transports a

1. Directive 2003-98 du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

2. Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques et Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

3. Au sens de la 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.

saisi la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), qui s'est déclarée non compétente.

Dans son «Manifeste de la Mobilité durable», publié en juin 2010, l'UTP a fait de l'information voyageurs un des axes d'interpellation de la profession vers les autorités organisatrices de transport urbain (AOTU). Ainsi, l'UTP préconise *«que les AOTU intègrent dans leur cahier des charges une composante pédagogique de valorisation de l'offre locale. Il conviendrait en particulier qu'elles exigent la mise à disposition des données théoriques (horaires, localisation des arrêts), voire en temps réel, pour permettre de construire des services d'information plus accessibles, simples, homogènes.»*

L'une des premières actions de l'Agence Française pour l'Information Multimodale et la Billettique (AFIMB), créée en juillet 2010 dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, fut de ressaisir la CADA sur le statut des données publiques émises notamment par des SPIC. Dans sa réponse du 21 février 2011, la CADA considère que les données collectées par les AOT dans le cadre de la mission de développement de l'information revêtent le caractère d'informations publiques, sauf celles dûment protégées par le secret des affaires ou propriété d'un tiers.

De son côté, au cours de l'année 2011, l'UTP a organisé une série de conférences techniques sur l'information voyageurs, en partenariat avec les Ingénieurs et Scientifiques de France (IESF), qui a abouti à une publication commune présentée au Salon européen de la mobilité de juin 2012. Le document «Informer le voyageur: agir ensemble» vise la mise en

place de systèmes d'informations dynamiques multi-modes et multi-réseaux à l'échelle des bassins de mobilité et décline dix pistes d'actions concrètes pour améliorer la mobilité quotidienne. Une des pistes énoncées par l'UTP et les IESF interpelle très clairement l'AFIMB sur la question de la propriété des données et de leur mise à disposition.

### **Les opérateurs, propriétaires des données qu'ils produisent**

Afin de clarifier les rôles de chacun, l'AFIMB a constitué, fin 2011, un groupe de travail sur la réutilisation des données, réunissant des représentants des AOT, des opérateurs et des sociétés de service ainsi que l'Agence du Patrimoine Immatériel de l'État (APIE). Il s'agissait notamment de trouver une réponse à l'une des préconisations de l'UTP et des IESF qui énonce que *«sans attendre les décisions de Bruxelles, [que] l'AFIMB clarifie le statut des données publiques et les conditions de leur réutilisation»*. C'est ainsi que ce groupe de travail a tenté de traiter des problématiques de réutilisation des données, du caractère public des données transport et des questions juridiques autour du «service public d'information».

Face aux divergences d'interprétation des membres du groupe de travail, les services du ministère des Transports ont été sollicités pour un examen juridique. Ils ont conclu que les données transport n'étaient pas réutilisables de droit.

Cette analyse vient valider la position constante de l'UTP, à savoir que l'ouverture des données passe par le duo «AOT / opérateur de transport».

### Les opérateurs, prêts à jouer le jeu de l'ouverture des données

En parallèle, depuis 2010, des initiatives de libération de données dans le domaine de l'information transport sont prises par certaines AOTU et opérateurs de transport pour permettre à des tiers de les réutiliser. Citons quelques précurseurs comme Rennes et son opérateur de transport urbain, Bordeaux, Montpellier, Nancy, Nantes, Paris, Toulouse, SNCF Transilien et TER, la RATP...

Cette libre décision d'ouverture des données vise à faciliter l'émergence de nouveaux services à disposition du grand public pour favoriser le report modal vers les modes alternatifs à la voiture particulière, mais aussi une meilleure intégration des transports publics dans l'univers quotidien des citoyens et dans l'accès aux aménités urbaines.

Le double mouvement actuellement observable avec, d'une part, des démarches Open Data qui se développent localement et, d'autre part, le souhait du Gouvernement d'ouvrir et de partager les données publiques<sup>4</sup>, semble tendre vers un objectif partagé: une large ouverture des données pour développer des services innovants. Toutefois, il ne facilite pas la compréhension des acteurs en présence et pose un certain

nombre d'interrogations qu'il convient de lever. Le lancement, le 27 mai 2014, du Comité du débat national sur l'ouverture des données publiques dans le domaine des transports<sup>5</sup> est une bonne opportunité pour clarifier les enjeux pour notre profession.

### Nos préconisations

#### Tendre vers une définition des données transport

En préalable, il convient de définir précisément quelles sont les données à ouvrir, au titre des données publiques, et selon quelles priorités.

Si, par exemple, pour les opérateurs et les AOT, les horaires théoriques des services entrent dans ce champ, il n'en va pas forcément de même pour des données enrichies, comme les données en temps réel ou celles issues des SIM...

Par ailleurs, certaines données paraissent relever de la stricte exploitation, comme le taux de remplissage ou les constituants de l'offre de transport, ou d'autres de stratégies commerciales, comme la tarification et ses composants, et à ce titre, elles ne peuvent être diffusées.

4. Dans sa feuille de route en matière d'ouverture et de partage des données publiques, publiée le 28 février 2013, le Gouvernement a confirmé «souhaiter élargir cette stratégie à tous les établissements publics administratifs, aux délégataires de service public, aux collectivités territoriales et aux autorités administratives indépendantes mais également aux missions de service public à caractère industriel et commercial, aux entreprises publiques et à la sphère associative.»

5. L'UTP y est conviée, tout comme le GART et la FNMS. Les recommandations devront être remises au Premier ministre en novembre 2014.

### **Élaborer un cadre clair entre AOT et opérateur**

Il est indispensable que les AOT et les opérateurs s'organisent pour préciser le cadre de la mise à disposition et de la réutilisation des données, comme cela est déjà le cas dans un certain nombre de réseaux, notamment pour «alimenter» des systèmes partenaires comme les SIM développés par les Régions. Par voie contractuelle ou accord formalisé, il convient de fixer les conditions de fourniture et de redistribution des données produites ou détenues par l'opérateur : type des données ouvrables, mise au format, qualité, mise à jour, restrictions d'usage, compensations financières...

La sous-estimation des coûts de l'ouverture des données est forte, notamment de la part des tiers intéressés. Ainsi, la question de la mise au format ne doit pas être éludée car il peut s'agir d'une opération coûteuse, tout comme les frais des serveurs d'hébergement et de sécurité.

De plus, si l'enjeu de la mutualisation des données entre acteurs publics est important pour le développement de la mobilité durable, il convient de rester vigilant dans les relations entre les opérateurs et les différents niveaux d'AOT. Le droit d'usage des données transmises par un exploitant est limité à son AOT. Le principe de réutilisation valant pour un usage premier, les données des opérateurs restent soumises à une autorisation préalable de leur part, en cas de projet d'ouverture à des tiers, y compris à d'autres AOT.

En parallèle, il importe également d'encourager les opérateurs de transport, propriétaires des données, à poursuivre leurs opérations de libération des données et, à ce titre, à définir des politiques de diffusion ou de partenariat avec des développeurs.

### **Conserver la maîtrise des données**

Un des enjeux de la profession est la qualité et la fiabilité des données. Aussi, l'ouverture des données doit se faire de façon maîtrisée. Actuellement, toutes les parties prenantes (AOT, opérateurs et représentants des usagers) s'accordent sur la nécessité d'ouvrir les données théoriques dans une première étape, même si le risque peut exister d'une prise de contrôle de l'information voyageurs par les acteurs de l'Internet. La question des données en temps réel soulève plus de débats. Il ne faudrait pas que l'information en temps réel vienne, par exemple, aggraver une situation perturbée ou que le voyageur se voit délivrer une information inadaptée susceptible d'engager la responsabilité juridique de l'opérateur.

Il convient également de maintenir les exigences de sécurité tant sur l'accès aux données que sur les systèmes d'exploitation.

Il est impératif que les AOT et leurs opérateurs restent les référents des clients-voyageurs. À ce titre, sachant qu'il est difficile d'éviter l'édition de services défaillants, la mise en place d'une politique de label pour les meilleures réutilisations offrirait une garantie de qualité.

### **Jouer la complémentarité entre «données brutes» et «Open Services»**

En matière d'utilisation des données, deux démarches sont adoptées :

- soit la mise à disposition de jeux de données brutes telles que les horaires théoriques, pour générer l'émulation et la créativité des développeurs en faveur de nouveaux services innovants,

- soit l'accès à des systèmes d'informations structurés (services web ou Open Services), élaborés par l'AOT à partir des données collectées auprès des opérateurs, tels qu'un calculateur d'itinéraires. Ce choix d'un mode de diffusion élargie de services est, par exemple, celui du Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF), qui met à disposition des sociétés commerciales son module de recherche d'itinéraires.

L'accès aux données via des interfaces de programmation d'applications (API)<sup>6</sup> permet aux producteurs d'en conserver la maîtrise, de contrôler leur actualisation et leur usage de bout en bout. Cette approche favorise également l'enrichissement des services.

### **Promouvoir une licence partagée entre les AOT et les opérateurs**

Il est impératif de travailler conjointement sur les licences de réutilisation, pour garantir la protection des intérêts des parties.

Ces licences doivent :

- conditionner l'utilisation des données aux exigences du secteur des transports et dans le respect des missions de service public,
- clarifier les questions de mise à jour des données,
- définir les principes tarifaires qui permettent de limiter les risques de captation des données par les tiers non autorisés, comme par exemple les groupes internationaux omniprésents dans la sphère numérique,

- protéger les opérateurs et les AOT, ainsi que les voyageurs, de toute mauvaise redistribution des données.

### **Limiter le principe de gratuité**

Un des arguments de la gratuité des données publiques tient au fait que ces données sont déjà payées par les citoyens via les tarifs des services ou leurs impôts nationaux ou locaux. Cette considération est à prendre en compte mais il ne faut pas faire preuve de naïveté en la matière, compte tenu des retombées économiques de certaines applications ou services élaborés à partir de ces données et que les utilisateurs paieront, même indirectement (publicité, démarchage...).

L'UTP s'inscrit dans les préconisations formulées dans le rapport sur l'ouverture des données publiques<sup>7</sup>. C'est ainsi que la profession souhaite se placer dans une logique d'ouverture des données tendant vers la gratuité, notamment pour certains publics (étudiants, chercheurs, associations sans but lucratif, etc.)

---

6. En février 2012, l'UTP, en association avec trois sociétés de services et avec le soutien financier de la DGTIM, a édité des « Spécifications communes d'une interface (API) de recherche d'itinéraire en transports collectifs ». Cette étude, en amont de la normalisation, devait tendre vers la définition d'un protocole d'échanges de données entre SIM et favoriser le développement d'applications et de services, dotés de fonctions de calcul d'itinéraires de transports publics.

7. Mohammed Adnène Trojette, Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?, Rapport au Premier ministre, juillet 2013.

et avec rémunération pour service rendu pour les sociétés qui retireront une valeur ajoutée dans la réutilisation de ces données.

La question du prix de mise à disposition rejoint celle de la licence. Aussi, compte tenu de la diversité des jeux de données et de leurs usages, différentes modalités de redistribution et de rémunération devront être recherchées. Il est, en effet, important de trouver un modèle économique sur la réutilisation des données qui ne vienne pas accroître les charges du budget des transports publics.

Forts de ces préconisations, les opérateurs et leurs représentants sont prêts à s'engager dans une démarche proactive, en partenariat avec les AOT, les associations d'usagers et les autres parties prenantes afin de favoriser le développement de la valorisation numérique des informations qu'ils détiennent au service de la mobilité durable et citoyenne.

#### **Petites précisions sémantiques sur l'ouverture des données**

- Une donnée qualifiée de « publique » peut être mise à disposition de tiers pour une réutilisation sous conditions d'usage (ne pas l'altérer et en dénaturer le sens, ne pas porter atteinte à l'intérêt du fournisseur), avec possibilité de redevance.
- Une donnée largement diffusée n'est pas, de fait, une donnée « publique ».
- Une « open data » ou « donnée ouverte » est une donnée numérique, « libérée » par un producteur (c'est lui qui décide et choisit ce qu'il donne) sans sollicitation de tiers, souvent gratuitement et réutilisable librement par tous, sous réserve d'en respecter la paternité.

Par facilité d'usage, aujourd'hui, on qualifie d'open data le principe de rendre accessible au citoyen certaines données publiques, avec ou sans licence d'utilisation.

## L'UTP

L'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) est **l'organisation professionnelle regroupant les entreprises de transport public, les entreprises ferroviaires (fret et voyageurs) et les gestionnaires d'infrastructure en France.**

Elle représente la profession et défend les intérêts collectifs de ses adhérents auprès des institutions françaises et européennes.

L'UTP représente plus de 160 entreprises de transport urbain réparties sur le territoire français.

Certaines sont liées à des groupes de transport comme Car Postal, Keolis, Groupe RATP, SNCF Proximités, Transdev, Vectalia France. D'autres sont indépendantes et peuvent, à ce titre, adhérer à l'association AGIR.

Depuis 2006, l'UTP fédère les entreprises ferroviaires et les accompagne vers l'ouverture du marché du transport de voyageurs. Il s'agit notamment d'Euro Cargo Rail, Europorte, Eurostar International, Keolis, Groupe RATP, SNCF, Thello, Transdev, VFLI.

Depuis janvier 2013, l'UTP accueille également des gestionnaires d'infrastructure (Eurotunnel, Liséa, RFF) et incarne l'unité de la branche ferroviaire.

## Contacts

**Anne Meyer** - Département affaires économiques et techniques  
ameyer@utp.fr      Tél. : +33 (0)1 48 74 73 28

**Dominique Fèvre** - Département Valorisation et Communication  
dfevre@utp.fr      Tél. : +33 (0)1 48 74 73 46

UTP  
17, rue d'Anjou – 75008 Paris

Tél. : +33 (0)1 48 74 63 51  
Fax : +33 (0)1 40 16 11 72

[www.utp.fr](http://www.utp.fr)

