

# **RAPPORT AU PREMIER MINISTRE**

## **Ouverture des données publiques**

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

Mohammed Adnène TROJETTE

Magistrat à la Cour des comptes

Avec le concours de Rémy LOMBARD

– JUILLET 2013 –

## Avertissement – Conditions de publication et de diffusion

---

**Les propos tenus dans le présent rapport** le sont sous la responsabilité de son auteur. Ils **n'engagent en rien la Cour des comptes** ni ne reflètent les positions qu'elle pourra prendre, à l'avenir, sur les sujets abordés.

**Avec l'autorisation du Premier ministre, ce document est publié sous une licence libre et ouverte (CC-BY-SA 2.0<sup>1</sup>), qui rend obligatoire la mention de la paternité et la diffusion de produits dérivés dans les mêmes conditions, sous une licence identique ou similaire.**

Figure n° 1 : Logo de la licence CC-BY-SA



Les **données quantitatives** qui ont fondé les conclusions du rapport sont, quant à elles, **publiées sous licence ouverte**<sup>2</sup>. Élaborée par la mission *Etalab* dans le cadre de la politique du Gouvernement en faveur de l'ouverture des données publiques (« *Open Data* ») pour être **ouverte, libre et gratuite**, cette licence répond à une **exigence forte de transparence** de la donnée et **de qualité** des sources en rendant obligatoire la **mention de la paternité**. Elle est **compatible avec les standards** des licences analogues développées à l'étranger, ainsi qu'avec les standards internationaux (ODC-BY<sup>3</sup>, CC-BY 2.0<sup>4</sup>).



---

<sup>1</sup> Disponible sur <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/fr/>.

<sup>2</sup> Disponible sur <http://ddata.over-blog.com/xxxxyy/4/37/99/26/licence/Licence-Ouverte-Open-Licence.pdf>.

<sup>3</sup> Disponible sur <http://opendatacommons.org/licenses/by/1.0/>.

<sup>4</sup> Disponible sur <http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/fr/>.



## 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 publiques<sup>5</sup>. 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.

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

---

<sup>5</sup> 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*).

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 qualités 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 tout rigor, 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.

## Sommaire

---

<b>AVERTISSEMENT – CONDITIONS DE PUBLICATION ET DE DIFFUSION .....</b>	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>4</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>7</b>
<b>PRINCIPAUX ACRONYMES UTILISÉS .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>1 LA GRATUITÉ EST LE PRINCIPE, LA REDEVANCE L’EXCEPTION .....</b>	<b>13</b>
1.1 L’AFFIRMATION PROGRESSIVE D’UNE GRATUITÉ DE PRINCIPE.....	13
1.2 DES ÎLOTS DE DONNÉES PAYANTES.....	24
1.3 DES REDEVANCES DIVERSEMENT MOTIVÉES.....	27
<b>2 LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES REDEVANCES DE RÉUTILISATION.....</b>	<b>39</b>
2.1 UNE CONNAISSANCE IMPARFAITE DES REDEVANCES.....	39
2.2 UN MONTANT TOTAL DE MOINS DE 35 M€, POUR 2012 .....	41
2.3 DES RECETTES CONCENTRÉES SUR MOINS D’UN QUART DES SERVICES CONCERNÉS.....	43
2.4 UNE ÉROSION CONTINUE DES RECETTES .....	43
2.5 UNE PART NON NÉGLIGEABLE D’ACHETEURS PUBLICS .....	44
2.6 DES MODÈLES PRIVILÉGIANT LA VENTE DE DONNÉES « EN GROS » .....	45
<b>3 EXPÉRIENCES INTERNATIONALES ET DONNÉES PUBLIQUES OUVERTES .....</b>	<b>51</b>
3.1 UN INTÉRÊT CROISSANT POUR L’OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES.....	51
3.2 UNE DIVERSITÉ DE MODÈLES RETENUS .....	56
3.3 LA FRANCE EST CONSIDÉRÉE COMME BIEN PLACÉE .....	63
<b>4 LES LIMITES DES MODÈLES ÉCONOMIQUES RETENUS.....</b>	<b>67</b>
4.1 LA FIN DU MONOPOLE PUBLIC DANS L’ÉLABORATION DE CERTAINES DONNÉES DE RÉFÉRENCE.....	67
4.2 LES RISQUES LIÉS À LA PRISE EN CONSIDÉRATION DE COÛTS DE PRODUCTION ET DE COLLECTE .....	72
4.3 LES LIMITES DU CONCEPT DE CONSENTEMENT À PAYER.....	72
4.4 LES EFFETS DE LA VENTE DE DONNÉES, TELLE QU’ELLE EST PRATIQUÉE .....	80
4.5 À QUELLES CONDITIONS FOURNIR UNE PRESTATION DE SERVICES À FAÇON ? .....	82
<b>5 GARANTIR LE PRINCIPE DE GRATUITÉ ET PASSER À DES MODÈLES ÉCONOMIQUES PLUS DYNAMIQUES .....</b>	<b>83</b>
5.1 GARANTIR LES ACCÈS GRATUITS, QUI SONT INDISPENSABLES.....	83
5.2 ADOPTER UNE STRATÉGIE D’ADMINISTRATION « COMME PLATEFORME » .....	87
5.3 FONDER LES MODÈLES ÉCONOMIQUES SUR LA VALEUR AJOUTÉE PAR LA PLATEFORME .....	90
5.4 EXPÉRIMENTER DES MODES DE FINANCEMENT COOPÉRATIFS.....	95
5.5 FIXER UN CADRE DE RÉUTILISATION SIMPLE ET DYNAMIQUE .....	96
5.6 ACCOMPAGNER LA TRANSITION VERS DE NOUVEAUX MODÈLES.....	98
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>99</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>101</b>

A	LETTER DE MISSION .....	102
B	TABLEAUX SYNOPTIQUES .....	104
C	PERSONNES AUDITIONNÉES, CONSULTÉES ET RENCONTRÉES.....	110
D	BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE .....	117
E	LISTE SÉLECTIVE DE NORMES RÉGISSANT LA RÉUTILISATION DES DONNÉES PUBLIQUES .....	118
F	FICHES DE SYNTHÈSE DES REDEVANCES DE RÉUTILISATION .....	120
G	LISTES DES TABLEAUX ET DES FIGURES.....	121

## Principaux acronymes utilisés

---

ASP	Agence de services et de paiement
ATIH	Agence technique de l'information sur l'hospitalisation
APIE	Agence du patrimoine immatériel de l'État
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CA (données)	Données tirées des comptes annuels des entreprises (INPI)
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
C. cass.	Cour de cassation
CCIM	Chambres de commerce, d'industrie et des métiers
CCIP	Chambre de commerce et d'industrie de Paris – Île-de-France
CE	Conseil d'État
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNNum	Conseil national du numérique
COEPIA	Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative
DB	Direction du budget
Décret « CADA »	Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques
DGCIS	Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DG Trésor	Direction générale du Trésor
DILA	Direction de l'information légale et administrative
Directive « ISP »	Directive n° 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (ISP), modifiée par la directive n° 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013
DISIC	Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
Etalab	Service du Premier ministre, rattaché au SGMAP, chargé de l'ouverture des données publiques
EPA	Établissement public administratif
EPIC	Établissement public industriel et commercial
FAM	FranceAgriMer
GFII	Groupement français de l'industrie de l'information
GIE	Groupement d'intérêt économique
IFCE	Institut français du cheval et de l'équitation
iFRAP	Institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
IMR (données)	Données d'immatriculation, modification, radiation du RNCS (INPI)
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
INPI	Institut national de la propriété intellectuelle

INSEE <sup>6</sup>	Institut national de la statistique et des études économiques
ISP / PSI	Informations du secteur public / <i>Public sector information</i>
Loi « CADA »	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 « CNIL »	Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MinEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
OJTI	Observatoire juridique des technologies de l'information
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
PAGSI	Programme d'action du Gouvernement pour la société de l'information (1998)
PI (données)	Données de propriété industrielle (INPI)
PMSI	Programme de médicalisation des systèmes d'information
RGE®	Référentiel grande échelle® (IGN)
REI (données)	Données de recensement des éléments d'imposition (DGFiP)
RNCS (données)	Données issues du registre national du commerce et des sociétés (INPI)
SGG	Secrétaire (ou secrétariat) général du Gouvernement
SGMAP	Secrétaire (ou secrétariat) général pour la modernisation de l'action publique
SHOM	Service hydrographique et océanographique de la marine
SIRCOM	Service de la communication des ministères économiques et financiers
SIRE	Système d'information relatif aux équidés (IFCE)
SIRENE	Système informatique pour le répertoire des entreprises et de leurs établissements
SIV	Système d'immatriculation des véhicules
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial
SOeS	Service de l'observation et des statistiques

<sup>6</sup> Bien qu'étant une direction générale des ministères économiques et financiers, l'INSEE est étudiée dans le présent rapport indépendamment des autres services composant ces ministères et bénéficiant de redevances de réutilisation.

## Introduction

---

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 mission<sup>7</sup> 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'années<sup>8</sup> ;
- 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 nationales<sup>9</sup> ou locales, étrangères ou de l'Union européenne ;
- **l'audition de citoyens, de parlementaires, de représentants associatifs, de responsables d'entreprises, de groupements professionnels<sup>10</sup>**, 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.

---

<sup>7</sup> Désignée par « *mission redevances* » par commodité, dans le présent rapport.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> La mission a été invitée à assister au forum organisé fin mai par le groupement français de l'industrie de l'information (GFI). Un accès lui a gracieusement été accordé sur le réseau social réservé aux membres du groupement.

Les travaux de la mission ont été grandement facilités par l'**appui apporté par le SGMAP – en particulier la mission Etabl –, la direction du budget et l'Agence du patrimoine immatériel de l'État**<sup>11</sup>. 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 facilité 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 **cristallisation 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 Etabl 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 publiques<sup>12</sup> ;
- 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 »**<sup>13</sup>.

\*

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.

---

<sup>11</sup> 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 »).

<sup>12</sup> Voir aussi fiches de synthèse annexées.

<sup>13</sup> Pour reprendre l'expression de la mission d'expertise sur la fiscalité du numérique (janvier 2013).

# 1 La gratuité est le principe, la redevance l'exception

## 1.1 L'affirmation progressive d'une gratuité de principe

### 1.1.1 Du droit d'accès à la réutilisation libre et gratuite

La doctrine de l'État, en matière d'ouverture des données publiques, a oscillé entre objectif de gratuité totale et recherche de recettes valorisant le patrimoine immatériel de l'État. Ce mouvement de balancier peut être sommairement décrite en quatre temps : avant 1997 ; entre 1997 et 2007 ; entre 2007 et 2011 ; depuis 2011.

#### 1.1.1.1 Avant 1997 : une démarche timide d'ouverture des données

**Avant les années 1970**, les tentatives d'ouverture des données publiques sont rares. Le principe est davantage celui du **secret administratif**, censé protéger l'efficacité du service public, la vie privée des administrés, la sûreté nationale et l'administration elle-même.

Ce n'est qu'en 1974 qu'émerge l'idée d'un droit général à la communication de productions de l'administration<sup>14</sup>. La **liberté d'accès aux documents administratifs** est finalement consacrée par 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. Elle est aussi appelée **loi « CADA »**, du nom de la Commission d'accès aux documents administratifs qu'elle crée. Il faut attendre 2002 pour une formulation jurisprudentielle du droit d'accès comme **liberté publique**<sup>15</sup>.

#### Qu'est-ce qu'un document administratif ?

*Sont considérés comme documents administratifs [...], 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 ministrielles, correspondances, avis, prévisions et décisions.*

*Source : deuxième alinéa de l'article premier de la loi « CADA » (consolidée).*

Avec le développement des technologies de l'information et des capacités de traitement des données, la question s'est posée des modalités d'accès aux documents administratifs, puis aux données publiques. Ainsi, dès 1992, un groupe de travail de l'Observatoire juridique des technologies de l'information s'est interrogé, à la demande du Secrétaire général du Gouvernement (SGG), sur les conditions de la commercialisation des données publiques. Confronté à l'**ambiguïté de cette expression**, il a décidé de considérer le terme « *donnée* » comme synonyme du terme « *information* », c'est-à-dire incluant « **aussi bien les données brutes, élémentaires, que les données élaborées, enrichies de plus-values successives** ». Il a retenu « **que doit être tenue pour "publique" [...] la donnée produite usuellement par un service au sens large, sans limiter l'expression aux données "qui sont dans le domaine public". Est publique la donnée créée sur fond public** », ainsi que « **la donnée "mise à disposition du public" par l'administration, soit en vertu d'une obligation** ».

<sup>14</sup> Propositions de la Commission de coordination de la documentation administrative (CCDA).

<sup>15</sup> CE, 29 avril 2002, U., n° 228830.

découlant de sa mission de service public, soit en vertu d'une décision délibérée alors qu'elle n'était pas tenu de le faire »<sup>16</sup>.

À l'époque, le débat sur la commercialisation des données publiques est légitime, au moins en droit, puisque, comme le rappelait le professeur CHAPUS dans la quinzième édition de son *Droit administratif général*<sup>17</sup>, le principe de gratuité n'est « *d'une façon générale [...] certainement pas au nombre [des] lois* » du service public. Le Conseil d'État confirme ce propos : « *un tel principe, qui n'aurait guère de sens pour les services industriels et commerciaux, n'est pas non plus au nombre des règles essentielles qui régissent les services publics administratifs. La doctrine a pu ainsi parler d'un principe "introuvable"* »<sup>18</sup>. « *L'absence d'un tel principe, poursuit-il, explique que la jurisprudence reconnaît traditionnellement la compétence de l'autorité administrative pour instituer, sans habilitation législative particulière, des redevances pour service rendu* ».

Cette pratique s'est trouvée renforcée par la circulaire du Premier ministre du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques qui, si elle recommande le recours à un tiers pour la mise à disposition de données publiques, bat en brèche l'idée d'un principe de gratuité qui, « *exprimé sans nuance, se heurte à trois objections* » (voir encadré).

#### **Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques (extraits)**

*Pour exercer ses missions, l'administration collecte, enregistre, conserve et traite d'importantes quantités de données. Elle dispose ainsi d'une ressource<sup>19</sup> qu'elle doit gérer dans le respect de ses missions, en conformité avec les principes du droit public et dans l'intérêt du public. Dans cette perspective, les administrations ou services publics qui disposent d'informations non confidentielles présentant un intérêt pour le public et notamment pour les entreprises doivent pouvoir en envisager la diffusion. [...]*

*Par elle-même, la détention d'information par l'administration ne confère pas à cette dernière le droit de l'exploiter directement de façon commerciale. La commercialisation des données publiques ne s'inscrit pas en effet dans la vocation première d'une collectivité publique. [...]*

*De façon générale, l'intervention d'un tiers, notamment dans le cadre d'une délégation de service public, est la démarche la plus naturelle pour des administrations que ni leurs moyens ni leur culture ne prédisposent à prendre en charge une activité commerciale. [...]*

*La thèse selon laquelle la diffusion de données élaborées relèverait d'une exploitation purement privée, l'administration ne pouvant diffuser que des données brutes, reviendrait à interdire, par principe, à un organisme public de diffuser ou de faire diffuser des données enrichies par ses soins. Aucune règle légale, ni aucun principe ne justifient une telle interdiction. Cette thèse méconnaît, en outre, le fait que l'administration a pu enrichir des données brutes pour les besoins mêmes du service et indépendamment de tout projet de diffusion. Enfin, même si l'enrichissement des informations a été réalisé par un organisme public en vue de leur diffusion, cette diffusion peut constituer le prolongement direct du service public dont il est investi. Elle ne se heurte donc pas à la règle de spécialité des services publics.*

*Toutefois, conformément à la jurisprudence administrative, la mise en œuvre d'un service d'information à valeur ajoutée par un organisme public ne se justifie juridiquement que si les conditions suivantes sont simultanément remplies :*

- la gestion de ce service est en rapport avec sa mission légale ;
- la fourniture de ce service satisfait un besoin collectif ;

<sup>16</sup> Commercialisation des données publiques, P. GAUDRAT, Observatoire juridique des technologies de l'information, 1992.

<sup>17</sup> Éditions Montchrestien, tome I, 15<sup>e</sup> édition, n° 793.

<sup>18</sup> Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, collection « Les études du Conseil d'État », 2002, p. 13.

<sup>19</sup> Mise en forme modifiée par la mission.

- *l'initiative privée n'est pas en mesure d'assurer la couverture de ce besoin ou n'est pas en mesure de l'assurer dans des conditions satisfaisantes du point de vue de l'intérêt général. [...]*

*Il a pu être soutenu que les règles du service public imposaient la gratuité de la diffusion des données.*

*Mais ce principe de gratuité, exprimé sans nuance, se heurte à trois objections :*

- *il interdit toute possibilité de concurrence puisqu'aucun service viable correspondant ne pourrait être assuré par une entreprise privée ;*
- *il revient à faire payer à la collectivité tout entière le coût de l'élaboration, puis de la diffusion, de données réservées à quelques-uns, en particulier à des tiers diffuseurs qui en tireront ensuite bénéfice ;*
- *compte tenu des contraintes budgétaires, le financement par des ressources provenant uniquement du budget de l'État briderait des initiatives qui présentent une utilité sociale et ce, alors même qu'elles peuvent trouver un financement complémentaire dans le paiement par l'usager.*

*La tarification est légitime dans la mesure où :*

- *elle a pour objet de compenser tout ou partie des dépenses engagées et ne vise pas à aller, pour l'ensemble des produits informationnels diffusés, au-delà de la couverture globale de ces coûts ;*
- *elle peut servir de « ticket modérateur » à l'égard des administrés qui seraient tentés d'abuser de la gratuité de la diffusion des informations.*

*La tarification ne doit pas procurer un bénéfice à l'administration. Cette règle ne peut être infléchie que par les exigences du droit de la concurrence ou du droit d'auteur.*

#### 1.1.1.2 1997-2007 : des îlots de gratuité cantonnés aux « données publiques essentielles »

À la fin des années 1990, le développement des usages d'Internet, les débats portant sur les modèles d'accès aux contenus et à la culture, les succès de modèles ouverts (premières initiatives collaboratives telles que les logiciels libres) font émerger des aspirations en faveur d'une société de la connaissance ouverte, libre et partagée.

Ressources pour la société, les données publiques sont de plus en plus regardées comme vectrices d'externalités positives pour l'économie<sup>20</sup>.

Le 25 août 1997, dans son discours d'Hourtin, le Premier ministre Lionel JOSPIN, constatant « *la généralisation de l'usage des technologies et des réseaux d'information* » et que « *l'évolution technologique est de plus en plus rapide et s'accompagne d'un développement exponentiel du marché* », affirme que « *les données publiques essentielles doivent désormais pouvoir être accessibles à tous gratuitement sur Internet* ». Il fait en particulier référence au contenu du Journal officiel de la République française. Pour se conformer à cette « *conception ambitieuse du droit à l'information du citoyen* », selon le Premier ministre, « *la diffusion internationale de nos documents publics doit à cet effet être favorisée* ».

Cette orientation, qui marque une **inflexion par rapport à la circulaire de 1994**, est confirmée par le programme d'action du Gouvernement pour la société de l'information (PAGSI), dans un développement consacré aux « *technologies de l'information au service de la modernisation des services publics* » : « *les informations produites par l'administration constituent une richesse importante qui concourt à l'information des acteurs du marché et à la compétitivité de notre économie. Une politique active de numérisation et de mise en ligne des données publiques constitue donc un enjeu de première importance* »<sup>21</sup>.

Cette orientation est régulièrement rappelée. La circulaire du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur Internet souligne que « *la diffusion*

<sup>20</sup> *Exploiter les données publiques*, Le Communicateur n° 32, sous la dir. de M. RONAI et J.-P. CHAMOUX, 1996.

<sup>21</sup> Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information, programme d'action gouvernemental, 1998.

*gratuite des données publiques essentielles sur l'Internet est l'un des objectifs prioritaires retenus par le programme d'action du Gouvernement pour la société de l'information* ». La circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites Internet des services et des établissements publics de l'État va plus loin, omettant le qualificatif « essentielles » : « *le programme d'action gouvernemental [...] a prévu de faciliter l'accès des citoyens à l'administration par l'internet, de généraliser la mise en ligne des données publiques, de dématérialiser les procédures administratives et de rendre l'administration accessible par voie électronique* ».

Cette omission semble illustrer les **débats internes à l'administration**, que retrace le rapport MANDELKERN<sup>22</sup> de novembre 1999 : « *le faible coût de la diffusion et de la duplication remet en cause la structure tarifaire de la diffusion des données publiques. [...] Internet est le type même d'une activité "à coût de production constant", et donc à rendement fortement croissant. [...] Cette évolution pourrait rendre de plus en plus difficile à justifier la politique des diffuseurs publics de faire payer l'information. Cette politique est cependant si bien établie que la notion de "données essentielles", fournies gratuitement, n'est introduite par le PAGSI qu'avec un champ d'application initialement limité* ».

À la suite et s'inspirant du rapport MANDELKERN, le Gouvernement dépose un projet de loi sur la société de l'information<sup>23</sup>, qui « *reprenait l'ensemble des points esquissés dans la circulaire de 1994 et tentait d'en offrir une première réponse juridique* »<sup>24</sup>. La discussion de ce projet a été repoussée puis abandonnée avec l'adoption de la directive n° 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (directive « ISP »).

La transposition de cette directive, par l'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 le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques (décret « CADA »), a défini juridiquement la notion d'information publique et les modalités de sa diffusion.

### Quelques définitions

Les **informations publiques** sont implicitement définies à l'article 10 de la loi « CADA » comme « *les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus* ». Au regard des normes en vigueur, les expressions « *donnée publique* », « *information publique* » et « *information du secteur public* » semblent devoir être considérées comme synonymes.

Conformément à l'article 4, « *l'accès aux documents administratifs* s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : a) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ; b) Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ; c) Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ».

La réutilisation est l'utilisation « *à d'autres fins que celles de la mission de service public en vue de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus* ». La CADA s'est prononcée à

<sup>22</sup> *Diffusion des données publiques et révolution numérique*, rapport de l'atelier présidé par D. MANDELKERN, novembre 1999.

<sup>23</sup> Projet de la loi AN n° 3143 du 14 juin 2011, sur la société de l'information, dit « *projet LSI* ».

<sup>24</sup> *Diffusion des données publiques*, M. GAUDEMEL, JurisClasseur Communication, fasc. 2700, 2011.

plusieurs reprises sur la qualification juridique de réutilisation. En sont notamment la publication de résultats d'examens ou d'une carte construite à partir d'une base de données publiques, ainsi que l'exploitation par un journaliste d'informations publiques figurant dans un document administratif, la mise en ligne de documents administratifs ou l'élaboration de documents graphiques à partir de cartes élaborées par l'administration. N'en sont pas les échanges d'informations publiques entre autorités administratives aux fins de l'exercice de leur mission de service public (la CADA a décliné sa compétence pour se prononcer sur des demandes de réutilisation formulées par une collectivité locale à l'État).

Compte tenu des progrès techniques, la distinction est de plus en plus compliquée entre l'accès et la réutilisation ou entre utilisateur final et réutilisateur.

La directive « ISP » de 2003 assigne aux États membres l'objectif général de veiller à rendre leurs documents administratifs réutilisables, à des fins commerciales ou non. Elle demande que leur mise à disposition soit, si possible, prévue sous forme électronique.

Ni la directive ni ses textes de transposition ne prévoient de principe général de gratuité. La possibilité, pour les administrations, de soumettre la réutilisation au versement d'une redevance, est explicitement mentionnée.

#### 1.1.1.3 De 2007 à 2011 : les données comme patrimoine à valoriser

Le rapport LÉVY-JOUYET<sup>25</sup> de décembre 2006, consacré à l'économie de l'immatériel comme levier de croissance, soulève les enjeux associés aux nouveaux réseaux de communication. Il indique que **les données publiques** font partie du **patrimoine immatériel** de l'État et que leur mise en ligne doit être accélérée (recommandation 11), parce qu'elles « *constituent un élément central de l'amélioration de la qualité de service des administrations et s'avèrent riches d'opportunités pour le secteur privé* ». Il déplore, par ailleurs, que « *l'ordonnance [de 2005] semble cependant ne pas avoir permis d'accélérer fortement le mouvement de mise en ligne des données* ». S'il évoque l'opportunité pour l'administration de développer les modèles économiques des sites Internet public pour financer « *une partie [de leurs] coûts et de la diffusion de leurs données* », il n'est fait référence qu'à des recettes publicitaires, qui présenteraient « *l'avantage de limiter le montant des redevances demandées aux usagers, en particulier pour un usage commercial, et ainsi de ne pas entraver le développement d'un marché privé à partir des données publiques* ».

Ce n'est pour autant pas l'orientation qui a été retenue par certains services bénéficiaires de redevances de réutilisation (voir *infra*). Ainsi, aucune des réponses communiquées par les producteurs de données ne fait référence à des modèles économiques publicitaires. En revanche, plusieurs services indiquent qu'ils s'inscrivent dans une **démarche de valorisation du patrimoine immatériel de l'État** et précisent qu'ils ont parfois été accompagnés par l'APIE pour déterminer le marché pertinent et définir le modèle économique – assiette et mode de tarification – de la redevance.

**Bien qu'il n'y ait aucune obligation légale d'affecter les redevances aux administrations produisant la donnée<sup>26</sup>, c'est ce choix qui a été retenu par l'État,**

<sup>25</sup> *L'économie de l'immatériel, La croissance de demain*, rapport remis par M. LÉVY, J.-P. JOUYET au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, novembre 2006.

<sup>26</sup> « [Les] sommes perçues sur l'usager à l'occasion de la fourniture d'un service – que ce soit sous forme de taxe ou de redevances – ne sont pas nécessairement affectées. Dans le cas du budget général, nombreuses sont les taxes spécifiques qui viennent l'abonder sans aucun rapprochement avec le financement des services dont la fourniture déclenche le paiement. Quant aux redevances, l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et l'article 17 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 qui lui succède prévoient la possibilité de "rattacher" en cours d'année aux dotations de l'administration intéressée, sous forme d'ouvertures de crédits supplémentaires, les recettes correspondant à des redevances pour service rendu, par

**notamment pour établir un mécanisme incitatif** en faveur de la valorisation du patrimoine immatériel.

C'est dans cet état d'esprit que les décrets n°s 2009-151 (en Conseil d'État) et 2009-157 (simple) du 10 février 2009 précisent les conditions de la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel. Le premier décret dispose que « *peuvent donner lieu à rémunération pour services rendus les prestations suivantes, fournies par l'État au profit de personnes publiques ou privées : [...] 3° Mise à disposition ou cession d'informations, à l'exclusion des opérations de copie et de transmission mentionnées, respectivement, aux b et c de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée* ». Le second prévoit **l'attribution des produits aux budgets respectifs des ministères**.

Cette orientation a eu, entre autres conséquences, la création de quelques redevances mais aussi la **consolidation d'un sentiment de patrimonialité de chaque service administratif sur « ses » données et « sa » redevance**. Ce sentiment, **encore fortement ancré aujourd'hui**, n'est pas sans effet sur la politique d'ouverture des données publiques, puisqu'il **complique le pilotage transversal** des ressources concernées et les démarches de **mutualisation des infrastructures techniques** qui pourraient être envisagées.

#### 1.1.1.4 Depuis 2011 : la réaffirmation d'un principe de gratuité

Au tournant des années 2010, en phase avec un **mouvement** de réflexion sur les nouveaux modes de gouvernance publique et les nouvelles formes d'action publique – des expressions apparaissent telles que « **gouvernement ouvert** », « **gouvernement 2.0** » ou « **gouvernement comme plateforme** »<sup>27</sup>, la construction française de l'accès et de la réutilisation des données publiques connaît une nouvelle inflexion.

En effet, dès son investiture, le 21 janvier 2009, Barack OBAMA, président des États-Unis, signe un mémorandum sur « *la transparence et le gouvernement ouvert* »<sup>28</sup>. En 2010, l'éditeur Tim O'REILLY publie un ouvrage sur le « **gouvernement ouvert** »<sup>29</sup>, qui a suscité des débats nourris, y compris en France<sup>30</sup>. La même année, dans *Les dix règles d'or* pour la communication publique, Pierre ZEMOR et l'association « **communication publique** » affirment que « ***l'accès à l'information et la mise à disposition des données publiques sont les premiers devoirs d'une institution publique*** »<sup>31</sup>.

Dans la continuité de ces réflexions, le 21 février 2011, un décret du Premier ministre François FILLON crée la **mission Etalab, chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques**<sup>32</sup>. Si la loi « CADA » n'a pas été modifiée pour intégrer le principe de gratuité, la circulaire du Premier ministre du 26 mai 2011 met en

---

assimilation à la procédure du fonds de concours. **Cette possibilité d'affectation d'une redevance au financement de dépenses des services de l'État, si elle est largement utilisée, notamment pour les rémunérations tirées des prestations annexes ou accessoires à l'activité principale des services administratifs (diffusion de documents, prêt de locaux, etc.) n'a rien d'obligatoire** » (étude du Conseil d'État de 2002, p. 17).

<sup>27</sup> Government as a platform, T. O'REILLY

([http://ofps.oreilly.com/titles/9780596804350/defining\\_government\\_2\\_0\\_lessons\\_learned\\_.html](http://ofps.oreilly.com/titles/9780596804350/defining_government_2_0_lessons_learned_.html)).

<sup>28</sup> Transparency and Open Government, 21 janvier 2009

([http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)).

<sup>29</sup> Open Government, Collaboration, Transparency, and Participation in Practice, D. LATHROP, L. RUMA, O'REILLY Media, 2010.

<sup>30</sup> Par exemple, *Du gouvernement comme plate-forme...* ou l'inverse, LeMonde.fr et Interactu, 25 juin 2010 ([www.lemonde.fr/technologies/article/2010/06/25/du-gouvernement-comme-plate-forme-ou-l-inverse\\_1378947\\_651865.html](http://www.lemonde.fr/technologies/article/2010/06/25/du-gouvernement-comme-plate-forme-ou-l-inverse_1378947_651865.html))

<sup>31</sup> Les dix règles d'or. Des fondamentaux pour la communication publique, P. ZEMOR, avril 2010.

<sup>32</sup> Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « *Etalab* » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques.

avant sont importance, « *la réutilisation libre, facile et gratuite des informations publiques [étant] un levier essentiel pour favoriser la dynamique d'innovation qui sera portée par la communauté des développeurs et des entrepreneurs à partir des données mises en ligne sur “data.gouv.fr”* »<sup>33</sup>.

Ce principe de la politique gouvernementale d'ouverture des données publiques est non seulement confirmé mais réaffirmé, lors du premier conseil des ministres de la nouvelle mandature. Ainsi, le 17 mai 2012, le Président de la République fait signer à chaque membre du Gouvernement une **charte de déontologie** qui rappelle 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* ».

Avec la création du SGMAP<sup>34</sup> et le rattachement de la mission EtaLab à cette nouvelle structure<sup>35</sup>, le Premier ministre inscrit les principes d'ouverture et de partage libre et gratuit des données publiques dans le chantier de modernisation de l'action publique<sup>36</sup> lancé fin octobre 2012<sup>37</sup>. Dès le premier CIMAP du 18 décembre 2012, le **Gouvernement réaffirme « le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques » et souhaite « l'étendre, en concertation, aux collectivités, aux délégataires de service public, à la sphère sociale et aux autorités administratives indépendantes »** (décision n° 32). Il décide de « *confier au SGMAP, en lien avec le ministère du budget, la mission d'évaluer les modèles économiques des redevances existantes, notamment en auditant les coûts et les recettes associés* ».

Le séminaire gouvernemental sur le numérique du 28 février 2013, qui aboutit à la « **Feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques** »<sup>38</sup>, et plusieurs interventions du Premier ministre<sup>39</sup> offrent de nouvelles occasions de rappeler le « **principe d'accès libre et gratuit du citoyen à des données publiques** », qui est au cœur de la **charte** signée le 18 juin 2013 par les chefs d'État **du G8** réunis à Lough Erne, en Irlande du Nord (voir encadré).

---

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

<sup>35</sup> Arrêté du 30 octobre 2012 portant organisation du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

<sup>36</sup> La notice du décret n° 2012-1198 précise que « le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique regroupera l'ancienne direction générale de la modernisation de l'Etat (devenue direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique) et la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication. Il prendra également en charge la coordination interministérielle de la réforme des services déconcentrés de l'Etat, ainsi que la mission chargée de faciliter la mise à disposition des données publiques (mission dite EtaLab). L'ensemble, placé sous l'autorité du Premier ministre, constitue un outil cohérent pour une nouvelle approche de la réforme administrative ».

<sup>37</sup> Décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

<sup>38</sup> Voir [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers\\_joints/donnees-publiques.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/donnees-publiques.pdf).

<sup>39</sup> Notamment le 13 juin, lors de l'inauguration du festival numérique *Futur en Seine*, et le 5 juillet 2013, en conclusion des travaux du Comité stratégique des industries de santé.

### **Charte du G8 du 18 juin 2013 pour l'ouverture des données publiques<sup>40</sup> (extraits<sup>41</sup>)**

[...] 8. Des **données publiques librement accessibles et gratuitement réutilisables** peuvent être à la source de services et des produits innovants susceptibles d'aider les individus à faire face plus facilement à la vie moderne. Utilisées de la sorte, ces données amènent le secteur privé à innover, contribuant à la création de nouveaux marchés, de nouvelles entreprises et de nouveaux emplois. Ces bienfaits peuvent dépasser le cadre de l'action publique si davantage d'entreprises adoptent les pratiques d'ouverture des données établies par le gouvernement et partagent leurs propres données avec le public.

9. Nous, membres du G8, convenons que les données ouvertes constituent une ressource inexploitée qui présente un potentiel immense pour favoriser l'essor de sociétés plus fortes, mieux interconnectées, qui répondent mieux aux besoins de nos citoyens et contribuent à l'innovation et à la prospérité.

10. Nous convenons par conséquent de nous conformer à un ensemble de **principes** qui régiront l'accès aux données mises à disposition par les gouvernements du G8 ainsi que leur diffusion et leur réutilisation. Ces principes sont les suivants :

- **données ouvertes par défaut** ;
- **de qualité et en quantité** ;
- **accessibles et réutilisables par tous** ;
- **ouvrir les données pour améliorer la gouvernance** ;
- **ouvrir les données pour encourager l'innovation**. [...]

#### **Principe n° 1 : Données ouvertes par défaut**

13. Nous reconnaissons que l'**accès libre aux données publiques et leur réutilisation gratuite** sont d'une **importance majeure pour la société et pour l'économie**.

14. Nous convenons de faire progresser nos gouvernements vers l'**ouverture par défaut de nos données publiques**. [...]

#### **Principe n° 3 : Accessibles et réutilisables par tous**

21. Nous convenons d'ouvrir nos données publiques d'une manière qui aide chacun à y accéder et à les réutiliser.

22. Nous reconnaissons que les **données publiques ouvertes devraient être accessibles et réutilisables gratuitement pour en favoriser l'usage le plus répandu**. [...]

#### **Annexe technique de la charte – Première partie : Meilleures pratiques**

##### **Principe n° 5 : Ouvrir les données pour encourager l'innovation**

12. Nous convenons que l'**usage des données ouvertes par nos citoyens peut contribuer à stimuler l'innovation dans nos pays et à travers le monde**. Nous reconnaissons que l'**accès libre et la réutilisation gratuite des données publiques** sont essentiels à cet effet.

#### **1.1.2 Les exceptions générales prévues explicitement par la loi**

La loi « CADA » prévoit explicitement un **nombre restreint** de catégories de données dont la réutilisation :

- n'est pas automatique ;
- n'est pas soumise à une gratuité de principe ; ou
- est subordonnée à des précautions ou au respect d'autres dispositions.

<sup>40</sup> Version anglaise sur <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>. Traduction non officielle réalisée par la mission Etalab et le Gouvernement du Canada sur [http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes\\_fichiers/pdf/Charte-G8-Ouverture-Donnees-Publiques-FR.pdf](http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/Charte-G8-Ouverture-Donnees-Publiques-FR.pdf).

<sup>41</sup> Mise en forme par la mission.

### 1.1.2.1 Les données qui ne sont pas des informations publiques

Selon les dispositions de l'article 10, « **ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, les informations contenues dans des documents :** »

- a) *Dont la communication ne constitue pas un droit en application du chapitre 1<sup>er</sup> ou d'autres dispositions législatives<sup>42</sup>, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique ;*
- b) *Ou produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ;*
- c) *Ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle* » (voir encadré).

Sans qu'il soit nécessaire de s'appesantir sur cette catégorie, cela veut dire que les données dont la communication n'est pas prévue, notamment dans le cadre du droit d'accès aux documents administratifs, ne peuvent, *a fortiori*, pas être diffusées en vue d'une réutilisation.

Cela signifie aussi que des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie<sup>43</sup> (ADEME), le Bureau de recherches géologiques et minières<sup>44</sup> (BRGM), l'Institut national de l'audiovisuel<sup>45</sup> (INA), l'Office national des forêts<sup>46</sup> (ONF), la RATP<sup>47</sup>, la Réunion des musées nationaux<sup>48</sup> (RMN) ou la SNCF<sup>49</sup>, ne sont pas soumis au chapitre II de la loi « CADA ». Pour autant, non seulement cela n'interdit pas les démarches d'ouverture de données publiques mais, par ailleurs, cela ne les empêche pas, comme le montrent les portails *Open Data* lancés par la SNCF<sup>50</sup>, la RATP<sup>51</sup> et l'actualité de ces portails<sup>52,53</sup>.

Cela implique enfin, par contraposée, que les informations publiques sont, soit la propriété de l'État, soit la « propriété de personne », pour reprendre l'expression de la circulaire du 14 février 1994.

---

<sup>42</sup> Il s'agit notamment des documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration (article 2) ou encore des avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, des mesures d'instruction, des rapports et diverses communications de la Cour des comptes et des juridictions financières, des documents élaborés ou détenus par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de ses pouvoirs, des documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte à un secret protégé par la loi, à la conduite de la politique extérieure, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, à la monnaie (liste exhaustive à l'article 6).

<sup>43</sup> Loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

<sup>44</sup> Décret n° 59-1205 du 23 octobre 1959 relatif à l'organisation administrative et financière du BRGM.

<sup>45</sup> Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

<sup>46</sup> Article L. 221-1 du code forestier.

<sup>47</sup> Loi n° 48-506 du 21 mars 1948 de réorganisation et coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne.

<sup>48</sup> Décret n° 2011-52 du 13 janvier 2011 relatif à l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées.

<sup>49</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

<sup>50</sup> *Data.sncf.com*, *test.data-sncf.com* et *opendata.transilien.com*, notamment.

<sup>51</sup> *Data.ratp.fr*.

<sup>52</sup> Tranquilien : la SNCF se met à l'open data, pour améliorer le confort des voyageurs, 25 juin 2013 (<http://www.pcworld.fr/telephonie/actualites,lancement-application-ios-android-tranquilien-sncf,539383,1.htm>).

<sup>53</sup> SNCF et OpenStreetMap s'associent pour cartographier les gares d'Île-de-France, 28 juin 2013 (<http://data.sncf.com/feedbacks/122517-sncf-openstreetmap-associent-cartographier-gares-ile-france>).

### **Le droit d'auteur des agents publics de l'État**

La loi n° 2006-961 du 1<sup>er</sup> août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information introduit, aux articles L. 131-3-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle, la notion de **droit d'exploitation d'une œuvre créée par l'agent d'un service public administratif de l'État, dans l'exercice de ses fonctions ou d'après les instructions reçues**. Celui-ci est cédé de plein droit à l'État. Un décret en Conseil d'État doit fixer les modalités d'application de ces dispositions et définir, en particulier, « *les conditions dans lesquelles un agent, auteur d'une œuvre, peut être intéressé aux produits tirés de son exploitation quand la personne publique qui l'emploie, cessionnaire du droit d'exploitation, a retiré un avantage d'une exploitation* ».

Les échanges conduits par la mission ont fait apparaître une préoccupation forte, au regard des **risques que fait peser une acceptation large du droit d'auteur des agents publics sur la qualification juridique d'information publique** de l'article 10 de la loi « *CADA* ». Une attention particulière devra vraisemblablement être portée sur ce point, qu'il s'agisse de préciser les qualifications juridiques prescrites par la loi ou, en l'absence de telles précisions, de la rédaction d'un éventuel décret d'application.

#### **1.1.2.2 Les données des établissements, organismes ou services culturels et celles des établissements d'enseignement et de recherche**

Selon les dispositions de l'article 11, bien qu'elles constituent des informations publiques, les données des établissements, organismes ou services culturels et celles des établissements d'enseignement et de recherche sont réutilisées dans des conditions déterminées par ces administrations. De même que pour les EPIC, **ces dispositions ne sont en rien préjudiciables à des initiatives convergeant avec la politique générale d'ouverture des données publiques**.

À cet égard, les réflexions du ministère de la culture et de la communication sont avancées. Dès 2009, un groupe de travail sur le patrimoine culturel numérisé, présidé par Bruno ORY-LAVOLLEÉ, conseiller maître à la Cour des comptes, formulait des propositions pour une charte de la diffusion et de la réutilisation des données publiques culturelles numériques. Il proposait notamment « **que les tarifs des licences de réutilisation soient aussi modérés que la situation financière du service gestionnaire le permet, et que soit appliqué un principe de gratuité pour les utilisations non commerciales** »<sup>54</sup>.

Plus récemment, le ministère de la culture et de la communication a adopté une « **Feuille de route Open Data** » visant à consolider les « *fondements d'un service public culturel numérique* ». Cette feuille de route prévoit « **dix actions pour une stratégie numérique de diffusion et de réutilisation des données publiques numériques du secteur culturel** », notamment :

- l'inscription de l'action du ministère dans une **politique de mise à disposition de ses données publiques sur data.gouv.fr** (action 1) et la création d'outils de gestion automatisés facilitant le versement de données publiques sur ce portail (action 3) ;
- la conduite d'une **évaluation des modèles économiques des redevances de réutilisation** des données publiques dans le secteur culturel et la détermination de stratégies d'ouverture à mettre en place (action 6) ;
- la **sensibilisation des producteurs** de données publiques aux enjeux du numérique et de l'ouverture des données publiques en s'appuyant sur le réseau des établissements publics du ministère et de ses directions régionales (action 9).

L'action 6, qui transpose les objectifs de la présente mission aux données culturelles, doit aboutir à un **rendu d'audit prévu pour novembre 2013**.

<sup>54</sup> *Partager notre patrimoine culturel*, conclusions du groupe de travail sur le patrimoine culturel numérisé, 2009.

#### *1.1.2.3 Les informations comportant des données personnelles*

Selon les dispositions de l'article 13 de la loi « CADA », « *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* ». Leur réutilisation « *est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* » (loi « CNIL »).

En d'autres termes, la loi « CADA » ne comporte **pas d'interdiction générale** de la réutilisation de telles données mais prévoit des **précautions préalables**.

Plusieurs jeux de données dont la réutilisation est soumise au paiement d'une redevance comportent des données à caractère personnel qui ne sont pas rendues anonymes, notamment :

- les données d'identité des entités répertoriées par l'INPI ou l'INSEE ;
- les données collectées dans le cadre d'opérations liées à l'immatriculation des véhicules (ministère de l'intérieur) ;
- les données de propriété industrielle (INPI) ;
- les listes de permis de construire (SOeS).

D'autres jeux de données sont issus de bases de données qui ont été rendues anonymes, par exemple le recensement des éléments d'imposition ou les données cadastrales (DGFiP), les décisions juridictionnelles (Cour de cassation, Conseil d'État, DILA) ou avis d'autorités administratives (CADA), les données recueillies pour constituer les bases du programme de médicalisation des systèmes d'information ou PMSI (ATIH), ou encore le registre parcellaire graphique (ASP).

#### 1.1.3 La révision de la directive de 2003

**Adoptée le 26 juin 2013, la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil vise à étendre le périmètre des données réutilisables**, notamment aux informations des **bibliothèques, y compris** les bibliothèques universitaires, des **musées** et des **archives**, lorsque les droits des tiers sur les documents, les œuvres et les archives qui y sont entreposés ont expiré.

En ce qui concerne les redevances, le droit de l'Union fixe désormais un **principe de mise à disposition** à des tarifs limités **aux coûts marginaux, sauf** :

- pour les « *organismes du secteur public qui sont tenus de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public* » (2.a) de l'article 6) ;
- « *par exception, [pour les] documents pour lesquels l'organisme du secteur public concerné est tenu de générer des recettes suffisantes pour couvrir une part substantielle des coûts afférents à leur collecte, à leur production, à leur reproduction et à leur diffusion* », du fait d'une exigence législative ou d'une autre règle contraignante (2.b) du même article).

La transposition de cette directive, qui doit être réalisée au plus tard le 18 juillet 2015, soulève **plusieurs enjeux** : celui de la **détermination des règles imposant à un service public de couvrir une part substantielle** de certains coûts, ainsi que celui de la **définition du niveau à partir duquel cette part** peut être considérée comme **substantielle**.

En outre, la directive **encourage** la mise à disposition de données publiques sous des formats qui permettent un traitement automatisé<sup>55</sup>.

## 1.2 Des îlots de données payantes

### 1.2.1 Le cadre légal

La loi « CADA » précise les conditions dans lesquelles l'administration peut conditionner la réutilisation d'informations publiques au versement d'une redevance.

L'article 15 fixe l'assiette de la tarification, principalement mais pas exclusivement, fondée sur une **analyse des coûts** assumés par le service public :

- l'administration « *tient compte des coûts de mise à disposition des informations* » ;
- ces coûts incluent, le cas échéant, celui d'un « **traitement permettant de les rendre anonymes** » ;
- « *l'administration peut aussi tenir compte des coûts de collecte et de production des informations* » ;
- la redevance peut aussi contribuer à une **rémunération raisonnable des investissements** de l'administration, cette « *rémunération comprenant, le cas échéant, une part au titre des droits de propriété intellectuelle* ».

L'**administration** doit veiller à ce que la tarification déterminée sur ces fondements n'aboutisse pas à un produit total supérieur à la somme des coûts et rémunérations énumérés ci-dessous. Elle ne peut non plus se ménager un accès privilégié aux informations publiques dont elle pourrait faire un usage commercial. Aussi les informations publiques de Météo-France sont-elles facturées d'un point de vue comptable à sa branche commerciale.

En application de l'article 16, le paiement d'une redevance s'inscrit dans un cadre contractuel matérialisé par la **délivrance systématique d'une licence** de réutilisation qui ne peut, hors motifs d'intérêt général, apporter de restrictions à la réutilisation ou avoir pour objet ou effet de porter atteinte à la concurrence. Les services bénéficiant d'une redevance doivent publier au préalable des licences types.

L'article 17 prévoit la mise à disposition d'un répertoire des informations publiques proposées par le service et la communication des bases de calcul retenues pour la fixation du montant des redevances.

### 1.2.2 Le cadre réglementaire

Le décret « CADA » précise davantage encore les règles que les services bénéficiant de redevances de réutilisation doivent respecter.

Ainsi, l'article 38, impose une **publication**, le cas échéant sous forme électronique, du **montant des redevances**.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2011, il conditionne le recours à la redevance à l'adoption d'un décret fixant, après avis du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA, voir encadré), la liste des informations publiques ou catégories d'informations publiques soumises à redevance. Cette liste est rendue publique sur un site Internet<sup>56</sup>, créé sous l'autorité du Premier ministre, avec la mention de l'identité du responsable des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (prévu par

---

<sup>55</sup> La directive parle de données « *lisibles par machine* », pour traduire le terme anglais « *machine readable* ».

<sup>56</sup> <http://data.gouv.fr/Redevances>.

l'article 42 du même décret) ou, dans les établissements publics administratifs (EPA), du service compétent en matière de licences.

### **La composition du COEPIA et de sa formation chargée de rendre l'avis de l'article 38**

Placé auprès du Premier ministre, le COEPIA exerce, entre autres, une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans le domaine de la mise à disposition des données publiques. Il comprend trente membres, dont un membre du Conseil d'État et un magistrat de la Cour des comptes, le secrétaire général du Gouvernement, les secrétaires généraux de plusieurs ministères, les représentants des principales administrations concernées, le médiateur de l'édition publique, un représentant de l'Association des maires de France, des représentants de groupements professionnels intervenant dans ces domaines, ainsi que trois personnalités qualifiées désignées en raison de leurs compétences dans les domaines de la diffusion légale, de l'édition publique et de l'information administrative.

La **formation spécialisée** chargée de rendre un avis sur la liste des informations publiques dont la réutilisation est soumise au paiement d'une redevance est présidée par le président du COEPIA, assisté du vice-président du COEPIA. Ses **membres titulaires** sont le **directeur du budget** ou son représentant, le directeur de la **DILA** ou son représentant, la direction générale du syndicat national de l'édition (**SNE**) et le président du groupement français de l'industrie de l'information<sup>57</sup> (**GFII**). Ses membres suppléants sont le **SGMAP** ou son représentant, le directeur du service d'information du Gouvernement (**SIG**) ou son représentant, le vice-président de la fédération nationale de l'information d'entreprise et de la gestion des créances (**FIGEC**) et un **second membre du GFII**.

Source : *gouvernement.fr* et organigramme du COEPIA au 20 mars 2013

L'article 48-1 dispose que les redevances instituées avant le 1<sup>er</sup> juillet 2011 demeurent soumises au cadre réglementaire antérieur, sous réserve de l'inscription, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012, sur le site internet créé en application des dispositions de l'article 38. **À défaut d'une telle inscription, les redevances deviennent caduques et les titulaires de licences peuvent réutiliser les informations en cause gratuitement.**

### **Les écarts entre la liste de juillet 2012 et les redevances recensées par la mission**

Bien qu'ayant initialement sollicité l'inscription de redevances sur la liste de juillet 2012 et bien que celles-ci soit toujours recensées sur le site du Premier ministre, le Centre national de la documentation pédagogique<sup>58</sup> (CNDP), le Centre national d'enseignement à distance<sup>59</sup> (CNED), le Centre international d'études pédagogiques<sup>60</sup> (CIEP) et le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) ont répondu que leurs données n'étaient finalement pas soumises à ce cadre juridique, compte tenu du caractère éditorial des produits commercialisés. Le CNDP a néanmoins mis à disposition de la mission une réponse au questionnaire adressé aux producteurs de données.

De même, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) a indiqué que l'article 48-1 du décret « CADA » ne s'appliquait pas aux chambres consulaires – la chambre de commerce et d'industrie Paris, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers perçoivent des redevances de réutilisation de leurs données. Elle a excipé d'un avis de la CADA du 4 novembre 2010<sup>61</sup>, qui se déclarait incompétente pour statut sur une demande de réutilisation, les informations concernées n'étant pas publiques au sens de l'article 10 de la loi

<sup>57</sup> « Le GFII est une association professionnelle qui regroupe les principaux acteurs publics et privés de l'industrie de l'information numérique : producteurs, rediffuseurs d'information, éditeurs de logiciels, grands comptes acheteurs d'information » (source : [gfii.fr](http://gfii.fr)).

<sup>58</sup> Courrier du directeur général du 28 mai 2013.

<sup>59</sup> Courrier du directeur général du 22 avril 2013.

<sup>60</sup> Courrier électronique du secrétaire général du 14 mai 2013.

<sup>61</sup> Avis 20103106, séance du 4 novembre 2010.

« CADA ». La CADA notait que rien n'interdisait la diffusion de ces données mais que rien ne l'imposait non plus. Ni ces redevances ni l'avis de la CADA n'ont encore été contestés devant le juge.

### 1.2.3 La redevance de réutilisation, en droit budgétaire

Selon le Conseil d'État, « les termes de redevance pour service rendu ou de rémunération pour service rendu peuvent être considérés comme recouvrant la même notion, le second relevant plutôt de la terminologie qui prévaut en droit budgétaire »<sup>62</sup>.

Aussi, le décret n° 2009-157 du 10 février 2009 portant attribution de produits aux budgets des ministères concernés précise-t-il en son article 1<sup>er</sup> que « les produits résultant de la rémunération des prestations énumérées à l'article 2 du [décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel] sont attribués au budget de chaque ministère concerné », les crédits correspondants étant ouverts selon la procédure des fonds de concours, après avis de l'APIE.

La décision *Syndicat national des transporteurs aériens* du Conseil d'État précise que cette **rémunération**, dont le montant est fixé unilatéralement par l'administration, est « **demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé [...]** » et « **trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service** »<sup>63</sup>. Cette jurisprudence a été infléchie en 2007 : « **une redevance pour service rendu doit essentiellement trouver une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service** »<sup>64</sup>.

### Recours à la redevance et logique de coûts

Compte tenu du lien direct entre le service rendu et la redevance, la jurisprudence comme la doctrine administrative en déduisent un rapport clair entre la tarification retenue et les coûts à couvrir.

Pour le Conseil d'État, le « *recours à un financement par l'usager a souvent, et logiquement, pour corollaire une liaison entre recettes et dépenses, soit que le service concerné bénéficie de l'autonomie financière, soit qu'il y ait, au sein du budget de l'État, affectation des recettes correspondant aux sommes versées par les usagers à la couverture des dépenses du service qui réalise les prestations. Dans ce cas, dépenses et recettes ne peuvent être déterminées indépendamment les unes des autres. Au demeurant, on trouve ici les idées de contrepartie et d'équivalence qui fondent la notion de redevance réclamée à des usagers : dès lors que celle-ci est la contrepartie de services qui leur sont rendus et doit en refléter la valeur, il paraît naturel de rapprocher le produit de ces redevances du coût des services qu'elles financent* »<sup>65</sup>.

Le SGG rappelle, dans son guide de légistique, que « **dans l'hypothèse où le montant de la redevance envisagée ne serait pas le même pour tous les usagers** (cf. infra, modulation des tarifs), il faudra s'appuyer dans la mesure du possible, sur les éléments tirés de la comptabilité analytique du service : ce n'est en effet qu'à titre subsidiaire, après avoir constaté l'impossibilité d'identifier le coût imputable à chaque catégorie d'usagers, que le juge admettra une évaluation forfaitaire »<sup>66</sup>.

La conception traditionnelle de l'équivalence stricte entre le montant de la redevance et le coût du service a néanmoins été assouplie, l'administration pouvant intégrer une juste rémunération des droits de propriété intellectuelle, ne serait-ce que lorsque les réutilisations sont commerciales<sup>67</sup>.

En tout état de cause, **la rémunération pour services rendus est à distinguer de la taxe, qui n'est la contrepartie d'aucun service**. Pour le Conseil constitutionnel, une

<sup>62</sup> Étude du CE de 2002, p. 10.

<sup>63</sup> CE, Ass., 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens, Rec. p. 578.

<sup>64</sup> CE, Ass., 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, n° 293229.

<sup>65</sup> Étude CE, p. 16.

<sup>66</sup> Guide de légistique, 5.2.8. Créer, modifier ou supprimer une redevance, SGG, version du 20 juin 2012.

<sup>67</sup> CE, Ass., 10 juillet 1996, Direct Mail Promotion et autres, n° 168702

redevance destinée à couvrir notamment les dépenses d'un contrôle relevant de la mission de service public, « *n'est pas uniquement la contrepartie d'un service rendu* » ; « *elle a, dès lors, le caractère d'une taxe que l'article 34 de la Constitution réserve à la loi* »<sup>68</sup>. Par ailleurs, **les redevances perçues par des établissements publics à caractère administratif « destinée à assurer le financement des dépenses de toute nature qui incombent [à ces établissements] ne constituent pas [...] des rémunérations pour services rendus [...] ces redevances doivent être rangées parmi les impositions de toute nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement** »<sup>69</sup>.

De plus, **la jurisprudence constitutionnelle encadre fortement la procédure des fonds de concours**. La décision n° 94-351 DC rappelle que les **principes d'unité et d'universalité budgétaires « font obstacle à ce que des dépenses qui [...] présentent [...] par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas** ». Cela s'applique aussi « aux budgets annexes, dont les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires du budget »<sup>70</sup>.

Les dispositions de l'article 15 de la loi « CADA » évoquent la possibilité pour l'administration de tenir compte des coûts de production et de collecte des informations. Elles n'autorisent cependant pas explicitement la redevance à financer ces coûts. Par voie de conséquence, il convient de **tirer les conséquences de la jurisprudence constitutionnelle sur les redevances dont la tarification a vocation à couvrir une partie des coûts de production ou de collecte d'informations publiques, fonctions qui incombent au service public et revêtent un caractère permanent**.

#### 1.2.4 Les bénéficiaires de redevances, souvent déjà diffuseurs de données gratuites

La plupart des services tirant des recettes de redevances de réutilisation d'informations publiques sont, par ailleurs, **diffuseurs de données publiques gratuites, notamment dans le cadre de leurs missions de service public**. En d'autres termes, l'existence d'une redevance n'est pas toujours<sup>71</sup> un obstacle à une politique, par ailleurs active, d'ouverture des données publiques.

Ainsi, l'INSEE et l'ensemble des services statistiques ministériels sont chargés d'une mission de diffusion d'informations publiques. Un volume important de données produites par cette direction générale des ministères économiques et financiers est disponible sur leurs sites Internet comme sur *data.gouv.fr*. De même, plusieurs établissements publics (IGN et SHOM, par exemple) proposent leur portail d'ouverture de données au grand public (*Géoportail*, *data.shom.fr*). Le SIRCOM, les juridictions et la CADA, s'ils ne proposent pas le téléchargement intégral ou d'exactions de bases de données, ont mis en place des portails d'accès comportant un moteur de recherche.

### 1.3 Des redevances diversement motivées

L'article 15 de la loi « CADA » ne précise pas les motifs, autres que ceux fondés sur une analyse des coûts<sup>72</sup>, qui justifient l'institution d'une redevance de réutilisation d'informations publiques. Les articles 38 et 48-1 du décret du 30 décembre 2005 ne les précisent pas davantage.

---

<sup>68</sup> Cons. const, 16 novembre 1977, décision n° 77-100 L.

<sup>69</sup> Cons. const, 23 juin 1982, décision n° 82-124 L.

<sup>70</sup> Cons. const, 29 décembre 1994, décision n° 94-351 DC.

<sup>71</sup> Voir *infra*.

<sup>72</sup> Voir *supra*.

Pour autant, les services publics administratifs qui perçoivent actuellement des redevances mettent en avant des motivations nombreuses. Certaines de ces motivations sont compréhensibles. D'autres, peut-être justifiables initialement, sont plus contestables.

Le recensement de ces motivations, auquel la mission a procédé incidemment, n'a pas vocation à établir une liste de justifications légitimant l'institution ou le maintien de ces redevances. Il n'a pas non plus vocation à montrer du doigt tel ou tel producteur de données : les administrations concernées ne se sont pas toujours interrogées sur ces motivations avant le lancement de cette mission ; les motifs avancés sont parfois l'héritage de pratiques anciennes.

Ce recensement est, en tout état de cause, très instructif, en ce qui concerne les objectifs initialement ou actuellement poursuivis par les redevances.

### **1.3.1 L'expression d'un besoin budgétaire**

Le motif mis en avant pour l'institution, le maintien ou l'augmentation d'une redevance de réutilisation est le plus souvent budgétaire. Il recouvre des objectifs très variés.

#### *1.3.1.1 La couverture du coût marginal de diffusion*

Le principal besoin budgétaire mis en avant est lié à la **couverture du coût de la mise à disposition** des données, c'est-à-dire le coût lié à la diffusion d'une donnée supplémentaire. Près des trois quarts des redevances sont ainsi justifiés, même si cette justification n'est pas exclusive d'autres besoins budgétaires.

Cette motivation est évoquée tant pour les investissements en cours d'amortissement que pour ceux prévus dans le futur.

#### *1.3.1.2 La diversification des sources de revenus*

Pour la moitié des services au moins, les recettes tirées de la réutilisation d'informations publiques sont regardées comme des « *montants indispensables à l'équilibre du budget* », qui « *doivent permettre d'affronter les difficultés à venir (charges de personnel croissantes, subvention budgétaire en baisse)* ». Pour tel établissement public, « *l'augmentation significative des redevances [serait] indispensable au maintien de l'équilibre financier [...] à moins que le manque à gagner ne soit compensé par ailleurs* ».

Cette préoccupation s'inscrit dans la continuité des instructions adressées aux opérateurs, dans le cadre de la révision **générale des politiques publiques (RGPP)**, dans le sens d'une diversification de leurs modes de financement et d'un développement de leurs ressources propres : « *lors de la transformation du [SHOM] en établissement public à caractère administratif, des objectifs de développement des ressources propres ont été données à l'établissement, notamment dans le COP [contrat d'objectifs et de performance] 2010-2012. Cette stratégie est encore plus affirmée dans le COP 2013-2016. Ainsi, le développement des redevances est devenu un axe stratégique du développement du SHOM* ».

Dans le contexte budgétaire actuel, quand bien même l'équilibre budgétaire de certains services **serait assuré**, le produit de la redevance peut constituer une « **recette accessoire** », parfois qualifiée oralement de « **recette de poche** », alors que les marges de manœuvre sont de plus en plus limitées.

### *1.3.1.3 La couverture d'une partie des coûts liées à la mission de service public*

La loi « CADA » autorise explicitement l'administration à « *tenir compte des coûts de collecte et de production des informations* » pour l'élaboration de la tarification<sup>73</sup> (article 15). Aussi, la plupart des services pour lesquels ils sont très élevés justifient-ils leurs redevances par la couverture de ces coûts :

- pour tel établissement, « *l'État n'ayant pas les moyens de financer intégralement le coût de constitution, d'entretien et de diffusion [des] informations, une tarification a été établie dans le but, dès l'origine, de répartir la couverture des coûts entre cette forme de redevance et la subvention versée par l'État à l'institut, autrement dit de répartir le financement de la collecte et de la diffusion des données entre l'impôt et l'utilisateur final* » ;
- pour tel autre, « *l'objectif est de faire participer plutôt les utilisateurs (et réutilisateurs) directs que les contribuables aux coûts de production et de diffusion, dans un contexte budgétaire de baisse de la [subvention pour charge de service public] et de hausse des charges* ».

Compte tenu des préoccupations de ces services, la formulation de cette justification budgétaire semble parfois prendre la forme des éléments de langage qui seraient présentés lors d'une négociation budgétaire : « *sauf à ce que la subvention d'État versée [...] soit concomitamment augmentée d'autant, alors que le contexte budgétaire actuel ne s'y prête pas, [l'établissement] sera contraint de réduire le rythme des investissements de base qui servent à produire les données publiques [...] ce qui au final pèsera sur la qualité de ces données. A noter que le montant des ressources est d'un ordre de grandeur significatif par rapport aux quelques millions d'euros dédiés aux investissements [...] [L'établissement] estime qu'il est raisonnable de demander aux usagers un taux de participation compris entre 1 et 5 % des coûts de production* ».

### 1.3.2 La volonté de proposer une offre de qualité

#### *1.3.2.1 La valorisation du patrimoine immatériel de l'État*

Le rapport LÉVY-JOUYET<sup>74</sup> incluait les données publiques parmi les actifs immatériels de l'État insuffisamment mis en valeur. De fait, spontanément ou avec l'accompagnement spécifique de l'APIE, plusieurs services administratifs ont commencé ou continuer à diffuser leurs données publiques dans un **objectif de valorisation** : ainsi, pour telle direction d'administration centrale, « *la mise en place d'une tarification dégressive<sup>75</sup> et plus accessible aux usagers ainsi que d'une licence de réutilisation commerciale a permis de valoriser [l'information publique] en facilitant son exploitabilité et la rediffusion de produits composites notamment à usage commercial* ».

De même, l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits pour 2011 et 2012, annexé au projet de loi de finances pour 2013, fait référence à la valorisation du patrimoine immatériel du Conseil d'État et des autres juridictions administratives (programme 165). Le produit de la redevance de réutilisation des informations issues du système d'immatriculation des véhicules est rattaché à deux programmes de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* par une attribution de produits intitulée « *valorisation du patrimoine immatériel de l'État* ».

---

<sup>73</sup> La pertinence juridique de cette prise en compte est discutée *supra*. Ses effets potentiels sur le financement du service public sont évoqués *infra*.

<sup>74</sup> L'économie de l'immatériel, La croissance de demain, M. LÉVY, J.-P. JOUYET, novembre 2006.

<sup>75</sup> La question de la pertinence des modèles de tarification est discutée *infra*.

### 1.3.2.2 Le développement d'une offre

Très souvent, la mise en place d'une redevance est concomitante avec la mise en place d'une offre de données publiques, en l'absence de dispositif de diffusion. Comme l'écrivit le SOeS, « *il n'y a donc ni politique commerciale, ou marketing, mais réponse à un besoin, en faisant profiter les acteurs privés achetant les listes de leur existence, sans qu'ils aient à supporter les coûts d'investissement très importants inhérents au rassemblement des informations émanant de toutes les communes de France* ».

Selon les moyens engagés pour produire ou collecter le jeu de données, le positionnement des services publics concernés diverge sensiblement :

- d'une part, le fait de proposer une offre payante pour les réutilisateurs peut être avancé comme l'unique **moyen de formuler, par ailleurs, une offre gratuite pour le grand public** – pour le SIRCOM, « *la réutilisation des données n'est donc qu'une fonction annexe générant aujourd'hui des ressources qui permettent le financement du site d'intérêt général dans un contexte budgétaire constraint. La disparition ou la forte diminution de ces ressources viendrait remettre en cause l'existence du site et partant la fourniture de données* » ;
- *a contrario*, au moins un service, qui diffuse gratuitement ses données publiques brutes, a défini son offre payante en lui assignant des caractéristiques analogues à celles des taxes pigouvienne<sup>76</sup> : « *les tarifs de tableaux sur mesure ont été établis dans l'objectif de couvrir les coûts marginaux de mise à disposition des données, et de réduire la demande personnalisée pour orienter les moyens sur une offre standardisée* » gratuite (service statistique ministériel du ministère de l'agriculture).

### 1.3.2.3 L'amélioration de la qualité de cette offre

Cristallisant les débats lors d'une table ronde sur le droit de l'ouverture des données publiques organisée fin mai 2013 pendant le forum du GFII, la question de la qualité de l'offre – c'est-à-dire la qualité des données et des systèmes de mise à disposition de ces données mais aussi la disponibilité et la continuité de ces systèmes – constitue naturellement une préoccupation importante pour les diffuseurs comme pour les utilisateurs et réutilisateurs d'informations publiques. Ainsi, bien qu'il encourage l'ouverture de données publiques à titre gratuit, le GFII demande aussi à l'État de « *veiller à ce que l'organisme public [diffuseur de données] conserve un volume a minima de recettes globalement identique à celui généré via le fonctionnement actuel des licences en l'absence de nouvelles sources de financement de l'organisme, afin de garantir la qualité et la pérennité des données* ».

Aussi, la redevance est, semble-t-il, perçue comme le **meilleur moyen de réaliser des vérifications ou des contrôles de cohérence sur les données**, avant leur diffusion à un secteur privé. Celui-ci est regardé, à juste titre, comme exigeant, cette exigence pouvant se manifester dans le cadre de négociations commerciales comme dans le cadre de procédures contentieuses. Selon l'administration, le **cadre contractuel** offrirait une sécurité juridique minimale aux cocontractants. Son caractère **commercial donc négocié** permettrait de mieux anticiper les besoins de la clientèle. Elle accorde de la souplesse dans le règlement d'éventuels différends, grâce à des prestations supplémentaires non facturées (retraitements supplémentaires ou corrections de bases de données, par exemple) ou des gestes commerciaux à échéance de la licence. **Ce que recherche l'administration, lorsque la**

<sup>76</sup> Une taxe pigouvienne vise à internaliser les externalités négatives des actions d'agents économiques. En d'autres termes, elle a pour objectif d'inciter ses assujettis à abandonner un comportement en le soumettant à la contribution publique. La taxe a vocation à s'éteindre lorsque le comportement taxé disparaît. Par exemple, un impôt reposant sur le principe du « *pollueur-payeur* » est une taxe pigouvienne.

**qualité de ses données est mise en cause, c'est probablement aussi la discrétion de ce cadre contractuel et commercial** : il est aussi de l'intérêt bien compris du cocontractant privé de ne pas remettre en cause publiquement la qualité de données qui compose son offre de biens ou de services.

Pour autant, il semble nécessaire de distinguer très clairement ce qui relève du cadre contractuel, lié à la cession d'une licence avec des conditions générales d'utilisation ou de réutilisation, de ce qui relève du cadre commercial, lié au versement d'une rémunération pour services rendus. L'engagement de qualité, s'il existe, est pris vis-à-vis du titulaire de la licence. De même, le nombre souvent limité de réutilisateurs de données publiques soumises à redevance, contingenté les retours d'expérience quant à la qualité de données publiques utilisées par les services publics eux-mêmes, que ce soit pour éclairer la décision publique ou pour informer les citoyens et leur représentation nationale.

En somme, l'enjeu soulevé par la question de la qualité de l'information publique et des offres de diffusion paraît davantage liée à la **crainte d'une remise en cause de l'omniscience ou de l'inefficacité des services de l'État**, que les nouvelles technologies facilitent – les procédés de vérification de cohérence étant aisément automatisables, le risque (ou plutôt la chance) de déceler une erreur est plus grand, ne serait-ce que statistiquement. **Or la politique d'ouverture des données publiques vise justement à accroître la transparence du fonctionnement de l'administration et, partant, à apaiser les relations entre les autorités publiques et les citoyens.**

### 1.3.3 D'autres motivations souvent défensives

#### 1.3.3.1 *La régulation de la demande*

Le rapport LÉVY-JOUYET recommandait, dès 2006, « *[d'] accélérer la mise en ligne des données publiques* »<sup>77</sup>. Plus récemment encore, le point 7 de la charte du G8 pour l'ouverture des données publiques faisait référence à « *un large accès aux données publiques* ».

Pourtant, plus d'un tiers des services publics administratifs percevant des redevances dans le cadre de la réutilisation d'informations publiques évoquent la **régulation de la demande, en volume**, comme motivation de l'institution ou du maintien de cette ressource. Pour telle direction d'administration centrale, « *la redevance a un effet régulateur qui évite les demandes spontanées et oblige ainsi le commanditaire à s'interroger sur sa propre capacité à réutiliser et expertiser les données et sur la pertinence de son modèle économique* ». Tel établissement public abonde dans le même sens, en ce que la redevance « *évite de recevoir des demandes trop nombreuses pour pouvoir les satisfaire ou exorbitantes* ». Cela rejoue l'idée d'un « *ticket modérateur* », qui n'apparaît plus dans les circulaires du Premier ministre depuis la circulaire de 1994.

Ce raisonnement semble fragile, puisqu'il s'inscrit dans une **perspective de nombre de réutilisateurs constant et très restreint, alors que l'objectif de la politique d'ouverture des données publiques est bien une croissance de ce nombre et une logique de diffusion massive au coût marginal**. Pour telle direction d'administration centrale, « *la suppression de la redevance et une gratuité des informations conduiraient à faire supporter par la collectivité des coûts de maintenance d'une chaîne utilisée par [un nombre très réduit de] licenciés* ».

Ce raisonnement atteint une autre limite lorsque la crainte d'une réutilisation massive est liée à une **crainte vis-à-vis d'usages que certains souhaiteraient voir davantage**

---

<sup>77</sup> L'économie de l'immatériel, La croissance de demain, rapport remis par M. LÉVY, J.-P. JOUYET au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, novembre 2006.

**contrôlés.** Par ailleurs, l'administration s'inquiète parfois du risque de contentieux, vecteur de travail supplémentaire. Telle direction d'administration centrale craint ainsi, outre une « perte de revenus », un « **risque accru de demandes de précisions et le cas échéant de contentieux** », « entraînant une surcharge de travail pour les personnels ». D'une part, sans qu'il soit besoin de porter une appréciation sur la qualité des données concernées, le risque de contentieux est probablement lié au degré de confiance de la relation entre l'État et les potentiels réutilisateurs, notamment en termes de transparence de l'information les concernant ; d'autre part, d'autres moyens existent pour limiter les recours contentieux abusifs (frais irrépétables<sup>78</sup> ou amende<sup>79</sup>, par exemple).

En tout état de cause, dans l'une de ses branches, cette motivation est compréhensible : selon une direction d'administration centrale, la suppression de la redevance « pourrait conduire à une multiplication de demandes que [le service] aurait le plus grand mal à contenter et dont la plupart ne contribuerait in fine à aucun développement de projets et de produits à valeur ajoutée ». Il semble certes contestable de penser que l'administration serait la mieux à même d'identifier, quantitativement et qualitativement, les projets et produits à valeur ajoutée. Pour autant, l'administration a connu des expériences ponctuelles de lancements de portail « **grand public** » entachés de problèmes techniques<sup>80,81</sup>.

La crainte éprouvée par un service d'être submergé par les demandes de réutilisation et de ne pas être capable d'y répondre de manière satisfaisante, en termes de capacités techniques comme en termes de moyens humains, peut paraître justifiée. Dès lors, la réflexion doit porter, au niveau interministériel, sur les perspectives de mutualisation des infrastructures techniques et de méthodologie d'ouverture de plus en plus large des données publiques. À cet égard, l'organisation par la mission Etalab de la formation des administrations, évoquée dans la feuille de route du Gouvernement<sup>82</sup>, semble aller dans le bon sens.

#### Accroissement de la demande et protection de la vie privée

Lorsque les informations publiques commercialisées comportent des données à caractère personnel, l'administration est tenue de protéger la vie privée des propriétaires de ces données. Ainsi que le dispose l'article 13 de la loi « CADA », « les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une

<sup>78</sup> « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » (article L. 761-1 du code de justice administrative).

<sup>79</sup> « Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3 000 euros » (article R. 741-12 du code de justice administrative).

<sup>80</sup> « Dès la mise en ligne du [Géoportail], les demandes de connexion ont dépassé de cinq fois les estimations, engendrant un blocage des serveurs [...]. Suite à ces problèmes, une page d'excuses a été mise en place le temps de multiplier les serveurs et les accès, tout en permettant à environ 3 000 internautes par heure d'accéder à la visualisation des photos. Une semaine plus tard, le site n'était toujours pas correctement accessible (temps de réponse très long et accès limité, et souvent ininjoignable même en pleine nuit) », dans Wikipédia ([http://fr.wikipedia.org/wiki/Géoportail\\_\(France\)#Naissance\\_du\\_projet\\_et\\_difficultés\\_de\\_lancement](http://fr.wikipedia.org/wiki/Géoportail_(France)#Naissance_du_projet_et_difficultés_de_lancement)).

<sup>81</sup> « Le site France.fr [...] souffre de plusieurs bugs pour sa toute jeune vie. Toujours en version bêta, il est souvent incapable d'afficher le contenu d'une page. Le visiteur se retrouve au contraire avec une page blanche dans une multitude de cas, notamment lors de l'utilisation du moteur sans doute surchargé », dans Couacs en série pour le site France.fr, PCINPact, 14 juillet 2010 (<http://www.pcimpact.com/news/58277-francefr-bug-pages-blanches-france.htm>).

<sup>82</sup> « 4. La mission Etalab organisera la formation des administrations pour une réutilisation efficace des données publiques », feuille de route du Gouvernement (p. 29).

*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 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ».*

Plusieurs services craignent l'**effet de l'accroissement de la demande sur le consentement des personnes intéressées, lorsque les données personnelles ne sont pas rendues anonymes**. C'est notamment le cas de la DMAT, qui diffuse des données concernant les titulaires de cartes grises délivrées en préfecture, et du SOeS, qui diffuse des listes de permis de construire.

Ce dernier s'inquiète d'un « *effet à court terme, s'amplifiant à moyen terme* », d'une « **gêne accrue pour l'usager** » : « *les listes commerciales étant achetées généralement à des fins commerciales et de marketing direct (hormis les opérateurs d'infrastructure précités), la mise à disposition gratuite multiplierait les sollicitations auprès des clients potentiels. [...] Tous ces effets seraient accélérés par la mise en ligne directe sur Internet des listes commerciales donc des informations nominatives sur les pétitionnaires et leurs chantiers. D'une part, la CNIL serait amenée à revoir sa position car le mode de diffusion des informations nominatives ne serait plus le même, passant d'une divulgation au cas par cas, de gré à gré, à une divulgation ouverte à tout internaute. [...] D'autre part, au cas où l'avis CNIL serait favorable, il n'en resterait pas moins que l'accès de tous y compris des personnes mal intentionnées ou peu scrupuleuses aux informations individuelles accélérerait la hausse des situations de harcèlement voire d'actes de malveillance, accélérant l'effet en cascade précité sur la perte d'image auprès du grand public, la hausse des refus de divulgation, donc la diminution de la couverture des listes, et donc la baisse de leur utilité, en particulier pour les opérateurs d'infrastructures de réseaux, pour lesquels le degré de couverture de la liste est une dimension importante de sa qualité* ».

**Bien que ce scénario très pessimiste fasse abstraction de la possibilité de ne diffuser largement que des données ayant été rendues anonymes et des nombreuses démarches non sollicitées dont chacun fait déjà l'objet (*spam<sup>83</sup> ou scam<sup>84</sup>*), y compris de la part de titulaires légaux de bases de données publiques personnelles, il dénote une préoccupation louable de l'administration protectrice des droits et des libertés.** En cela, il est compréhensible que la diffusion de telles bases de données soit conditionnée à l'agrément des services de l'État, ce qui **toutefois, en toute rigueur, est découplé de la question de l'opportunité d'une redevance** de réutilisation.

### 1.3.3.2 L'acceptabilité de la redevance et le consentement à payer

Plusieurs services justifient leurs redevances par leur acceptabilité et la tarification de ces redevances par le consentement à payer des utilisateurs et réutilisateurs. Ainsi, tel établissement public note « *que le caractère payant [de ses] données publiques [...] n'a pas empêché l'essor d'un marché commercial privé [...], qui s'est régulièrement développé au cours de ces dernières années avec une croissance annuelle à un chiffre* » et que « *l'offre payante rencontre une demande réelle* ». Tel autre indique que « **les utilisateurs sont plutôt prêts à financer les produits qu'ils utilisent, gages de qualité, de tenue à jour, de disponibilité et de renouvellement. Même les augmentations récentes n'ont pas suscité de contestation significative** ».

Cette analyse s'inscrit dans la continuité de la doctrine de l'APIE, reprise dans les **lignes directrices du COPIA** : « *la fixation d'une redevance de réutilisation des données*

<sup>83</sup> Pourriels.

<sup>84</sup> Escroqueries électroniques.

*publiques basée uniquement sur une approche par les coûts peut aboutir à une situation où le niveau de la redevance se révèlera dissuasif pour le développement du marché de la réutilisation. Pour cette raison, il est recommandé aux administrations souhaitant mettre en place des redevances d'intégrer dans leur démarche de tarification une analyse préalable visant à estimer l'intérêt que ces données suscitent auprès des réutilisateurs potentiels ainsi que l'acceptabilité du montant de la redevance envisagée. Il convient, a minima, de recueillir les informations déjà disponibles et de compléter cette analyse en rencontrant un échantillon significatif de réutilisateurs potentiellement intéressés et présentant des profils variés (TPE-PME/grandes entreprises, acteurs en place/nouveaux entrants éventuels, différents secteurs d'activité) ». Cette liste pourrait utilement citer, de manière explicite, les réutilisateurs dont le consentement à payer est très faible, voire nul.*

Cette doctrine s'appuie sur l'étude menée par une équipe d'économistes du bureau d'économie théorique et appliquée (BETA) de l'université de Strasbourg<sup>85</sup>. Pour l'APIE, l'originalité de cette étude « consiste dans la multiplicité des paramètres qui ont été pris en compte. De nombreuses études<sup>86</sup> considèrent les informations publiques comme des données non traitées et faciles à valoriser, et pour lesquelles le consentement à payer par l'ensemble des réutilisateurs est proche de zéro. Ces études s'affranchissent également du contexte budgétaire. Or, ces hypothèses sont souvent réductrices par rapport au contexte actuel, de dégradation des finances publiques notamment ».

**La question de l'acceptabilité de la redevance et du consentement à payer est étudiée infra, notamment du fait de son lien avec celle des barrières à l'entrée.**

### 1.3.3.3 La protection d'un écosystème existant ou de certains types d'acteurs

Les lignes directrices du COEPIA demandent aux services qui souhaitent instituer une nouvelle redevance de « veiller à ne pas créer de barrières à l'entrée en fixant des niveaux de tarifs trop élevés ». Outre le fait que certains acteurs acceptent la redevance et consentent à en payer le tarif pour la simple raison qu'ils constituent des barrières à l'entrée pour les nouveaux acteurs, **il n'est pas rare qu'un service bénéficiant d'une redevance de réutilisation s'oppose à la gratuité pour préserver un écosystème, se faisant le porte-parole, volontaire ou inconscient, des acteurs établis.**

Ainsi, selon telle direction d'administration centrale, « *le prix de la redevance est un prix soutenable pour des clients en fonction de leur marché (mais favorisant les gros clients ce qui était conforme à la politique de la MIDIST<sup>87</sup>)* » ; « *la gratuité mettrait [...] à mal le modèle économique d'un acteur tel que [entreprise offrant un service similaire à celui de l'administration]* ».

Pour tel établissement public, « *contrairement à ce qu'avancent parfois les tenants de la gratuité, il est peu probable que la gratuité de ces données permette un développement du secteur privé au-delà de ce qu'il est déjà. En effet, d'une part, le marché est déjà fortement concurrentiel, d'autre part, les produits payants des sociétés privées seront confrontés à l'existence de données publiques gratuites* ». Ce service présente les inconvénients de la suppression de la redevance « *pour les sociétés privées de services [...] : des pertes financières et des pertes d'opportunités du fait de la confrontation à une offre*

---

<sup>85</sup> La valorisation des informations du secteur public (ISP) : un modèle économique de tarification optimale, J. PÉNIN et alter, université de Strasbourg et CNRS (UMR 7522), décembre 2010.

<sup>86</sup> L'APIE fait référence à *Models of public sector information provision via trading funds*, de R. POLLOCK, D. NEWBERY et L. BENTLY, Cambridge University, février 2008.

<sup>87</sup> La mission interministérielle pour le développement de l'information scientifique et technique est créée en 1979 (décret n° 79-805 du 19 septembre 1979), notamment pour mettre en place une politique de diffusion des données françaises ainsi que les infrastructures réseaux permettant le développement d'une économie de l'information.

*gratuite de haute qualité, qui les empêche d'offrir leurs propres produits payants : c'est notamment le cas en Norvège, où le service [national analogue], qui pratique la gratuité, est l'objet de critiques de la part du secteur privé ; une augmentation de l'offre des sociétés privées face à une demande stable, résultant en un émiettement du chiffre d'affaires ».*

Cette vision est confirmée par un autre établissement public, qui explique que « *le secteur est déjà particulièrement concurrentiel, et il est peu probable que de rendre gratuites les données [...] contribue à développer plus le secteur d'activité, puisque les principales entreprises concernées sont déjà servies en données répondant à leur besoin, à des couts acceptables pour elles. En revanche, rendre gratuites les données y compris pour l'utilisateur final conduira à déstabiliser complètement le marché de ces PME et grandes entreprises et à détruire de la valeur. En effet, il est probable que les utilisateurs finaux chercheront à s'alimenter directement auprès du [service] (ce qui créera d'ailleurs une charge supplémentaire pour l'établissement). Le chiffre d'affaires de ces entreprises sera donc fortement diminué. Des discussions informelles que nous avons eues lors du dernier [salon professionnel à Paris] montrent que les entreprises concernées ne sont pas demandeuses d'une suppression des redevances* ».

De manière plus indirecte, la suppression de la redevance est parfois associée à la suppression du dispositif de diffusion des données, préjudiciable à un secteur de l'économie : « *la suppression de la redevance ne peut être envisagée par le ministère [...] sans la suppression du dispositif (coût qui ne pourrait être supporté sans l'apport de redevances). [...] L'arrêt du dispositif de réutilisation des données risquerait donc de mettre en péril tout le secteur économique [concerné] pour qui les données sont essentielles à leur activité économique* ».

Dans l'ensemble de ces cas, outre des comportements susceptibles de porter atteinte à la libre concurrence, plusieurs services administratifs semblent convaincus qu'un jeu d'informations publiques ne s'adresse qu'à un secteur d'activités et qu'il ne pourra être valorisé que par des entreprises, d'une taille suffisante, de ce secteur. Cela n'intègre pas pleinement les cas d'utilisations ou de réutilisations non marchandes, y compris citoyennes. Cela ne traduit pas toutes les caractéristiques de l'économie numérique, rappelées par le rapport sur la fiscalité du numérique, notamment le fait que l'économie numérique « *met en concurrence, non des entreprises sur des marchés bien identifiés, mais des écosystèmes entiers englobant sur différents marchés connexes* »<sup>88</sup>.

### **La protection des intérêts économiques de l'administration est-elle toujours légitime ?**

Outre leur activité de diffusion des informations publiques collectées ou produites dans le cadre de leurs missions de service public, plusieurs services proposent, à titre commercial, un catalogue de produits ou de services. À cet égard, la loi « CADA » dispose que « *lorsque l'administration qui a produit ou reçu des documents contenant des informations publiques utilise ces informations dans le cadre d'activités commerciales, elle ne peut en facturer la réutilisation aux autres opérateurs à un coût supérieur à celui qu'elle s'impute, ni leur imposer des conditions moins favorables que celles qu'elle s'applique à elle-même* ». La mission n'a pas spécifiquement approfondi ce point mais plusieurs établissements, par exemple Météo-France, ont apporté la précision que leurs « branches » commerciales acquièrent des licences de réutilisation dans les mêmes conditions que les autres réutilisateurs.

<sup>88</sup> Rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique, pp. 1-2.

Ces services s'inquiètent de ce que la suppression de la redevance ne portent atteinte à leur activité commerciale, source de financement propre parfois très important. Ainsi :

- tel établissement craint que « *la gratuité de bases de données conduirait forcément à des effets induits significatifs sur les recettes des produits commerciaux [...]. Des entreprises privées pourraient décider de créer* » des produits concurrents ;
- de même, pour tel autre, « *l'abandon des redevances provoquerait [...] une perte de revenus directs et indirects (via les baisses de tarification de la production commerciale [...] supérieure à 3 millions d'euros (perte de recettes de ventes de données publiques mais aussi perte de recettes commerciales indirectes)* ».

La question de la pertinence de l'intervention de l'administration dans le champ concurrentiel est ancienne. Dès 1992, le rapport GAUDRAT<sup>89</sup> rappelait que, « *en principe, [le] champ d'intervention [de l'administration] sur la scène économique se limite aux secteurs dans lesquels il y a une carence des acteurs privés* ». Le groupe de travail s'interrogeait néanmoins : « *entre-t-il dans la vocation de l'administration de créer elle-même des produits à plus-value informationnelle – au moins lorsque cette activité de production n'est pas impliquée par sa mission de service public – ou doit-elle abandonner toute création de produits informationnels au secteur privé ? La tendance communautaire est de répondre en accord avec la seconde branche de l'alternative. La tendance très nette du groupe, en accord avec la pratique déjà instaurée dans l'administration française, a été en sens contraire (première branche de l'alternative) ».* »

En tout état de cause, sans qu'il soit nécessaire de prendre position dans ce débat complexe, **il semble difficilement défendable que le service public administratif oppose, à l'ouverture des données publiques, les intérêts commerciaux qu'il tire de sa propre position d'acteur établi dans l'accès à ces données** (même s'il convient de tenir compte des conséquences d'une ouverture gratuite sur ces intérêts).

#### 1.3.3.4 Le souhait de ne pas subventionner le secteur privé

Ce souhait est parfois exprimé très directement : « *en 1995, dans la revue La Météorologie, André Lebeau, directeur général de Météo-France écrivait ces lignes qui restent d'une grande actualité : "Deux doctrines gouvernementales s'affrontent. (...) Les tenants de la doctrine « européenne » considèrent qu'il n'est pas normal de subventionner des entreprises privées avec l'argent des contribuables ; or, c'est ce que l'on fait en donnant gratuitement les produits et données. Ils considèrent donc que les entreprises privées doivent contribuer, à un niveau raisonnable, au coût des systèmes de base qui permettent la production de ces informations"*<sup>90</sup> ».

Cette formulation semble reprise par les **lignes directrices du COEPIA**, selon lesquelles, si **les « investissements au-delà des seuls coûts nécessaires à l'exécution d'une mission de service public pour permettre la réutilisation des données publiques » sont « substantiels, il est légitime de ne pas les laisser à la seule charge du contribuable et de les répercuter sur les réutilisateurs »**.

Cette crainte se double de préoccupations liées à la capacité présumée de grands groupes de l'économie numérique à capter la valeur de l'ensemble d'un secteur. Cette inquiétude n'est pas sans fondement, puisque, « *par de spectaculaires effets de "traction",*

<sup>89</sup> *Commercialisation des données publiques*, P. GAUDRAT, Observatoire juridique des technologies de l'information, 1992.

<sup>90</sup> A. LEBEAU, « *L'Échange gratuit au péril de la commercialisation* », in *La Météorologie*, 8<sup>e</sup> série, n° 9, mars 1995, Société météorologique de France, Paris, p. 75.

*l'économie numérique conduit fréquemment à l'acquisition de positions dominantes* »<sup>91</sup>. Ensuite, l'État s'inquiète, à juste titre, de la **fuite de recettes qui résulte de procédés d'évasion ou d'optimisation fiscales**, d'autant que « *l'économie numérique se prête particulièrement à l'évasion fiscale* »<sup>92</sup>.

Pourtant, la politique d'ouverture des données publiques traduit le fait que la France reconnaît que « *l'accès libre aux données publiques et leur réutilisation gratuite sont d'une importance majeure pour la société et pour l'économie* »<sup>93</sup>.

En tout état de cause, **les grands groupes privés concernés sont ou ont déjà été titulaires de licences** de réutilisation d'informations publiques, **pour des montants** qui paraissent **dérisoires au regard de leurs performances** économiques. Ainsi, bien que l'IGN ait connu un cycle dit « *de grands contrats initié à partir de 2008* », le principal contrat ponctuel et exceptionnel, vraisemblablement conclu avec *Google*<sup>94</sup>, a rapporté 14 M€ à l'établissement public ; *Microsoft* a aussi acquis des données de cet institut. De même, les réponses transmises par la DGFiP permettent de mettre en évidence, parmi les titulaires de licences de réutilisation du cadastre, l'entreprise *Navteq* (306 000 €), filiale de *Nokia*<sup>95</sup>, *Google* (235 000 €) et *TomTom*<sup>96</sup> (163 000 €), pour un montant total 704 000 €, c'est-à-dire 57 % des recettes tirées par cette administration de la redevance.

#### 1.3.3.5 Synthèse

Les réponses des services permettent de cartographier, de manière indicative, les principales motivations avancées pour l'institution ou le maintien d'une redevance pour réutilisation de données publiques.

---

<sup>91</sup> Rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité du numérique, p. 1.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>93</sup> Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques (point 13).

<sup>94</sup> Le groupe *Google* a annoncé un chiffre d'affaires de 10,7 Md€ pour le premier trimestre 2013.

<sup>95</sup> Le groupe *Nokia* a annoncé un chiffre d'affaires de 5,9 Md€ pour le premier trimestre 2013.

<sup>96</sup> Le groupe *TomTom* a annoncé un chiffre d'affaires de 202 M€ pour le premier trimestre 2013.

**Tableau n° 1 : Cartographie indicative des principales motivations avancées pour l'institution ou le maintien d'une redevance**

Motivation	Occurrences
<b>Expression d'un besoin budgétaire</b>	
Couvrir les coûts de diffusion	18
Diversifier les sources de revenus	11
Couvrir une partie des coûts de la mission de service public	7
Répondre à un besoin budgétaire (sans précision)	6
Rémunérer l'investissement	2
Sous-total	44
<b>Volonté de proposer une offre</b>	
Répondre à une demande de données	13
Valoriser le patrimoine immatériel	8
Garantir ou améliorer la qualité des informations ou du service	8
Innover et investir	7
Financer une offre gratuite grand public	7
Inciter à l'usage des données brutes gratuites	1
Sous-total	44
<b>Motivations défensives</b>	
Réguler le volume des demandes	8
Protéger ou favoriser un écosystème ou des acteurs établis (y compris l'État lui-même)	7
S'appuyer sur le consentement à payer	7
Tirer le profit d'un monopole de production	6
Protéger la vie privée	3
Limiter le risque de contentieux	2
Garantir la bonne interprétation des informations publiques	2
Ne pas subventionner des entreprises qui pratiquent l'optimisation fiscale	2
Sous-total	37

*Source : Mission redevances. Données : Réponses des services.*

## **2 Les principales caractéristiques des redevances de réutilisation**

---

### **2.1 Une connaissance imparfaite des redevances**

#### **2.1.1 Des estimations très variables, selon la source considérée**

Selon l'administration interrogée – SGMAP<sup>97</sup> ou APIE<sup>98</sup>, par exemple –, le montant total des redevances perçues à l'occasion de la réutilisation d'informations publiques n'est pas disponible pour les années 2010 à 2012. Pour une même année, le nombre de redevances et le montant total sont variables. L'exercice de recensement récemment demandé par la mission à la direction du budget<sup>99</sup> et celui réalisé par la fondation iFRAP<sup>100</sup> (institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques) ont abouti chacun à un chiffrage encore différent. **Le produit total estimé pour 2011 va du simple (environ 35 M€) au triple (100 M€), selon la source considérée, pour 20 à 30 redevances en moyenne** (voir tableaux synoptiques en annexe).

#### **2.1.2 Les raisons de ces variations**

Plusieurs motifs permettent de comprendre les différences observées, qui rendent l'exercice de comparaison plus complexe, outre le fait qu'elles compliquent les réunions interministérielles, faute de bilan quantitatif partagé.

##### **2.1.2.1 Les incertitudes liées au caractère déclaratif, prévisionnel ou extrapolé des données**

Les exercices de recensement auxquels ont procédé ces entités se fondent le plus souvent sur des **éléments déclaratifs** transmis par les administrations concernées.

Or, comme l'a relevé la fondation iFRAP, « *malgré un délai d'un an accordé pour faire valoir leurs droits à redevance, les ministères n'ont pas tous offert une description objective des redevances et des données concernées* », lors du recensement de juillet 2012. Dès lors, certains montants sont extrapolés par les entités, faute de disposer d'informations quantitatives autres que celles communiquées dans les rapports d'activités.

Ainsi, alors que l'IGN déclare, pour 2010 et 2011, des recettes respectives de 32,5 et 11,6 M€, l'APIE indique que c'est un montant de 24 M€ qui lui a été communiqué. La fondation iFRAP a évalué le produit des redevances perçues par Météo-France à 20,5 M€, quand l'établissement public en déclare moins de 2 M€.

De plus, les **éléments déclaratifs** ont parfois été transmis dans le cadre de recensement **dépassant le simple périmètre des redevances de réutilisation d'informations publiques**. La distinction de cette part spécifique n'a pas toujours été aisée, pour l'APIE comme pour la DB.

Enfin, lorsque les recettes sont prévisionnelles, s'ajoute l'**incertitude liée à la prévision**.

---

<sup>97</sup> Recensement réalisé au 1<sup>er</sup> juillet 2012 par la mission Etalab, en application de l'article 48-1 du décret du 30 décembre 2005, créé par le décret du 26 mai 2011.

<sup>98</sup> Recensement réalisé dans le cadre d'une étude de l'APIE datant de 2011, sur la base des données disponibles pour 2010 et de montants prévisionnels pour 2011.

<sup>99</sup> Recensement réalisé en juin 2013, par la direction du budget à la demande de la mission.

<sup>100</sup> Recensement réalisé par la fondation iFRAP en juin 2013 (<http://www.ifrap.org/Open-Data-pour-une-ouverture-raisonnee-vers-la-gratuite-des-donnees-publiques,13392.html>).

### 2.1.2.2 L'hétérogénéité des périmètres administratifs considérés

Etablab a publié un recensement des redevances qui ont été déclarées au Premier ministre<sup>101</sup> à la suite de la publication du décret et de la circulaire du 26 mai 2011, étant entendu que le défaut d'inscription sur cette liste emporte caducité immédiate de la redevance (voir *supra*). La présente mission est repartie de cette liste et l'a soumise à la direction du budget. La fondation iFRAP s'est aussi fondée sur cette liste.

L'APIE s'est appuyée « *sur un ensemble de sources auxquelles [elle] a pu avoir accès, celles-ci offrant un degré de précision variable. Elle couvre les administrations centrales et les principaux établissements publics administratifs* », sans tenir compte, « *notamment, des recettes des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers*<sup>102</sup> ». Le périmètre couvert inclut le ministère de la culture et ses établissements publics sous tutelle (30,8 M€), ainsi que le bureau de recherches géologiques et minières – BRGM (0,4 M€). Ces deux sous-ensembles doivent être exclus de l'exercice de recensement :

- l'article 11 de la loi « *CADA* » prévoit une exception pour les établissements, organismes ou services culturels (voir *supra*) ;
- « *le BRGM est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche, du ministre chargé des mines et du ministre chargé de l'environnement* »<sup>103</sup> (voir *supra*).

Pourtant, ces différences de périmètre ne suffisent pas à expliquer les différences observées dans le recensement des recettes (voir tableau ci-dessous).

**Tableau n° 2 : Hétérogénéité des produits de redevances recensés (hors culture et BRGM)**

Source du Recensement (montants en M€)	2010	2011	2012
Montants déclarés au Premier ministre	-	35,6	-
Agence du patrimoine immatériel de l'État	69,0 <sup>104</sup>		-
Direction du budget	67,5	49,9	48,6
Fondation iFRAP	-	58,4	-

Source : Mission redevances ; Données : SGMAP ; APIE ; DB ; iFRAP.

### 2.1.2.3 Les différences de périmètre budgétaire

Les principaux écarts observés sont liés à l'inclusion de recettes commerciales qui ne sont pas tirées de la réutilisation d'informations publiques produites dans le cadre de la mission de service public mais de la vente de produits commerciaux, éventuellement conçus à partir d'informations publiques :

- les recettes commerciales tirées par le GIE (groupement d'intérêt économique) Infogreffé de la vente de données du registre national du commerce et des sociétés (écart de plus de 10 M€, en 2010) ;
- les recettes commerciales tirées par l'IFCE de la gestion du système d'information relatif aux équidés (près de 8 M€ en 2010, selon le rapport d'activité) ;
- les recettes tirées par le SHOM de son activité commerciale (plus de 2,5 M€, en 2010) ;

<sup>101</sup> <http://www.data.gouv.fr/Redevances>.

<sup>102</sup> En ce qui concerne les recettes de ces chambres consulaires, voir *supra*.

<sup>103</sup> Article premier du décret n° 59-1205 du 23 octobre 1959 relatif à l'organisation administrative et financière du BRGM.

<sup>104</sup> L'APIE agrège des montants afférents à 2010 et à 2011.

- les recettes commerciales tirées par le GIE de droit belge *EUROMET* de la vente de données de Météo-France (155 000 € en 2012) et reversées à l'établissement public.

Enfin, l'APIE agrège dans son recensement des montants concernant 2010 et des montants concernant 2011, notamment les recettes tirées de la réutilisation des données du système d'immatriculation des véhicules, à hauteur de 3,2 M€ (recette nouvelle à partir de 2011).

## 2.2 Un montant total de moins de 35 M€, pour 2012

En réalité, les réponses des producteurs d'informations publiques dont la réutilisation est soumise au versement d'une redevance permettent d'établir que les recettes s'élevaient, en 2012, à 34,7 M€, pour 52,1 M€ en 2010 et 36,8 M€ en 2011.

Ainsi, hors secteur culturel et BRGM, ces **montants** ont été **surestimés de 13,1 à 16,9 (voire 32,2 M€), c'est-à-dire de 30 à 59 % (voire 88 %)**, selon l'année et la source considérées, quand bien même tous les montants de redevances n'étaient pas connus par ces sources.

La mission Etalab du SGMAP est le seul service à sous-estimer ce montant (de 1,2 M€, soit 3 %). Cette proximité des montants s'explique par une conjonction de surestimations, de sous-estimations et l'ignorance de certains montants, qui se sont compensées.

**Tableau n° 3 : Produit des redevances<sup>105</sup> – Montants estimés par la présente mission**

en M€	2010	2011	2012
<b>Montants déclarés au Premier ministre</b>	-	35,6	-
<b>Agence du patrimoine immatériel de l'État</b>	69,0		-
<b>Direction du budget</b>	67,5	49,9	48,6
<b>Fondation iFRAP</b>	-	58,4	-
<b>Mission redevances</b>	<b>52,1</b>	<b>36,8</b>	<b>34,7</b>

*Source : Mission redevances ; Données : SGMAP ; APIE ; DB ; iFRAP.*

Ces recettes sont perçues par cinq départements ministériels<sup>106</sup> et 12 agences, dont une autorité administrative indépendante, et deux juridictions, soit 19 services publics administratifs au total.

<sup>105</sup> Voir tableaux synoptiques en annexe, pour plus de détails.

<sup>106</sup> L'INSEE est une direction générale des ministères économiques et financiers.

**Tableau n° 4 : Recettes tirées des redevances de réutilisation, par service bénéficiaire**

Service bénéficiaire	2012
Institut national de la statistique et des études économiques	9 981 000 €
Institut national de l'information géographique et forestière	9 940 748 €
Ministère de l'intérieur	3 865 282 €
Institut national de la propriété intellectuelle	2 744 054 €
Ministères économiques et financiers	1 955 234 €
Météo-France (hors recettes refacturées à sa branche commerciale <sup>107)</sup>	1 585 000 €
Service hydrographique et océanographique de la marine	1 300 000 €
Direction de l'information légale et administrative	892 326 €
Service de l'observation et des statistiques	580 000 €
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation	543 719 €
FranceAgriMer	300 000 €
Cour de cassation	264 120 €
Conseil d'État	231 508 €
Office national d'information sur les enseignements et les professions	155 143 €
Ministère de l'éducation nationale	131 091 €
Institut français du cheval et de l'équitation	81 671 €
Institut national de l'origine et de la qualité	79 265 €
Agence de services et de paiement	53 480 €
Ministère de l'agriculture	16 700 €
Commission d'accès aux documents administratifs	5 000 €
<b>TOTAL</b>	<b>34 705 341 €</b>

*Source : Mission redevances. Données : Réponses des services.*

Le montant moyen des recettes s'établit ainsi à 1,7 M€, pour un minimum de 5 000 € et un maximum de 10,0 M€<sup>108</sup>. La moitié des redevances rapporte moins de 300 000 € chacune.

Les recettes tirées des redevances de réutilisation n'occupent pas une place homogène dans les ressources des services publics qui les perçoivent (voir tableau synoptique et fiches de synthèse, en annexe).

Si l'on considère le budget de chacun de ces services, le **produit de la redevance dépasse rarement 1 % et jamais 6 %** (5,8 % de ses ressources totales, pour l'IGN ; 5,3 % du budget du commissariat général au développement durable, pour le SOeS ; 4,1 % des recettes totales, pour l'ATIH). Il peut néanmoins représenter une **marge de manœuvre appréciable** pour le service d'administration centrale ou l'opérateur concerné, que ce soit **au regard des crédits de fonctionnement** (14,0 % des ressources propres de l'IGN ; 12,0 % des crédits hors titre 2 de l'INSEE ; 4,2 % des crédits de fonctionnement de la CADA) **ou de la capacité d'autofinancement** (près de 85 % pour le SHOM ou l'ATIH ; plus de 30 % pour l'INAO).

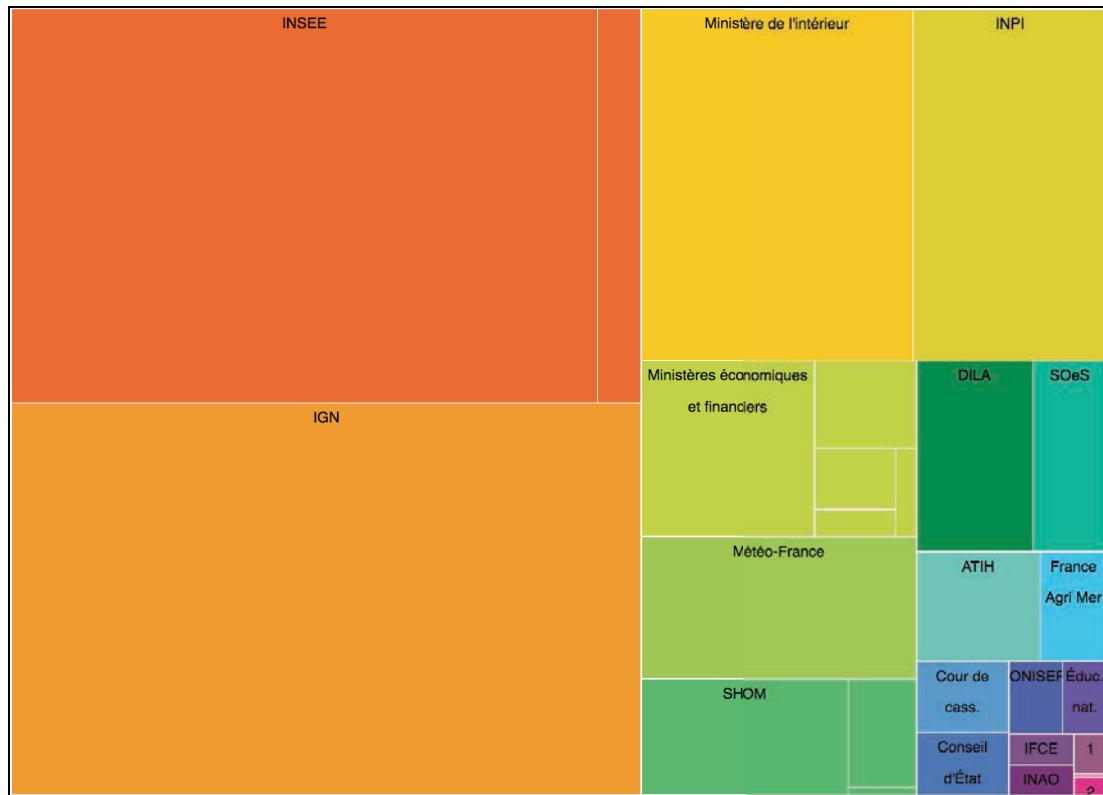
<sup>107</sup> 1,3 M€ en 2012.

<sup>108</sup> En comptant l'INSEE hors des ministères économiques et financiers.

### 2.3 Des recettes concentrées sur moins d'un quart des services concernés

La majeure partie des recettes tirées des redevances de réutilisation sont concentrées sur un **nombre réduit de services bénéficiaires**, en particulier l'INSEE et l'IGN (voir figure ci-dessous).

**Figure n° 2 : Répartition des redevances entre bénéficiaires (2012)**



(1) ASP ; (2) Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Source : Mission redevances. Données : Réponses des services.

La **moitié** des établissements publics ou des départements ministériels perçoit **moins de 5 % des recettes** tirées des redevances (voir tableau en annexe).

Un **quart** des établissements publics ou des départements ministériels perçoit plus de **80 % des recettes** tirées des redevances (voir tableau en annexe).

### 2.4 Une érosion continue des recettes

Les réponses communiquées par les services producteurs de données portent sur les années 2010 à 2012. Elles montrent une **érosion importante des recettes**, en « **périmètre courant** ». Le produit total des redevances a baissé de **33 % entre 2010 et 2012**, soit une baisse moyenne de 18 % chaque année, pour une perte de ressources totale de **17,4 M€ sur 52,1 M€**.

Cette tendance s'explique en grande partie par la **réduction brutale des recettes perçues par l'IGN** : - 69 % en deux ans, soit 22,5 M€. En effet, l'institut indique que le « *cycles de grands contrats initié à partir de 2008 peine toutefois à se renouveler* », une fois que les principaux acteurs de l'économie numérique (Google et Microsoft, par exemple) ont acquis des données.

Pour autant, la baisse globale se poursuit entre 2011 et 2012, à - 6 % environ, soit un recul de 2,1 M€ en un an. Cette tendance est notamment liée à la **baisse quasi systématique**

**des redevances « *historiques* » les plus importantes**, telles que celles perçues par l'INSEE (- 6 %), l'IGN (- 14 %), l'INPI (- 14 %), le SHOM (- 38 %).

**Tableau n° 5 : Recettes des redevances depuis 2010 (par tendance 2011-2012)**

Service bénéficiaire	Recettes 2010	Recettes 2011	Recettes 2012
Service hydrographique et océanographique de la marine	1 320 000 €	2 102 000 €	1 300 000 €
Agence de services et de paiement	69 750 €	70 800 €	53 480 €
Office national d'information sur les enseignements et les professions	210 510 €	199 367 €	155 143 €
Institut national de la propriété intellectuelle	2 955 730 €	3 206 627 €	2 744 054 €
Institut national de l'information géographique et forestière	32 472 901 €	11 565 908 €	9 940 748 €
Cour de cassation	339 547 €	289 713 €	264 120 €
Institut national de la statistique et des études économiques	8 823 000 €	10 588 000 €	9 981 000 €
Météo-France (hors recettes refacturées à sa branche commerciale)	2 026 919 €	1 591 563 €	1 585 000 €
Service de l'observation et des statistiques	594 000 €	582 000 €	580 000 €
Commission d'accès aux documents administratifs	-	5 000 €	5 000 €
FranceAgriMer	300 000 €	300 000 €	300 000 €
Direction de l'information légale et administrative	817 971 €	812 541 €	892 326 €
Institut national de l'origine et de la qualité	31 610 €	72 195 €	79 265 €
Ministères économiques et financiers	1 288 472 €	1 604 050 €	1 955 234 €
Ministère de l'intérieur	18 294 €	3 087 267 €	3 865 282 €
Institut français du cheval et de l'équitation	72 384 €	64 905 €	81 671 €
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation	432 983 €	420 623 €	543 719 €
Ministère de l'éducation nationale	99 006 €	84 913 €	131 091 €
Conseil d'État	226 779 €	149 052 €	231 508 €
Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt	7 010 €	7 100 €	16 700 €
<b>TOTAL</b>	<b>52 106 866 €</b>	<b>36 803 623 €</b>	<b>34 705 341 €</b>

*Source : Mission redevances. Données : réponses des services.*

Certaines **redevances de montants plus faibles** (services statistiques ministériels de l'agriculture et de l'éducation nationale, SIRCOM, ATIH, INAO ou DGFIP, pour les données REI et les données comptables des collectivités locales, par exemple) connaissent un **dynamisme inverse**, entre 2010 et 2012 mais, mécaniquement, les recettes supplémentaires totales ne parviennent pas à enrayer l'érosion globale. C'est aussi le cas des données cadastrales de la DGFIP (croissance annuelle moyenne de 15 %).

Enfin, la redevance perçue par le ministère de l'intérieur pour la réutilisation des informations du SIV connaît une évolution différente : créée en 2011, elle produit une recette de 3,1 M€ la première année et 3,8 M€ en 2012.

## 2.5 Une part non négligeable d'acheteurs publics

Près de 5 M€, soit environ 14 % des recettes tirées de redevances de réutilisation ont été versés en 2012 par des **acheteurs publics**, pris dans une acception large et incluant notamment, outre les services de l'État et des collectivités territoriales, les chambres consulaires, les services publics industriels et commerciaux, certains établissements publics *sui generis* (la Banque de France, par exemple) et les sociétés dont l'État est actionnaire.

Pour plusieurs services, il s'agit d'une part importante de la « *clientèle* » : près de trois quart pour l'ONISEP, plus de la moitié pour l'ATIH, au-delà de 35 % pour l'ING (quand

bien même les réutilisations du référentiel grande échelle® (RGE®) sont gratuits pour les organismes chargés d'un service public non commercial) et le service statistique ministériel du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Il s'agit aussi de 10 % des titulaires de réutilisation d'informations publiques de l'INSEE, pour un montant de près de 1 M€.

**Tableau n° 6 : Part des acheteurs publics en 2012 (classement par montant)**

Service bénéficiaire	Recettes 2012	Part des acheteurs publics	
Institut national de l'information géographique et forestière	9 940 748 €	3 483 896 €	35,0 %
Institut national de la statistique et des études économiques	9 981 000 €	995 014 €	10,0 %
Office national d'information sur les enseignements et les professions	155 143 €	115 223 €	74,3 %
Ministères économiques et financiers	1 955 234 €	90 090 €	4,6 %
Ministère de l'intérieur	3 865 282 €	50 660 €	1,3 %
Service de l'observation et des statistiques	580 000 €	48 330 €	8,3 %
Météo-France (hors recettes refacturées à sa branche commerciale)	1 585 000 €	42 795 €	2,7 %
Agence de services et de paiement	53 480 €	31 360 €	58,6 %
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation	543 719 €	29 872 €	5,5 %
Service hydrographique et océanographique de la marine	1 300 000 €	29 000 €	2,2 %
Ministère de l'éducation nationale	131 091 €	7 032 €	5,4 %
Cour de cassation	264 120 €	6 624 €	2,5 %
Ministère de l'agriculture	16 700 €	6 560 €	39,3 %
Direction de l'information légale et administrative	892 326 €	4 020 €	0,5 %
Institut national de la propriété intellectuelle	2 744 054 €	3 363 €	0,1 %
Institut français du cheval et de l'équitation	81 671 €	1 645 €	2,0 %
Institut national de l'origine et de la qualité	79 265 €	920 €	1,2 %
FranceAgriMer	300 000 €	0 €	0,0 %
Conseil d'État	231 508 €	0 €	0,0 %
Commission d'accès aux documents administratifs	5 000 €	0 €	0,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>34 705 341 €</b>	<b>4 946 404 €</b>	<b>14,3 %</b>

Source : Mission redevances. Données : Réponses des services.

## 2.6 Des modèles privilégiant la vente de données « *en gros* »

Les analyses présentées ci-dessous s'appuient sur la majorité des réponses apportées par les services producteurs de données au questionnaire de la mission. Ces réponses sont synthétisées dans les fiches annexées au rapport.

### 2.6.1 Les modèles de commercialisation

Indépendamment des modalités techniques de mise à disposition d'informations publiques, les services publics administratifs qui bénéficient de redevances de réutilisation ont opté pour **deux modèles économiques principaux** : la **vente de données** et la **prestation de services**.

La vente de données est la modalité la plus fréquente (voir *infra*).

La prestation de services est réalisée sur mesure – l'administration parle le plus souvent de services à **façon**. Elle peut consister en la réalisation de jeux de données inédits, que l'administration ne collecte ni ne produit dans le cadre de ses missions de service public.

Certaines administrations proposent d'autres types de service (envoi d'alertes, en cas d'évolution de prix, par exemple).

Parmi ces services, une **distinction importante** est à faire, selon que :

- la fourniture des **données brutes** est, par ailleurs, **payante** (modèle de vente de données) ;
- la **fourniture des données brutes** est liée à une **prestation de services**, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas, par ailleurs, disponibles ;
- la fourniture des **données brutes** est, par ailleurs, **gratuite**.

Ce dernier cas est largement minoritaire.

Tableau n° 7 : Conditions de fourniture des données<sup>109</sup>

Modèle de fourniture de données	Nombre de services retenant au moins une tarification selon ce modèle
Vente de données	21
Fourniture liée	7
Fourniture non liée	1

Source : *Mission redevances*.

#### 2.6.2 Les critères de tarification

Les services producteurs de données recourent à de nombreux critères<sup>110</sup> pour établir leurs catalogues de produits et moduler les tarifs de leur commercialisation. Les critères d'indexation les plus fréquemment repris sont :

- le **coût** induit par la **mise à disposition** des données, qu'il s'agisse des coûts fixes d'infrastructures et de supports de diffusion (CD-ROM ou DVD, par exemple) ou des coûts liés à l'activité administrative (temps de travail, frais de dossiers, etc.) ;
- le **type de client** (utilisateur ou réutilisateur) ou **d'usage** (interne ou externe, commercial ou non, notamment) ;
- l'**obsolescence** du jeu de données, l'administration faisant l'hypothèse qu'une donnée récente a plus de valeur qu'une donnée ancienne ;
- le **volume** des données.

Plus rarement, l'**activité** ou le **revenu** du réutilisateur sert de critère de référence :

- la DGFiP propose une licence d'intermédiaire, assise sur le chiffre d'affaires hors taxes des rediffuseurs des données comptables des collectivités locales ou de celles tirées du recensement des éléments d'imposition ;
- le SHOM fixe, pour les réutilisations commerciales, certains tarifs à partir du volume d'exemplaires édités par le réutilisateur ou du nombre de clics réalisés sur un service en ligne de réutilisation ; d'autres en fonction de la part des données du SHOM dans le produit dérivé et du volume d'exemplaires vendus ;

<sup>109</sup> Dans le cas de FranceAgriMer, les données servant de sous-jacent à la prestation d'un service (envoi d'alertes) sont disponibles sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) avec un décalage temporel et une fréquence de mise à jour moindre que celle proposée aux clients du service.

<sup>110</sup> Ces critères de modulation de la tarification sont à distinguer des éléments fondant la détermination de l'assiette de la redevance et le montant total de recettes souhaité par le service bénéficiaire. Ces éléments, précisés par l'article 15 de la loi « CADA », sont rappelés *supra*.

- l'IGN indexe certains de ses tarifs sur le prix de vente public des produits ou services dérivés commercialisés par le licencié et modulé sur la part des données de l'IGN (en volume ou en surface affichée) dans le produit, voire sur le tirage et la surface couverte, dans le cadre d'expositions.

La principale difficulté pour ces services réside dans la **difficulté à déterminer précisément la part de revenu liée à la réutilisation de ces informations publiques**. Dans l'ensemble des cas mentionnés ci-dessus, l'administration se fonde sur les **déclarations** des titulaires de licences, qui sont les plus à même de connaître la juste valeur de l'information publique mais qui ne sont pas forcément incités à la communiquer en toute transparence, lorsque l'administration n'est pas capable de contrôler.

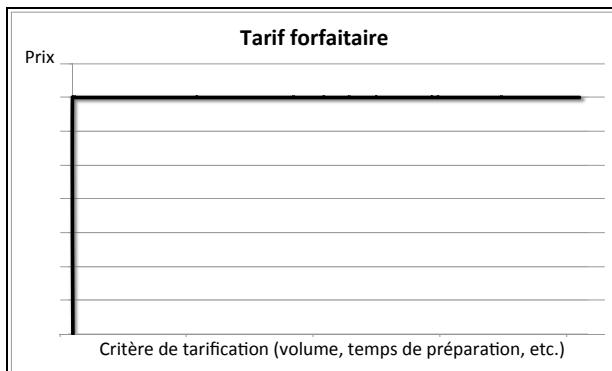
### 2.6.3 Les modèles de tarification

#### 2.6.3.1 *La tarification forfaitaire*

Modèle le plus simple, le tarif forfaitaire consiste en la mise à disposition du livrable pour un **prix constant par rapport à au moins un critère** de tarification (voir figure ci-dessous).

C'est le modèle le plus souvent retenu, notamment lorsque le service public cherche à couvrir exactement le coût induit par la mise à disposition des données, par exemple la préparation d'un CD-ROM contenant l'intégralité du jeu de données ou le produit de la prestation à façon<sup>111</sup>. Une part fixe forfaitaire n'est, par ailleurs, pas exclusive d'une part modulée<sup>112</sup>.

**Figure n° 3 : Modèle de tarification forfaitaire**



Source : Mission redevances.

#### 2.6.3.2 *La tarification dégressive*

Le modèle de tarification dégressive s'est développé dans un deuxième temps, comme un **raffinement du modèle de tarification forfaitaire**. Lorsque le modèle de commercialisation est celui d'une vente de données, **l'objectif poursuivi est de ménager un accès à des réutilisateurs d'un volume plus restreint de données**, par exemple une extraction territoriale d'une base de données nationales ou une surface limitée<sup>113</sup>.

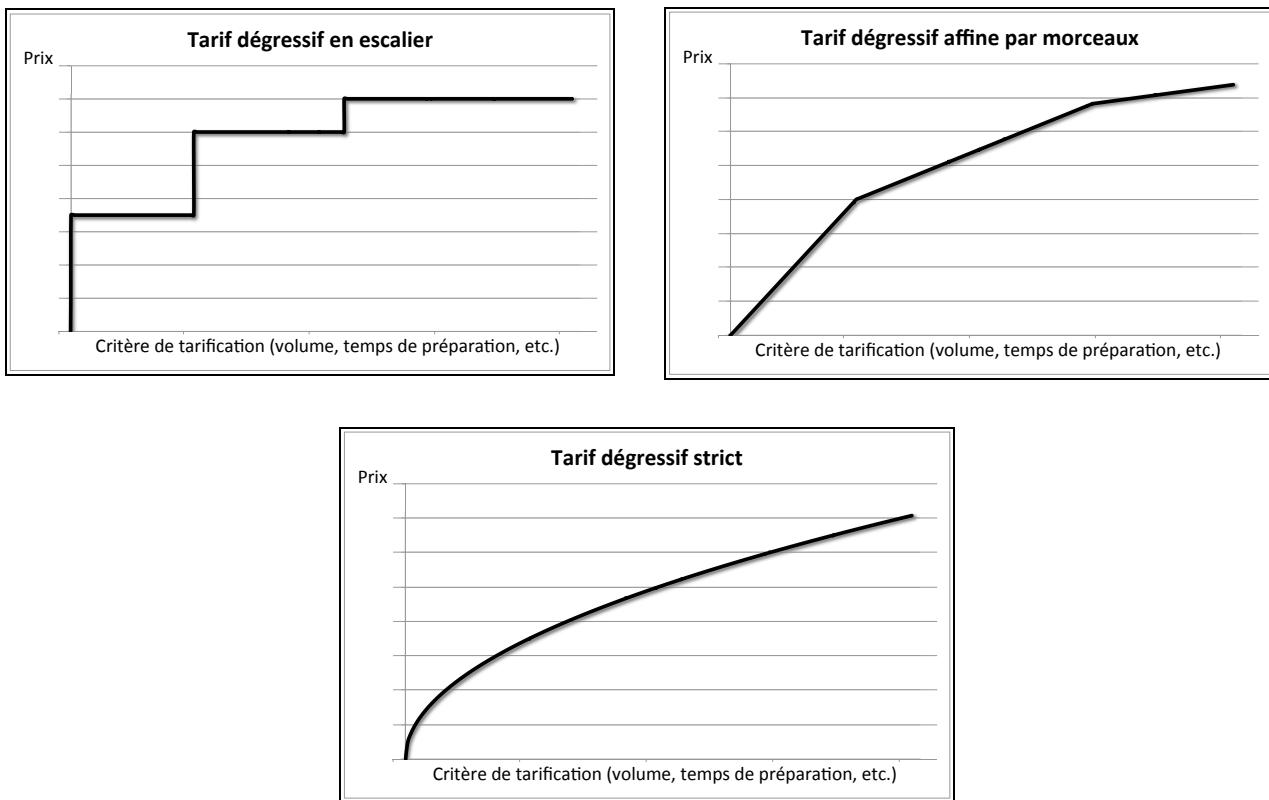
La plupart des tarifications en vigueur suivent un modèle de tarification dégressive par tranche, ces tranches étant le plus souvent forfaitaires (fonction en escalier à paliers de moins en moins « hauts ») et rarement proportionnelles (fonction croissante affine par morceaux). Le modèle de tarification strictement dégressive n'a pas été observé.

<sup>111</sup> ASP, DGCL, INSEE ou SOeS, notamment.

<sup>112</sup> DGFIP (cadastre), DMAT, IGN, SHOM, SOeS, par exemple.

<sup>113</sup> À l'image de du SOeS ou de l'IGN.

**Figure n° 4 : Modèles de tarifications dégressives**

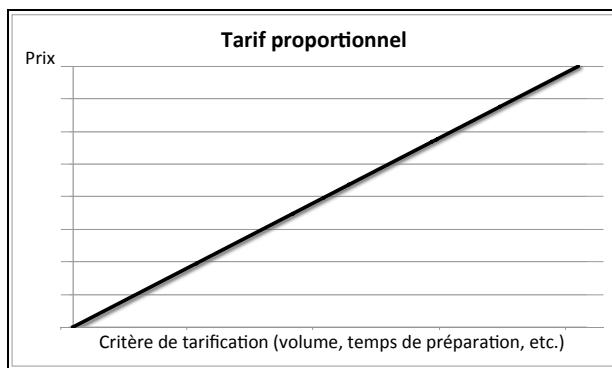


*Source : Mission redevances.*

#### 2.6.3.3 La tarification proportionnelle

Plusieurs services recourent à un modèle de tarification proportionnelle, souvent parce qu'elle est l'héritière des **modèles de tarification, à l'unité, de l'accès aux documents administratifs au format papier**.

**Figure n° 5 : Modèle de tarification proportionnelle**



*Source : Mission redevances.*

Dans le cas de la vente de données, la tarification est le plus souvent proportionnelle au volume (au moins sept services bénéficiaires de redevances) et plus rarement indexée sur l'activité du réutilisateur (le nombre de clics<sup>114</sup>, le chiffre d'affaires hors taxe<sup>115</sup>, le tarif du produit qui intègre des données publiques<sup>116</sup>).

---

<sup>114</sup> SHOM.

#### 2.6.3.4 Les modèles « freemium »

Bien qu'à ce jour, peu de services aient fait ce choix, l'APIE recommande de plus en plus fréquemment le recours à des **modèles « freemium » favorables à l'innovation**. Les lignes directrices du COEPIA ont confirmé cette orientation, encourageant les dispositifs de :

- « **mise à disposition gratuite pour expérimenter et tester** [...] Le réutilisateur est autorisé à exploiter gratuitement un échantillon substantiel, voire la totalité des données, pendant une période de 3 à 6 mois, par exemple, y compris si cette exploitation s'inscrit dans une logique économique. Cette période de test pourra être prolongée le cas échéant » ;
- « **soutien au PME innovantes** [...] comme complément optionnel au dispositif précédent [...] dans le cadre du régime d'aide d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation (régime n° X60/2008 exempté de notification) ».

Ces modèles modulent dans le temps, pour une même offre, les accès gratuits et les accès payants, en vu d'attirer et de fidéliser les réutilisateurs. Pour Pierre COLLIN et Nicolas COLIN<sup>117</sup>, les utilisateurs « ne commencent à payer que bien après avoir commencé à utiliser l'application, lorsqu'il leur est devenu difficile voire impossible de s'en détacher<sup>118</sup> [...] Des formes moins absolues de modèles freemium existaient avant l'économie numérique, dans le cadre de stratégies classiques de conquête de parts de marché. L'économie numérique radicalise ce modèle et l'applique à des échelles sans précédent ».

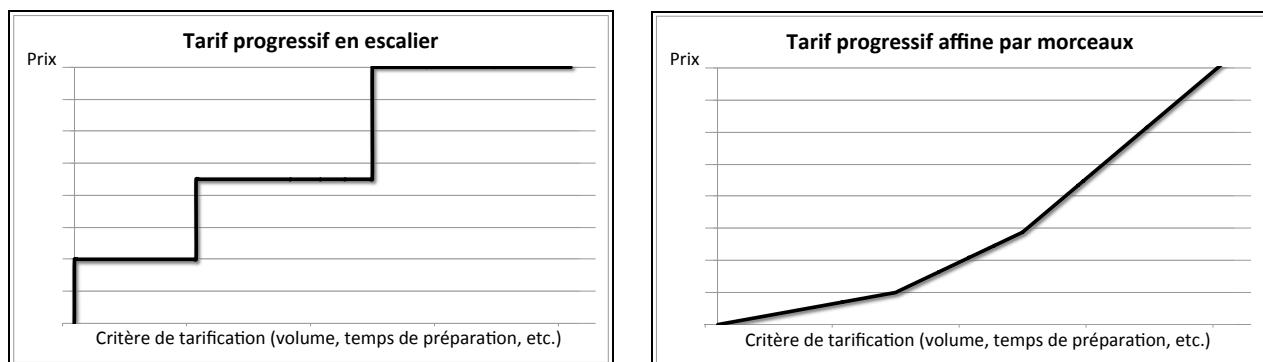
#### Un exemple de modèle « freemium » : l'API Géoportal de l'IGN

L'IGN propose une modalité d'accès innovante au *Géoportal* via trois interfaces de programmation d'application (*api.ign.fr*) : l'API pour le Web, celle pour les systèmes d'information géographiques et celle pour les mobiles. Dans tous les cas, cet accès s'inscrit dans un modèle « freemium ». L'IGN invite le réutilisateur à tester gratuitement l'API en distribuant des « clés » pour les développeurs ou à s'abonner au service.

#### 2.6.3.5 La tarification progressive

Il ressort des travaux de la mission que ce type de modèle est, si ce n'est absent, à tout le moins exceptionnel.

Figure n° 6 : Éventuels modèles de tarifications progressives

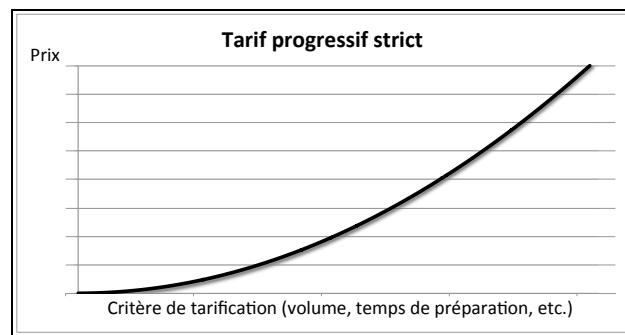


<sup>115</sup> DGFIP (comptes des collectivités locales, relevé des éléments d'imposition).

<sup>116</sup> IGN.

<sup>117</sup> Rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité du numérique, p. 29.

<sup>118</sup> « Le service d'hébergement et de synchronisation de fichiers Dropbox est exemplaire de la bonne conception d'un modèle freemium », ibidem.



*Source : Mission redevances.*

### **3 Expériences internationales et données publiques ouvertes**

---

Les développements suivants s'appuient notamment sur les **contributions adressées par les services économiques de la France installés dans 36 pays<sup>119</sup>**. Ces contributions alimentent les citations dont la source n'est pas explicitement mentionnée.

#### **3.1 Un intérêt croissant pour l'ouverture des données publiques**

##### **3.1.1 Les tentatives de modélisation scientifique de l'impact socio-économique**

Depuis le milieu des années 2000, les débats sur l'ouverture des données publiques se focalisent régulièrement sur la **question de son impact économique**. Les montants d'un impact compris entre 26,1 et 47,8 Md€ pour l'Union européenne et la Norvège, avancés par le rapport MEPSIR commandé par la Commission européenne en 2006<sup>120</sup>, sont de moins en moins cités comme une perspective réaliste.

Bien que l'économiste Rufus POLLOCK, cofondateur et directeur de l'*Open Knowledge Foundation*<sup>121</sup>, ait proposé des méthodes d'évaluation des gains de l'ouverture des données publiques au Royaume-Uni<sup>122</sup>, aucune étude ne semble fournir de méthode scientifique transposable dans le monde entier pour estimer quantitativement les avantages directs et indirects pour la société. La principale difficulté réside probablement en partie dans la difficulté à **identifier précisément l'ensemble des réutilisateurs potentiels** et à **quantifier la part prise** par les informations publiques et de leur réutilisation **dans la valeur sociale ou économique ainsi créée**.

Les publications récentes visant à estimer cet impact s'appuient sur une **modélisation empirique**, illustrée dans un rapport remis fin 2012 à l'Agence spatiale européenne<sup>123</sup>. Cette modélisation identifie **trois phases** pendant lesquelles l'impact des efforts consentis en faveur l'ouverture des données publiques varie :

- dans un **premier temps**, l'ouverture des données publiques représente un coût pour l'administration ;
- dans un **deuxième temps**, le nombre de réutilisateurs croît, les services publics gagnent en efficience et les réutilisations commencent à générer des profits pour la société, qui peuvent ne pas suffire pour couvrir le coût de tous les investissements publics réalisés ;

---

<sup>119</sup> Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Arabie Saoudite, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Corée, Croatie, Danemark, Émirats Arabes Unis, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, Inde, Israël, Italie, Japon, Kenya, Maroc, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République Tchèque, Royaume-Uni, Russie, Singapour, Slovénie, Suède, Suisse, Taïwan, Tunisie.

<sup>120</sup> *Measuring European Public Sector Information Resources*, M. DEKKERS, F. POLMAN, R. TE VELDE, M. DE VRIES, juin 2006.

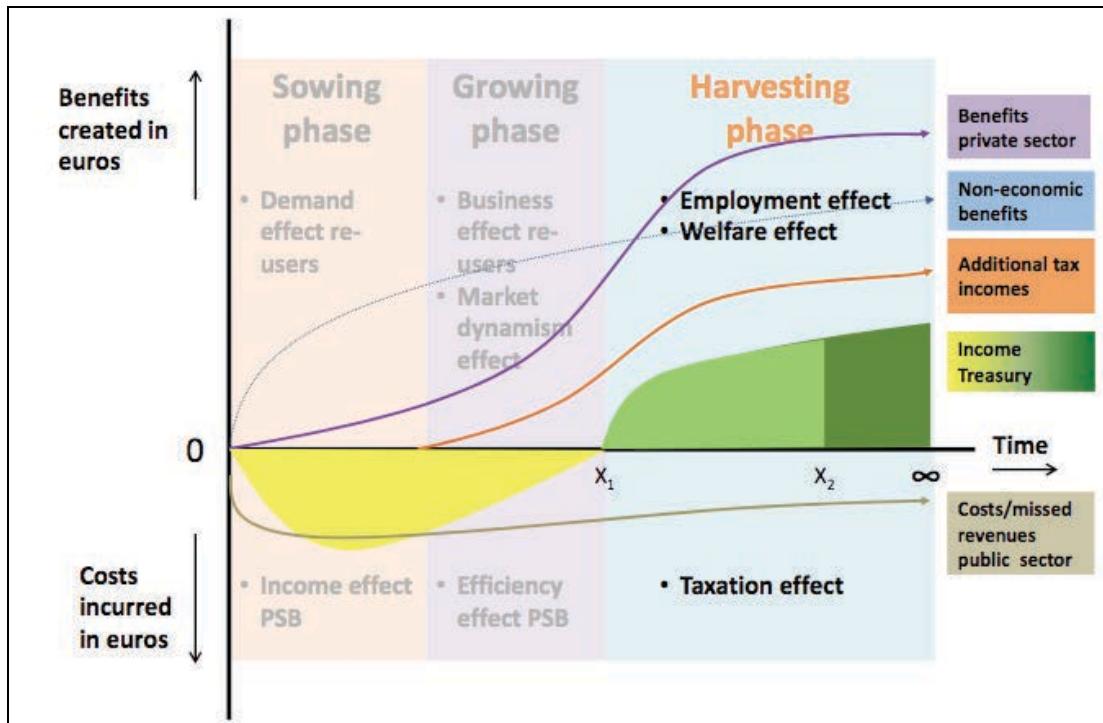
<sup>121</sup> L'*Open Knowledge Foundation* (OKF) est une organisation sans but lucratif fondée en 2004 pour promouvoir l'ouverture des données et des contenus sous toutes leurs formes, y compris les données publiques, les recherches financées sur fonds publics et les contenus du domaine public culturel (source : <http://okfn.org/about/> ; traduction par la mission). Le groupe local *Open Knowledge Foundation* France est structuré autour d'une association de loi 1901 dont l'objectif est la promotion, l'accès, la diffusion, le partage et la réutilisation du savoir libre sous toutes ses formes (source : <http://fr.okfn.org/notre-groupe-local/gouvernance/>).

<sup>122</sup> *Welfare Gains from Opening up Public Sector Information In The UK*, R. POLLOCK, 2011.

<sup>123</sup> About GMES and data : geese and golden eggs. A study on the Economic Benefits of a Free and Open Data Policy for Sentinel Satellite Data, G. SAWYER et M. DE VRIES, rapport pour l'Agence spatiale européenne, décembre 2012.

- dans un **troisième temps**, les effets de l'ouverture des données publiques se font sentir sur l'emploi et l'activité, ainsi que sur les finances publiques.

**Figure n° 7: Temporalité des effets de l'ouverture des données publiques**



Source : Rapport à l'Agence spatiale européenne.

Une modélisation analogue semble avoir motivé les réflexions du **Gouvernement danois**, qui a décidé de mettre en place un système de compensation général pour les producteurs de données publiques tirant des recettes de redevances de réutilisation. « *Sur la période 2013-2015, le projet devrait coûter environ 15 millions d'euros de plus que ce qu'il rapportera. Cette différence sera financée par le budget de l'État. Les municipalités et les régions tireront rapidement bénéfice de ce programme. Dès 2017, à la fois les ministères, les régions et les municipalités devraient pouvoir tirer un profit financier de cette stratégie* ».

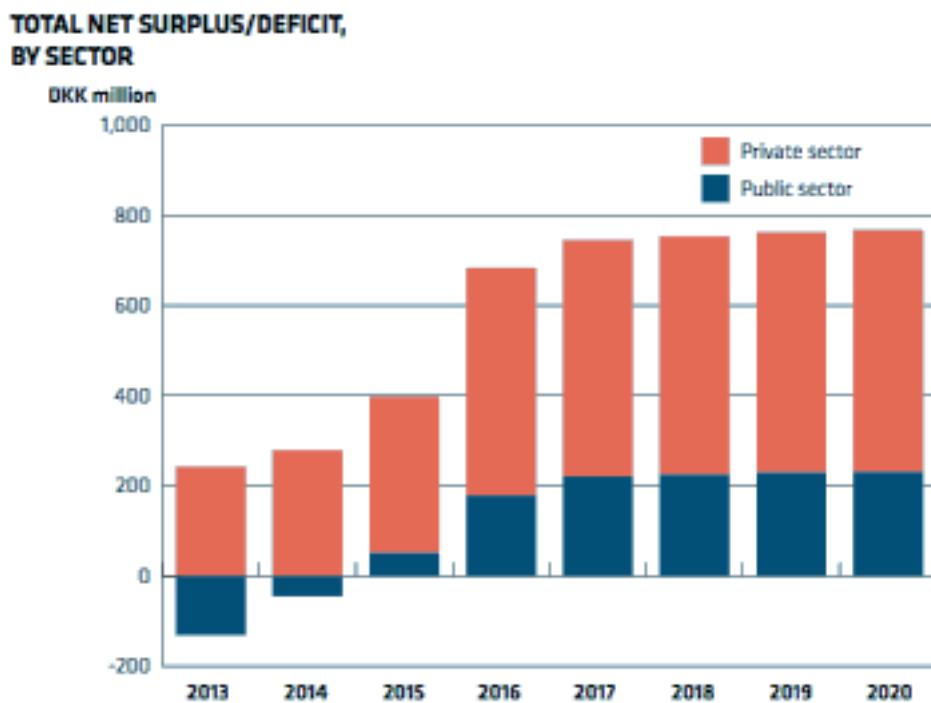
**Tableau n° 8 : Impact attendu de l'ouverture des données pour le secteur public danois**

TOTAL NET PUBLIC-SECTOR NET SURPLUS								
DKK MILLION	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ministries	-108	-81	-50	-26	3	9	29	42
Municipalities	-24	24	79	143	165	169	174	175
Regions	1	11	23	33	43	43	43	43
<b>TOTAL IMPACT</b>	<b>-131</b>	<b>-45</b>	<b>52</b>	<b>149</b>	<b>211</b>	<b>221</b>	<b>246</b>	<b>260</b>

Source: Strategy “Good basic data for everyone – a driver for growth and efficiency”. Données en couronnes danoises (DKK).

Pour le Gouvernement danois, « *l'impact sur la société de l'accès et de la réutilisation gratuite de ces données publiques de base est estimé à plus de 100 millions d'euros par an à compter de 2018. Les secteurs qui devraient le plus bénéficier de cette stratégie sont l'immobilier, l'assurance, les télécommunications, ainsi que les fabricants de système GPS, les entreprises publiques et les créateurs d'entreprises* ».

**Figure n° 8 : Impact total attendu de l'ouverture des données publiques au Danemark**



Source: Strategy "Good basic data for everyone – a driver for growth and efficiency".  
Données en couronnes danoises (DKK).

Bien que les montants attendus ne soient que des estimations, une étude réalisée sur l'impact de l'ouverture des données d'adresses<sup>124</sup> du registre de la construction et de l'habitat, y compris les coordonnées géographiques, consécutive à un accord de compensation conclu en 2002 par l'État et les municipalités (chargées de la mise à jour des données), semble confirmer le modèle retenu. Malgré une compensation de 1,3 M€ sur trois ans et des coûts marginaux de mise à disposition d'un montant de 1 M€ entre 2005 et 2010, « *le bénéfice financier direct est estimé à 76 M€ sur cette période, dont 30 % dans le secteur public et 70 % dans le privé [calculé] sur la base du prix payé par les utilisateurs pour ces données auparavant, auquel s'ajoute la simplification administrative et le gain de temps pour accéder aux données pour les entreprises* », sans compter « *les bénéfices indirects liés à la réutilisation des données pour les fournisseurs de GPS par exemple, ou encore pour les services d'urgence* ».

### 3.1.2 Les analyses transversales

En l'absence de modèle scientifique incontestable de mesure de l'impact socio-économique des données publiques, les États, comme le secteur privé, réalisent périodiquement des analyses quantitatives transversales. Ainsi, le cabinet *Capgemini Consulting*<sup>125</sup> note que le **secteur de l'information publique espagnol**, composé de 150 entreprises commercialisant des biens et des services fondés sur des données publiques, génère entre 330 et 350 M€ par an et emploie autour de 4 000 personnes<sup>126</sup>.

<sup>124</sup> The value of Danish address data, Danish Enterprise and Construction Authority, juillet 2010.

<sup>125</sup> The Open Data Economy, Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data, Capgemini Consulting, 2013.

<sup>126</sup> Spanish Open Data Portal Annual Report, "Characterization Study of the Infomediary Sector", July 2012

En outre, le **Royaume-Uni** s'est interrogé sur l'apport de l'ouverture des données publiques sur l'ensemble de la société britannique. Publié en mai 2013, un rapport indépendant estime que les bénéfices ont atteint 6,8 Md£ (7,9 Md€) en 2010-2011.

#### **Publication du rapport indépendant sur les opportunités d'ouverture des données publiques au Royaume-Uni – Vers la définition d'une stratégie nationale d'Open Data**

*Stephan Shakespeare, le président du Data Strategy Board, a présenté mercredi 15 mai son rapport sur l'ouverture des données publiques, commandé en octobre 2012 par David Cameron. S'appuyant sur une analyse approfondie du marché (réalisée par Deloitte<sup>127</sup>), le rapport estime que les bénéfices de l'ouverture des données publiques au Royaume-Uni ont atteint 6,8 Md£ en 2010/11, dont 1,8 Md£ de bénéfices économiques directs pour les entreprises et les consommateurs et 5 Md£ de bénéfices sociaux. Soulignant les avancées majeures réalisées par le Royaume-Uni en matière d'ouverture des données publiques, le rapport soumet un ensemble de recommandations au gouvernement pour faire du Royaume-Uni le leader mondial de l'Open Data. Les principales recommandations sont : reconnaître que les données publiques sont la propriété des citoyens, définir une stratégie nationale des données claire, visible et vérifiable et un plan d'exécution concret, publier « rapidement même si elles sont imparfaites » un grand nombre de données publiques, s'engager à publier un noyau de données clés de très haute qualité (« high quality core »)<sup>128</sup> et investir dans les infrastructures et dans les compétences. Le gouvernement a accueilli positivement le rapport et devrait publier une réponse au cours de l'été 2013.*

*Source : réponse de la DG Trésor.*

### **3.1.3 Les études d'impact économique sectoriel**

Faute d'étude scientifique incontestable, plusieurs travaux ont été menés sur l'impact de l'ouverture de données publiques de secteurs spécifiques. Elles portent le plus souvent sur les secteurs identifiés comme les plus populaires et comme susceptibles d'apporter le plus de valeur, notamment les données géographiques, environnementales (y compris météorologiques), économiques, de transport et de santé. Les principaux réutilisateurs de ce type de données seraient, selon une étude récente du cabinet Deloitte<sup>129</sup>, le secteur de la construction, de l'immobilier, de la finance, de l'assurance mais aussi le secteur public et le secteur culturel seraient parmi les principaux utilisateurs et réutilisateurs de ces données.

#### **3.1.3.1 Les données géographiques**

Le constat observé en France par l'IGN d'une élasticité très grande entre le prix et les volumes de données réutilisés (voir *supra*) l'est aussi à l'étranger. Les **autorités canadiennes** ont observé que, « en 2007, le téléchargement de données géographiques a atteint un peu moins d'un million de requêtes et a augmenté à plus de 11 millions de téléchargements » en 2012. Pour l'administration canadienne, « ces chiffres sont impressionnantes », d'autant qu'il s'agit « de gros ensembles de données complexes accompagnés de métadonnées détaillées. Cela signifie que les téléchargements sont effectués par quelqu'un qui a les outils pour manipuler les données et qui voit l'avantage de leur réutilisation ».

Dans son étude, le cabinet *Capgemini Consulting* s'intéresse à la **société Garmin**, dont les produits s'adressent aux consommateurs, à l'aviation et à la marine. Cette entreprise, **dont la valorisation a dépassé les 7 Md\$** (5,3 Md€) en janvier 2013 s'est

<sup>127</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/public-sector-information-market-assessment>.

<sup>128</sup> *National Core Reference Data* : les données clés détenues par chaque ministère et institution publique. Cet ensemble de données doit être défini par une entité extérieure. Les ministères devront s'engager à les publier dans une échéance précise et à les maintenir à jour.

<sup>129</sup> *Market assessment of public sector information*, rapport de Deloitte au Gouvernement britannique, mai 2013.

développée, selon Vivek KUNDRA<sup>130</sup>, en réutilisant des données publiques brutes<sup>131</sup>. L'étude de Capgemini évalue aussi l'impact économique des **données géographiques en Allemagne** – 1,4 Md€ en 2007, soit 50 % d'augmentation depuis 2000 –, aux Pays-Bas (15 000 emplois à plein temps, en 2008<sup>132</sup>) et en Australie (31 400 emplois directs<sup>133</sup>).

Plus généralement, une étude a été publiée en 2011 par *ETLA Finland*, institut public de recherche sur l'économie<sup>134</sup>, pour évaluer l'effet de l'ouverture de ces données. Centrée sur quinze pays (y compris la France), elle analyse l'impact du prix des données publiques géographiques sur le chiffre d'affaires des entreprises. Dans l'échantillon examiné, **la croissance de ce chiffre d'affaires est supérieure de 15 % pour les entreprises situées dans les pays ouvrant leurs données publiques (gratuitement ou au coût marginal) que dans les pays où ces données sont tarifées au-delà du coût marginal**. Cet effet est surtout lié aux petites et moyennes entreprises (PME), qui bénéficient de « *l'effondrement des barrières tarifaires à l'entrée sur ce segment de marché* », et qu'il « *est significatif dès la première année et d'autant plus lors de la deuxième année suivant le passage* » à des données publiques ouvertes. Par ailleurs, « *les consommateurs jouissent d'une variété de l'offre plus prononcée et de prix plus bas* ».

En **Finlande**, l'équivalent de l'IGN a décidé de rendre disponible, en mai 2012, ses bases de données topographiques sur le territoire finlandais<sup>135</sup>. Les interlocuteurs finlandais de la DG Trésor indiquent qu'avant cela, « *le montant des redevances collectées par [l'établissement] s'élevait à 5 M€ par an. Dorénavant les prévisions de revenu [...] sont estimées à 3,8 M€ soit une chute de 1,2 M€. Les subventions de l'Etat, prévue dans le Cadre Budgétaire quadriennal, combinent la baisse de ses recettes* ».

### 3.1.3.2 Les données environnementales

Dans le travail évoqué précédemment, le cabinet *Capgemini Consulting* étudie aussi le cas de données environnementales, en particulier les **données météorologiques**. Or les équivalents américains et japonais de Météo-France mais aussi plusieurs universités (principalement aux États-Unis) diffusent gratuitement leurs modèles de prévisions, voire leurs données d'observation. Ici encore, Vivek KUNDRA souligne que « *The Weather Channel* », un réseau audiovisuel américain, s'est développé grâce aux données publiques brutes. Plus généralement, les données publiques de l'*US National Weather Service* alimente aux **États-Unis une industrie de la météo pesant environ 1,5 Md\$** (1,1 Md€) par an<sup>136</sup>, sans compter les économies liées à la prévention des risques météorologiques.

Par ailleurs, « *selon une étude effectuée pour MétéoSuisse en 2011, les prestations de l'institut rapportent déjà plus à l'économie que ce qu'elles lui coûtent (avantages estimés à environ 103 MCHF/an [83 M€], pour des coûts de 80 M/an [65 M€])* ».

<sup>130</sup> Ancien *Chief Information Officer* des États-Unis.

<sup>131</sup> Digital Fuel of the 21st Century: Innovation through Open Data and the Network Effect, Harvard University, janvier 2012.

<sup>132</sup> Eur-Lex, Open data An engine for innovation, growth and transparent governance, 2011.

<sup>133</sup> ACIL Tasman, The Value of Spatial Information, mars 2008.

<sup>134</sup> Does Marginal Cost Pricing of Public Sector Information Spur Firm Growth?, ETLA Finland, septembre 2011 (<http://www.etla.fi/wp-content/uploads/2012/09/dp1260.pdf>).

<sup>135</sup> <http://www.maanmittauslaitos.fi/en/opendata>.

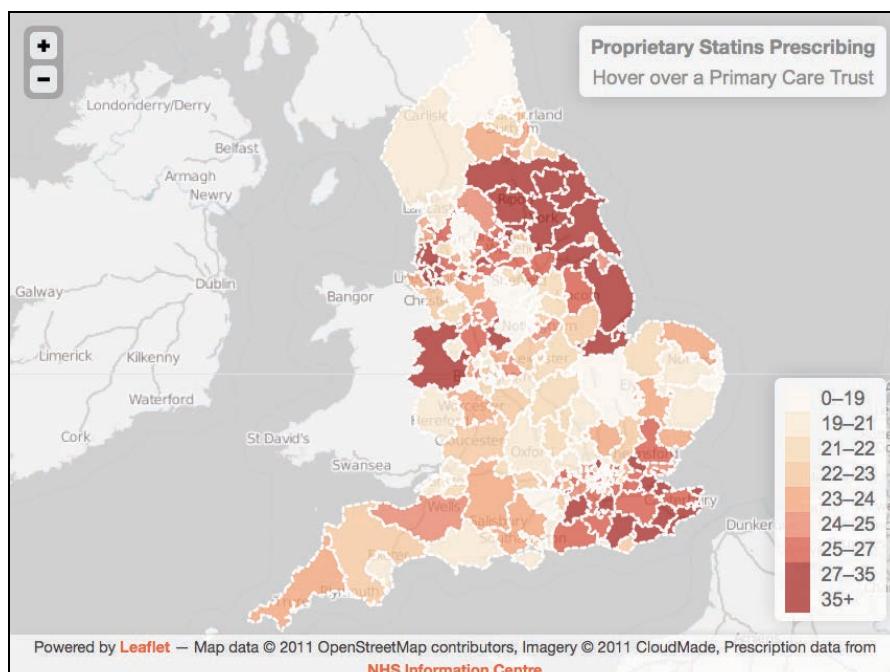
<sup>136</sup> Digital Fuel of the 21st Century: Innovation through Open Data and the Network Effect, Harvard University, janvier 2012.

### **3.1.3.3 Les données de santé**

L'*Open Data Institute*<sup>137</sup> met en évidence une opportunité de maîtrise de la dépense médicalisée déduite de l'ouverture de données de prescriptions au Royaume-Uni : en 2011-2012, sur 12,7 Md£ (soit 14,7 Md€) de dépenses de médicaments, le **National Health Service a dépensé plus de 400 M£ (463 M€) pour les statines**, une classe de médicaments prescrits pour prévenir des problèmes cardiovasculaires.

**Les versions génériques de ces médicaments coûtant 20 fois moins cher** que les versions brevetées, sans qu'une différence d'effet (ni curatif ni secondaire) ne soit mise en évidence, les médecins sont encouragés à d'abord prescrire le générique. Une jeune pousse britannique (*Mastodon C*) incubée conjointement par l'*Open Data Institute* et *Open Health care UK* a analysé, avec des algorithmes développés pour des *Big data*, les données publiques de prescription diffusées par le *National Health Service* (37 millions de lignes de données). La *start up* en a conclu que **plus de 200 M€ (232 M€) auraient pu être économisées** si le service public avait imposé aux médecins les statines génériques<sup>138</sup>.

**Figure n° 9 : Prescription des statines non génériques**



Source : prescribinganalytics.com

### 3.2 Une diversité de modèles retenus

### 3.2.1 Un principe de gratuité de plus en plus répandu mais une réalité plus complexe

### **3.2.1.1 Une majorité de pays affichant un principe de gratuité**

Sur les 36 pays étudiés, la grande majorité (25) met en avant un principe de gratuité. Parmi ceux-ci, plusieurs mettent en avant leur qualité de pionnier.

<sup>137</sup> Organisation sans but lucratif fondée par Sir T. BERNERS-LEE, inventeur du Web et directeur du consortium World Wide Web (W3C) et le professeur N. SHADBOLT, l'Open Data Institute est subventionnée par le Gouvernement britannique.

<sup>138</sup> Open data and health care. Beggar thy neighbour. How scrutiny of freely available data might save the NHS money, The Economist, 8 décembre 2012 (<http://www.economist.com/news/britain/21567980-how-scrutiny-freely-available-data-might-save-nhs-money-beggar-thy-neighbour>).

Le *Freedom of Information Act* finlandais de 1766 est présenté comme la plus ancienne norme au monde en matière de transparence des documents publics.

« La Suède a été historiquement (en 1776 !) le premier pays au monde à adopter une loi sur la liberté d'information, qui consacre un principe de libre accès aux documents officiels : “To encourage the free exchange of opinion and availability of comprehensive information, every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents<sup>139</sup>”. Cette loi, dont la dernière version date de 1949, est un des quatre textes composant la constitution suédoise<sup>140</sup> ».

Le Maroc a introduit, dans sa nouvelle constitution de juillet 2011, « le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public » (article 27) et prévoit un principe de gratuité générale ou, à la limite, de diffusion au coût marginal, dans un projet de loi sur le droit d'accéder à l'information (article 15 d'un avant-projet publié le 26 mars 2013).

**Si un quart des pays ne semblent pas disposer d'un principe juridique de gratuité en tant que tel ou de politique d'ouverture des données publiques, cela n'empêche pas certains d'entre eux, tels les États-Unis, d'appliquer de facto un principe de gratuité.**

La politique d'ouverture des données publiques, que celle-ci soit gratuite ou non, est le plus souvent motivée par une **volonté d'accroître la transparence de l'action publique et de contribuer au développement économique**. Elle est parfois avant tout mise en œuvre comme moyen de **lutter contre la corruption**, notamment au **Brésil** ou en **Inde**. Cette vision revêt ans dans ce dernier pays une dimension particulière : « *le Ministre du Développement rural, M. Jairam Ramesh, a signalé en mai 2013 sa préoccupation relative aux meurtres de “militants [de la transparence]” (12 meurtres depuis 2005, dont 8 en 2010 et 1 en mars 2013, dans l’État du Bihar), vraisemblablement visés pour leurs activités de lutte contre la corruption. A travers l’application de cette loi, des scandales majeurs de corruption ont en effet été rendus publics, comme celui lié à l’organisation des Commonwealth Games en 2010* ».

### 3.2.1.2 Une réalité plus complexe

Dans la pratique, **moins d'un tiers des pays étudiés appliquent un principe de gratuité (ou de diffusion au coût marginal) absolu**. C'est notamment le cas du Brésil, du Canada, de la Chine, des Émirats Arabes Unis, d'Israël, du Japon, de la Russie ou de la Tunisie. En réalité, ce constat est à mettre en regard avec les volumes de données effectivement mis à disposition : hormis le Canada et le Japon, la plupart de ces pays ne met en ligne qu'un nombre restreint de jeux de données. L'affirmation d'un principe de gratuité semble, dans ce cas, parfois refléter une **politique d'ouverture des données publiques embryonnaire** ou relever d'une **logique d'affichage**.

**Dans la moitié des pays, des îlots de données payantes subsistent.** De même, la **réalité est plus complexe**, puisque plusieurs de ces pays mettent en ligne gratuitement des volumes importants de données : le Royaume-Uni, l'Australie, la Corée du Sud ou les États-Unis, par exemple, comme la France.

**Le nombre de pays ne disposant que d'îlots de données gratuites est plus réduit.**

### 3.2.1.3 Des démarches soutenues par les organisations internationales et la société civile

**La plupart des démarches d'ouverture des données publiques sont non seulement soutenues mais lancées sous la pression de la société civile, en particulier des associations**

---

<sup>139</sup> Chapitre 2, Article 1<sup>er</sup>, *Freedom of the Press Act*.

<sup>140</sup> <http://www.government.se/sb/d/2707/a/15187>.

**citoyennes et des médias.** C'est le cas au Royaume-Uni (voir *infra*), c'est aussi le cas dans les nombreux pays où se lancent des **associations spécialisées dans les revendications portant sur le gouvernement ouvert** (*Open Government*), par exemple *OpenGovData.ru* ou *OpenGovTN*.

Des **institutions multilatérales** poussent les pays en développement à lancer leurs propres initiatives.

La **Banque mondiale** sensibilise les États aux enjeux de l'ouverture des données publiques et a mis en ligne une boîte à outils<sup>141</sup>. Elle a financé, en 2011, un programme visant à doter le Kenya d'un portail de diffusion des données publiques (*opendata.go.ke*). Elle prépare une étude d'impact pour le cas marocain.

Les effets de l'action de la Banque mondiale et du **Programme des Nations Unies pour le développement** (PNUD) se sont aussi fait sentir en Tunisie, le gouvernement provisoire ayant doté le pays d'un cadre juridique spécifique à l'accès aux documents administratifs des organismes publics et d'un portail d'ouverture des données publiques (*data.gov.tn*).

Dans le même esprit, dans le cadre du **projet « Autoroutes de l'information »**, « la Banque africaine de développement a lancé en 2011, pour vingt pays africains<sup>142</sup>, dont l'Afrique du Sud, une plateforme de mise en ligne de données publiques (concernant généralement des données d'ordre général relatives à l'économie, aux populations ou aux domaines sociaux, cf. <http://opendataforafrica.org>). Ce portail de données a pour but de faciliter la collecte, l'analyse et le partage d'informations de nombreux indice dont l'évolution de la réalisation des objectifs du millénaire afin d'accroître la disponibilité de données (donc la connaissance) sur l'Afrique ». Ce projet a été étendu en juillet 2013 à l'ensemble du continent<sup>143</sup>.

Enfin, le « **partenariat pour un gouvernement transparent** »<sup>144</sup> (« **Open Government Partnership** »), créé fin 2011, suscite de l'intérêt de plusieurs des pays étudiés. Dans l'échantillon considéré, **20 pays en sont membres** : l'Afrique du Sud, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Corée du Sud, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, Israël, l'Italie, le Kenya, la Norvège, les Pays-Bas, la République Tchèque, le Royaume-Uni, la Russie, la Suède en sont membres. **Deux pays**, le Maroc et la Tunisie, ont exprimé le souhait de rejoindre cette initiative multilatérale.

### 3.2.2 Un modèle britannique reconnu et envié

Plusieurs pays indiquent ouvertement vouloir s'orienter vers le modèle britannique, ou à tout le moins l'envier.

---

<sup>141</sup> Open Government Data Toolkit (<http://data.worldbank.org/open-government-data-toolkit>).

<sup>142</sup> Les pays concernés lors du lancement du projet, le 13 mars 2013, étaient l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Cameroun, le Cap-Vert, l'Éthiopie, le Ghana, le Malawi, le Maroc, le Mozambique, la Namibie, le Nigéria, le Rwanda, la République Démocratique du Congo, la République du Congo, le Sénégal, le Sud-Soudan, la Tanzanie, la Tunisie, la Zambie et le Zimbabwe.

<sup>143</sup> The AfDB's Open Data Platform achieves continent-wide coverage, 11 juillet 2013 (<http://www.afdb.org/fr/news-and-events/article/the-afdbs-open-data-platform-achieves-continent-wide-coverage-12108/>).

<sup>144</sup> « 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 » (source : feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques).

### 3.2.2.1 Une démarche qui date du début des années 2000

Le Royaume-Uni s'est « engagé dans un **processus accéléré d'ouverture des données publiques depuis 2010**. Le mouvement a débuté au début des années 2000 avec l'adoption de la loi Freedom Of Information Act. **La société civile a joué un rôle majeur** dans le lancement de ce processus, avec l'**activisme d'associations** telles que l'Open Knowledge Foundation, de **la presse avec en particulier la campagne "free our data"** du Guardian en mars 2006 et au lobbying actif de personnalités d'internet telles que le professeur Nigel Shadbolt et l'inventeur du web Sir Tim Berners-Lee. Ce dernier est notamment celui qui a achevé de convaincre Gordon Brown de lancer le projet de site internet data.gov.uk fin 2009, dont le lancement effectif a eu lieu en janvier 2010 ». **Un principe de gratuité ou de tarification au coût marginal est alors adopté** : la tarification au-delà du coût marginal devient une exception très encadrée (voir encadré ci-dessous).

#### La procédure d'examen des demandes d'exception à la tarification au coût marginal

Fin 2009, une procédure précise est mise en place pour examiner les exceptions à la tarification au coût marginal<sup>145</sup>. Une liste de critères est établie<sup>146</sup>. Un modèle de formulaire de demande<sup>147</sup> est proposé aux services souhaitant bénéficier d'une exception, rappelant les principales questions à se poser, notamment :

- est-il essentiel pour le service public de produire l'information concernée ?
- l'information est-elle directement financée par l'impôt ?
- l'administration est-elle le seul producteur de cette donnée ou peut-elle être obtenue par d'autres sources (en cas de monopole, l'administration doit expliquer les circonstances de cette situation) ?
- quel est l'impact d'une tarification sur le niveau de réutilisation (des éléments étayant la réponse sont demandés) ?

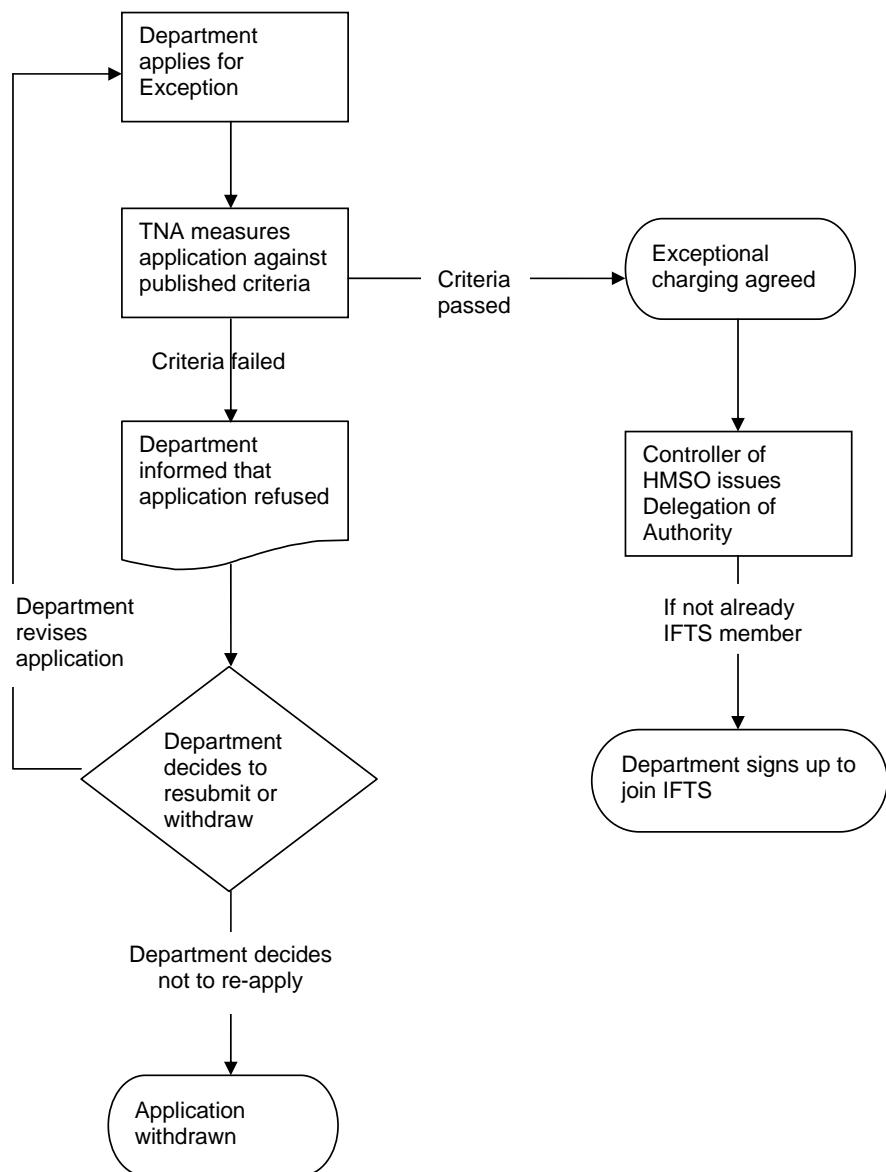
La procédure d'examen des demandes d'exception est résumée par un arbre de décision (voir figure ci-dessous).

<sup>145</sup> Criteria for Exceptions to Marginal Costs Pricing, The National Archives, décembre 2009.

<sup>146</sup> How to apply for exception to marginal cost pricing assessment, The National Archives, août 2010.

<sup>147</sup> <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/e2mcp-application-template.doc>.

**Figure n° 10 : Arbre de décision explicitant**



IFTS : Information Fair Trader Scheme. HMSO : Her Majesty's Stationery Office.

Source : The National Archives (TNA)<sup>148</sup>.

Un expert britannique a dressé, pour l'administration, le bilan pour 2010-2012 de cette doctrine<sup>149</sup>. En trois ans, sur les douze services ayant demandé à bénéficier d'une exception, quatre n'ont fait que demander une régularisation de leur tarification (qui leur a été accordée), deux ont bénéficié d'une exception, trois ont abandonné la démarche et deux demandes ont été rejetées. La dernière demande était toujours en cours d'instruction, en juin 2013. L'étude réalisée montre que la procédure a atteint ses objectifs de limitation des exceptions au principe de tarification au coût marginal. Elle souligne cependant que les administrations ayant bénéficié d'une exception ne vérifient pas toujours les critères pour lesquels l'exception a été accordée.

<sup>148</sup> Flowchart showing how we deal with applications for exceptions to marginal cost pricing (<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/how-we-deal-with-exception-application.pdf>).

<sup>149</sup> Exception to marginal cost pricing procedure in the United Kingdom 2010 to 2012. A Review of the first 3 years of operation, C. CORBIN, juin 2013.

### 3.2.2.2 L'ambition d'être le leader de l'ouverture des données publiques

« Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement de coalition a promis d'être **l'administration la plus ouverte jamais connue** au Royaume-Uni, l'*Open Data* s'inscrivant au cœur de la politique de *Big Society* de David Cameron. Il a engagé un programme ambitieux d'ouverture des données publiques impliquant l'ensemble des ministères et des administrations publiques. **Chaque ministère a dû publier sa stratégie ministérielle en matière d'ouverture des données publiques**, établissant un calendrier des futures publications au cours des années suivantes ».

Le rapport remis en mai 2013 par Stephan Shakespeare (voir encadré *supra*) propose d'accélérer encore le mouvement d'ouverture des données publiques.

### 3.2.2.3 La réforme des Trading Funds, SPIC producteurs de données payantes

Bien que le Royaume-Uni s'oriente résolument vers une ouverture gratuite et massive de ses données publiques, le modèle britannique comporte une **exception qui nourrit les débats : les Trading Funds**. Ces structures ne reçoivent « que peu ou pas de financement du gouvernement central, leur modèle économique repose sur la facturation des services et des produits qu'ils créent », y compris au secteur public, et « perçoivent des redevances pour la grande majorité des données qu'ils produisent ». « Ils doivent recouvrir le coût intégral de la fourniture du service, plus le coût du capital ». Ils s'apparentent davantage à des services publics industriels et commerciaux et auraient été exclus de l'application de la loi « *CADA* », alors qu'ils produisent des données qui relèvent de services publics administratifs, en France.

Les **quatre principaux Trading Funds**, qui devaient constituer les briques d'une *Public Data Company*, se sont finalement associés informellement au sein du **Public Data Group**, sous la pression de la société civile. Ces services sont la **Companies House** (qui gère le registre des sociétés), le **Met Office** (homologue de Météo-France), l'**Ordnance Survey** (homologue de l'IGN et du cadastre, hors information forestière) et le **Land Registry** (équivalent des services de la DGFiP chargés du foncier). « D'autres Trading Funds perçoivent également des redevances mais le volume des données produites est moindre ». C'est notamment le cas du **United Kingdom Hydrographic Office**, homologue du SHOM.

**Tableau n° 9 : Résultats financiers du *Public Data Group* et du *UKHO***

	Chiffre d'affaires	Activités de diffusion de données (biens ou services)			
		Recettes	Bénéfices		
<i>Companies House</i> <sup>150</sup>	66,1 M€	76,4 M€	14,2 M€	3,5 M€	4,0 M€
<i>Met Office</i> <sup>151</sup> (1)	196,2 M€	226,9 M€	195,6 M€	14,5 M€	16,8 M€
<i>Ordnance Survey</i> <sup>152</sup> (2)	141,8 M€	164,0 M€	138,9 M€	31,9 M€	36,9 M€
<i>Land Registry</i> <sup>153</sup>	347,2 M€	401,4 M€	4,4 M€	1,0 M€	1,2 M€
<i>UKHO</i> <sup>154</sup> (3)	135,4 M€	156,6 M€	135,4 M€	32,8 M€	37,9 M€

(1) près de 85 % des recettes et bénéfices du Met Office proviennent du secteur public.

(2) près des deux tiers des recettes de l'Ordnance Survey proviennent du secteur public.

(3) plus de 10 % des recettes de l'UKHO proviennent du Ministry of Defence (11,7 M€) et de l'Admiralty Deutschland GmbH, entreprise en partie détenue par ce Trading Fund (2,3 M€). Près des deux tiers des recettes (88,3 M€) proviennent de clients installés hors du Royaume-Uni.

Source : Mission redevances. Données : Rapports d'activités et comptes des Trading Funds.

**Sous la pression des partisans de l'*Open Data* et l'impulsion du Gouvernement, le modèle des *Trading Funds* connaît plusieurs évolutions. Des démarches d'ouverture des données brutes à titre gratuit ou au coût marginal ont ainsi été imposées :**

- le *Companies House* a ouvert un jeu de données très large (nom des entreprises, adresse, statut, date d'enregistrement, dates de déclarations des comptes, charges d'hypothèques) ;
- le *Met Office* a ouvert 118 jeux de données de prévisions météorologiques ;
- l'*Ordnance Survey* a publié douze cartes numériques détaillées, parmi les plus importantes, dans une base appelée *OS OpenData*<sup>155</sup> ;
- le *Land Registry* a ouvert 30 jeux de données portant notamment sur les ventes de propriétés et les transactions immobilières.

Selon le rapport remis par le cabinet *Deloitte* au Gouvernement britannique, « *la publication gratuite des données des quatre Trading Funds du Public Data Group représenterait une perte annuelle de 143 M€* » (165 M€). « *Une étude de Newbery*<sup>156</sup> de 2008 avait cependant estimé que l'ouverture de la plupart des données brutes des Trading Funds aurait à terme des bénéfices économiques supérieurs aux coûts ».

En pratique, une étude conduite récemment par l'*Ordnance Survey*<sup>157</sup> estime que la démarche *OS OpenData* apportera une contribution de 13,0 à 28,5 M€ au PIB en 2016 (c'est-à-dire entre 14,0 et 32,9 M€), notamment grâce à des gains de productivité compris entre 8,1 et 18,2 M€ (soit 9,4 à 21,0 M€) et des recettes fiscales supplémentaires de 4,4 à 8,3 M€ (entre 5,1 et 9,6 M€). Ce montant tient compte d'une perte annuelle d'exportations

<sup>150</sup> Companies House, exercice 2011-2012 :

<http://www.companieshouse.gov.uk/about/pdf/CompaniesHouseFullAnnualReportAndAccounts2012.pdf>.

<sup>151</sup> Met Office, exercice 2011-2012 :

<http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc01/0122/0122.pdf>.

<sup>152</sup> Ordnance Survey, exercice 2011-2012 : <http://www.ordnancesurvey.co.uk/oswebsite/docs/annual-reports/ordnance-survey-annual-report-and-accounts-2011-12.pdf>.

<sup>153</sup> Land Registry, exercice 2012-2013 :

[http://www.landregistry.gov.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0016/46222/Land-Registry-Annual-Report-and-Accounts-2012-13.pdf](http://www.landregistry.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0016/46222/Land-Registry-Annual-Report-and-Accounts-2012-13.pdf).

<sup>154</sup> UK Hydrographic Office, exercice 2011-2012 : <http://www.ukho.gov.uk/Aboutus/Documents/UKHO-AR-2011-2012.pdf>.

<sup>155</sup> <http://www.ordnancesurvey.co.uk/oswebsite/products/os-opendata.html>.

<sup>156</sup> Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds, D. NEWBERY et al., 2008.

<sup>157</sup> *Assessing the Value of OS OpenData™ to the Economy of Great Britain, Ordnance Survey*, juin 2013.

de 3,7 M€ (4,3 M€) par an pour le Royaume-Uni, puisque les **exportations** dans les autres secteurs contribueront pour 6,1 à 10,3 M€ (entre 7,0 et 11,9 M€) supplémentaires à la croissance. Le revenu national disponible augmentera aussi de 10,2 à 24,1 M€ (de 11,8 à 27,9 M€) d'ici à 2016, ce qui traduit, selon l'*Ordnance Survey*, une **amélioration du bien-être global de la société britannique**.

En outre, cette démarche ne semble pas avoir eu, pour l'instant, d'effet d'érosion sur les recettes de ce *Trading Fund*, qui sont, par ailleurs, en forte hausse.

### 3.3 La France est considérée comme bien placée

Outre le fait que les interlocuteurs de la mission ont exprimé un **vif intérêt pour les travaux réalisés en France**<sup>158</sup> et que les représentants du Royaume-Uni ont exprimé le souhait que la France rejoigne le « *partenariat pour un Gouvernement transparent* », **plusieurs travaux mettent en avant les atouts de la France et suggèrent qu'elle fait partie des États précurseurs**.

#### 3.3.1 Au sein du G8

Selon l'*Open Knowledge Foundation*<sup>159</sup>, au sein du G8, elle est placée juste après les États-Unis et le Royaume-Uni, à un niveau comparable à celui du Japon.

Tableau n° 10 : Classement des pays du G8<sup>160</sup> par l'*Open Data Census*

	Horaires de transports	Budget de l'État	Comptes de l'État	Résultats électoraux	Registre des entreprises	Cartographie nationale	Statistiques nationales	Données juridiques	Codes postaux	Émissions polluantes	Score total
États-Unis	6 / 6	6 / 6	6 / 6	5 / 6	5 / 6	6 / 6	6 / 6	4 / 6	4 / 6	6 / 6	54 / 60
Royaume-Uni	6 / 6	6 / 6	6 / 6	5 / 6	3 / 6	6 / 6	6 / 6	6 / 6	3 / 6	4 / 6	51 / 60
France	6 / 6	5 / 6	2 / 6	6 / 6	4 / 6	5 / 6	6 / 6	4 / 6	3 / 6	5 / 6	46 / 60
Japon	4 / 6	5 / 6	5 / 6	5 / 6	2 / 6	5 / 6	5 / 6	5 / 6	5 / 6	5 / 6	46 / 60
Canada	1 / 6	6 / 6	5 / 6	6 / 6	3 / 6	6 / 6	3 / 6	3 / 6	4 / 6	5 / 6	42 / 60
Allemagne	1 / 6	6 / 6	2 / 6	6 / 6	2 / 6	3 / 6	5 / 6	5 / 6	6 / 6	5 / 6	41 / 60
Italie	3 / 6	6 / 6	2 / 6	4 / 6	3 / 6	4 / 6	6 / 6	4 / 6	3 / 6	4 / 6	39 / 60
Russie	2 / 6	4 / 6	5 / 6	3 / 6	2 / 6	2 / 6	3 / 6	3 / 6	5 / 6	1 / 6	30 / 60

Source : Projet Open Data Census de l'*Open Knowledge Foundation*. Traduction et mise en forme : Mission redevances.

Pour l'organisation, « *les résultats provisoires montrent que même si le Royaume-Uni, les États-Unis et la France (les trois premiers du classement G8) ont réalisé d'important progrès vers l'ouverture des jeux de données clés, tous les trois ont encore du travail à accomplir [...] La première version du Census pour la France indique que des progrès restent à faire concernant les données sur les dépenses publiques ou les émissions de polluants tandis que des données essentielles comme celles de la loi ou les codes postaux restent encore hors du giron de l'open data. Un débat est actuellement en cours sur le maintien de*

<sup>158</sup> Des demandes de retour d'expérience ont été formulées, en ce qui concerne les modes de financement alternatifs envisagés *infra* (notamment « *crowdfunding* »).

<sup>159</sup> L'*Open Data Census* est un projet coordonné par l'*Open Knowledge Foundation* avec l'aide d'un réseau d'experts locaux. L'objectif est de mesurer l'ouverture des données dans 10 domaines clés dont certains essentiels pour la transparence des États (dépenses publiques ou résultats des élections) et d'autres critiques pour fournir des services publics indispensables aux citoyens (fonds de cartes ou horaires des transports). Source : <http://census.okfn.org/g8/>.

<sup>160</sup> Dans chaque catégorie, le score est construit en attribuant un point pour chacun des six critères évalués : la donnée est disponible sous une licence ouverte ; elle est publiée ; elle peut être traitée de manière automatisée ; elle est sous forme électronique ; elle est à jour ; elle est disponible sous forme brute.

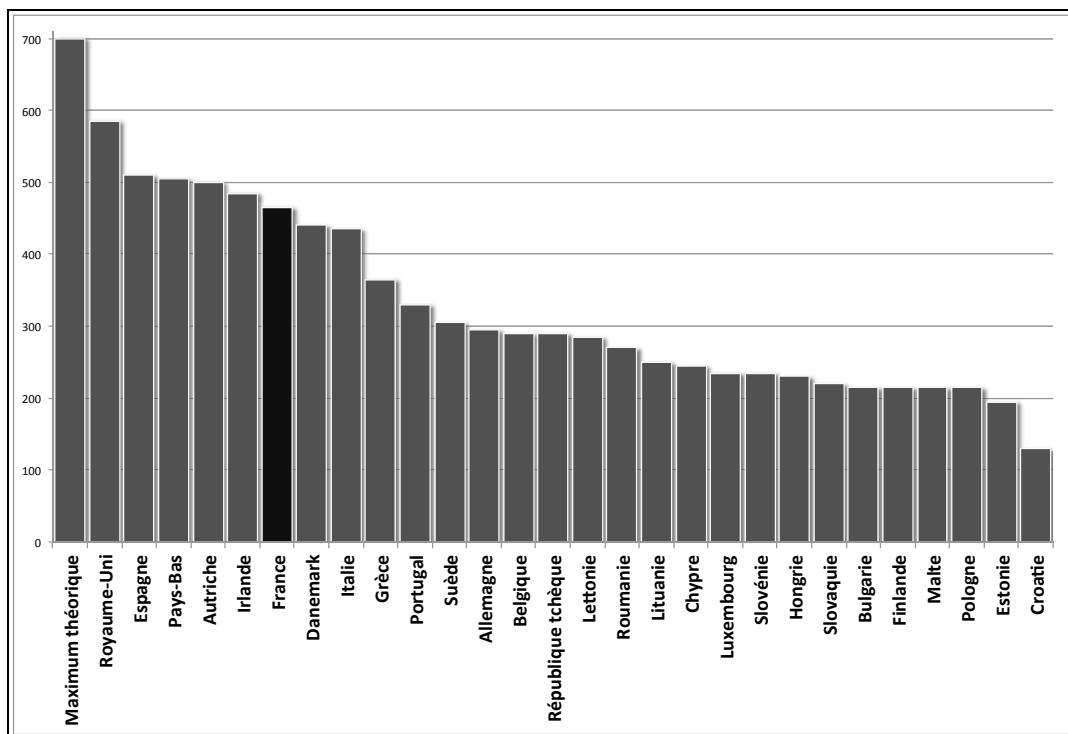
*redevances sur les données de l'IGN ou du prix des carburants ou encore sur les données de santé »<sup>161</sup>.*

Le retard de la France est en grande partie lié à des lacunes dans le domaine de la comptabilité publique. L'*Open Knowledge Foundation* indique que les informations existent en format électronique. Cependant, elle n'est pas parvenue à déterminer si ces données sont toutes disponibles publiquement sous format brut, si elles mises à jour régulièrement et si elles permettent un traitement automatisé.

### 3.3.2 Au sein de l'Union européenne

La Commission européenne a mis en place une plateforme collaborative – la plateforme européenne de l'information du secteur public (*EPSI Platform*<sup>162</sup>) – pour assurer une veille de l'actualité, une diffusion des bonnes pratiques, de mettre en avant des exemples de nouveaux produits et services et de présenter des cas juridiques concernant la réutilisation d'informations publiques. Cette plateforme comporte un **outil de comparaison collaboratif, centré sur l'état de l'ouverture des données publiques et intégrant des indicateurs sur le dynamisme de la communauté Open Data**. Il évalue le niveau de transposition de la directive de 2003, le développement des pratiques de réutilisation, les formats, les tarifications, l'existence de licences exclusives, celle de données publiques locales et le nombre d'événements et activités organisés par la communauté.

**Figure n° 11 : Classement collaboratif de l'ouverture des données publiques dans l'UE**



*Source : Mission redevances. Données : European Public Sector Information Platform, PSI Scoreboard, juillet 2013.*

<sup>161</sup> Open Data : les pays du G8 doivent accentuer leurs efforts pour ouvrir les données publiques d'importance, Open Knowledge Foundation France, 14 juin 2013 ([http://fr.okfn.org/2013/06/14/commrique-open-data-les-pays-du-g8-doivent-accentuer-leurs-efforts-pour-ouvrir-les-donnees-publiques-dimportance/](http://fr.okfn.org/2013/06/14/communique-open-data-les-pays-du-g8-doivent-accentuer-leurs-efforts-pour-ouvrir-les-donnees-publiques-dimportance/)).

<sup>162</sup> <http://epsiplatform.eu/>.

Des réserves méthodologiques doivent, naturellement, être formulées, quant à la représentativité d'un tel outil de comparaison, qui ne peut offrir qu'un **indice sur le dynamisme réel ou perçu de la France** sur ces sujets.

### 3.3.3 Au niveau mondial

Dans sa récente étude<sup>163</sup>, le cabinet *Capgemini Consulting* étudie la situation et le rythme de lancement de démarches d'ouverture des données publiques dans 23 pays. Il propose une classification de ces pays en **trois groupes**, selon qu'ils sont **précurseurs** (« *trend setters* »), **suiveurs** (« *followers* ») ou **débutants** (« *beginners* »).

Pour *Capgemini*, les précurseurs procèdent à l'ouverture de grands volumes de données, mises à jour à intervalle régulier. Ils proposent des portails facilitant l'accès et la réutilisation des données et favorisant les échanges avec les visiteurs. Cette catégorie peut, elle-même, être subdivisée en deux : d'une part, le Royaume-Uni et les États-Unis, qui font office d'éclaireurs, publient des données de plus en plus fines, accompagnées de forums et de blogs, pour encourager les initiatives collaboratives des utilisateurs et réutilisateurs ; d'autre part, **des pays comme la France n'ont lancé leurs politiques d'ouverture des données que récemment mais sont parvenus à engranger des succès dans un laps de temps réduit, en s'appuyant sur la volonté politique**.

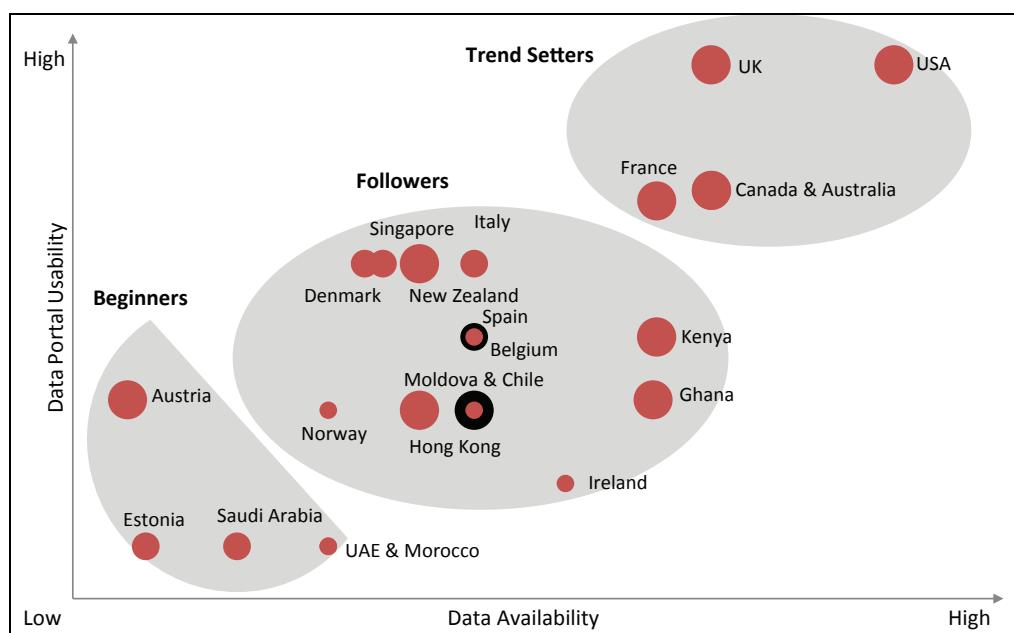
Les suiveurs sont, selon le cabinet, des pays qui ont ouvert plusieurs jeux de données, amélioré leurs portails de données et renforcé leurs interactions avec les réutilisateurs, afin de démontrer leur intention de s'engager progressivement sur cette voie. Les jeux de données publiés par ces pays – dont le Danemark, l'Italie et l'Espagne – manquent cependant parfois de précision.

Les débutants n'en sont qu'aux premières étapes de la mise en place de démarches d'ouverture des données publiques. Les portails de données, rudimentaires, ne comportent pas beaucoup de données de qualité et mise à jour. *Capgemini* ne trouve, sur les portails de ces pays, pas de signe d'activité d'une communauté de réutilisateurs. Parmi les pays classés dans cette catégorie, aucun ne met à disposition des données géographiques, météorologiques ou, plus généralement, environnementales.

---

<sup>163</sup> The Open Data Economy, Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data, Capgemini Consulting, 2013.

**Figure n° 12 : Comparaison des démarches d'ouverture des données publiques (2012)**



*NB : la taille des « bulles » représente le niveau de soutien gouvernemental.*

*Source: Analyse Capgemini Consulting.*

## 4 Les limites des modèles économiques retenus

---

### 4.1 La fin du monopole public dans l'élaboration de certaines données de référence

L'administration élabore et reçoit, produit et collecte un grand volume d'informations. Dans de nombreux domaines, elle est la seule à disposer des moyens de produire ces données, que ce soit du fait de ses moyens – humains, financiers, technologiques – ou de sa qualité de prescripteur, de régulateur ou de tiers de confiance.

Néanmoins, **ce monopole de fait s'érode progressivement**, compte tenu de l'initiative de collectivités territoriales, des moyens de certains grands groupes mais aussi au regard des effets d'entraînement des démarches ouvertes, participatives et collaboratives (« *crowdsourcing* »).

Les informations ainsi créées n'atteignent pas toujours un niveau équivalent à celui des informations publiques mais elles comportent de plus en plus souvent des éléments complémentaires et bénéficient des innovations techniques les plus récentes. Elles satisfont initialement les utilisateurs les moins exigeants mais la largeur de cette base d'utilisateurs offre un levier incomparable pour accroître très rapidement la qualité des données produites. En termes économiques, **la compétitivité coûts de plusieurs jeux d'informations publiques baisse par rapport aux données concurrentes<sup>164</sup>**.

Les exemples mentionnés ci-dessous suggèrent que plusieurs démarches coopératives sont très souvent la conséquence directe, non d'un souhait de concurrencer les sources d'informations publiques, mais plutôt de la présence de barrières aux usages non professionnels, telles les redevances de réutilisation.

#### 4.1.1 Les données géographiques

Les données géographiques constituent probablement l'exemple d'informations publiques dont la production est la plus concurrencée.

Plusieurs **collectivités territoriales** auditionnées, par ailleurs acheteurs importants de données publiques et privées, **acquièrent des prestations d'orthophotographie<sup>165</sup> aérienne** pour leur utilisation propre, voire pour leur ouverture libre et gratuite aux réutilisateurs. Quand bien même les données de l'IGN leur sont désormais ouvertes gratuitement pour les réutilisations dans le cadre d'une mission de service public, elles souhaitent bénéficier d'informations dont la diffusion, la modification et la réutilisation ne sont pas contraintes. Elles produisent aussi ces données pour disposer de mises à jour plus fréquentes que celles de l'IGN. Conscient de cette situation, l'IGN a pris l'initiative de développer des démarches partenariales avec les collectivités territoriales.

Plusieurs **groupes privés** acquièrent et produisent des données géographiques, soit qu'il s'agisse de leur cœur de métier – éditeurs de cartes sur support papier, fournisseurs de systèmes de géolocalisation par satellite, etc. –, soit qu'il s'agisse d'un support pour des services supplémentaires, dans le cadre d'une stratégie de diversification sur des marchés connexes – moteurs de recherche ou régies publicitaires, par exemple.

Enfin, des **projets collaboratifs gratuits, libres et ouverts** font appel à des utilisateurs bénévoles dont le nombre, la répartition géographique et l'investissement

---

<sup>164</sup> Cela coûte de plus en plus cher à l'administration de collecter et de produire des jeux d'informations publiques de qualité équivalente à celle des données proposées par la concurrence.

<sup>165</sup> L'orthophotographie est une technique qui permet de redresser une image ou une photographie suivant le relief de l'objet qu'elle représente à partir d'un modèle mathématique de cet objet (source : [culture.gouv.fr](http://culture.gouv.fr)).

personnel aboutissent à la constitution de documents cartographiques dont la qualité, parfois inégale, dépasse ponctuellement celle de toutes les autres sources de données<sup>166</sup>. L'initiative la plus connue est le **projet OpenStreetMap, dont le chapitre français est présidé par un fonctionnaire du ministère de l'énergie, actuellement mis en disponibilité.**

Ces sources de données concurrentes se développent d'autant plus vite qu'elles apportent constamment des informations supplémentaires, voire complémentaires. Ainsi, *OpenStreetMap* propose des données de plus en plus précises en matière de pistes cyclables et de **micro-cartographie**. Il intègre et met à jour les **détails de l'intérieur de bâtiments publics**. *Google* a, pour sa part, lancé un programme de cartographie collaborative pour les zones inaccessibles à ses salariés et automobiles (y compris celles sans conducteurs) – **chemins de randonnées et de trek**<sup>167</sup>.

Au total, les **données concurrentes** de celles de l'*IGN* sont **de plus en plus fréquemment utilisées par le grand public, les collectivités territoriales, les entreprises mais aussi par plusieurs services de l'État**, tous clients traditionnels de l'établissement public. Parmi les services de l'État, ceux **chargés de la sécurité et de la défense nationale** **expériment régulièrement leur intérêt** par les opportunités offertes par les projets libres tels qu'*OpenStreetMap*<sup>168,169</sup>, notamment lorsqu'ils offrent une forme d'**indépendance**<sup>170</sup> vis-à-vis de groupes privés, souvent localisés à l'étranger et dont les liens avec les services de renseignement étrangers sont parfois avérés<sup>171</sup>.

---

<sup>166</sup> Voir *Map Compare*, outil de comparaison entre cartes (exemple : [http://tools.geofabrik.de/mc/?lon=2.32467&lat=48.867&zoom=17&num=4&mt0=mapnik&mt1=bing-map&mt2=public\\_transport&mt3=google-map](http://tools.geofabrik.de/mc/?lon=2.32467&lat=48.867&zoom=17&num=4&mt0=mapnik&mt1=bing-map&mt2=public_transport&mt3=google-map)).

<sup>167</sup> Google Maps cherche randonneurs pour cartographier le monde, *LeMonde.fr*, 1<sup>er</sup> juillet 2013 (voir <http://bigbrowser.blog.lemonde.fr/2013/07/01/earth-trek-google-maps-cherche-randonneurs-pour-cartographier-le-monde/> et <http://www.google.com/help/maps/streetview/learn/cars-trikes-and-more.html>).

<sup>168</sup> Projets des pompiers de l'Essonne de contribution à la prévision cartographie, notamment pour les commissions de sécurité contre les risques d'incendie et de panique.

<sup>169</sup> Le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure [ST(SI)<sup>2</sup>] de la DGGN, placé sous l'autorité conjointe du directeur général de la gendarmerie nationale et du directeur général de la police nationale, a présenté le projet *OpenStreetMap* lors des septièmes journées *Technopolice* de février 2013. Le pôle cartographique du ST(SI)<sup>2</sup> a présenté le projet « *d'usine OSM* » qui a pour but d'industrialiser la génération de tuiles (qui constituent le fond de carte) pour leur utilisation dans les applications actuelles et futures de la police et de la gendarmerie (<http://openstreetmap.fr/technopolice2013>).

<sup>170</sup> Selon une fiche de stage publiée sur son site, « l'ANSSI souhaite étudier un système de géolocalisation et de navigation à l'état de l'art sans avoir recours à un tiers ; des technologies opensource existent en effet et sont déjà utilisées par de nombreux fournisseurs (openstreemap, ...) ». En effet, « les fournisseurs des solutions de géolocalisation ont accès à tout [les] déplacements » des agents ([http://www.ssi.gouv.fr/IMG/pdf/sis27\\_Développement\\_d\\_un\\_système\\_de\\_cartographie\\_et\\_de\\_navigation\\_de\\_confiance\\_pour\\_Android.pdf](http://www.ssi.gouv.fr/IMG/pdf/sis27_Développement_d_un_système_de_cartographie_et_de_navigation_de_confiance_pour_Android.pdf)).

<sup>171</sup> Comprendre le programme PRISM, *LeMonde.fr*, 11 juin 2013

([http://www.lemonde.fr/international/infographie/2013/06/11/le-programme-prism-en-une-infographie\\_3427774\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/infographie/2013/06/11/le-programme-prism-en-une-infographie_3427774_3210.html)).

**Tableau n° 11 : Exemples de recours à des données concurrentes de celles de l’État**

Réutilisateur	Données géographiques concurrentes	Type de réutilisation
MinEFI (SIRCOM)	<i>Navteq</i>	Itinéraires comportant des stations services <sup>172</sup>
ANSSI	<i>OpenStreetMap</i>	Plan d'accès à ses locaux <sup>173</sup>
Conseil général des Hauts-de-Seine	<i>OpenStreetMap</i>	Fonds de cartes pour les données ouvertes du département <sup>174</sup>
Ville de Paris	<i>Google Maps</i>	Application « <i>Dans ma rue</i> » de gestion des anomalies constatées sur l'espace public
Ville d'Orange	<i>OpenStreetMap</i>	Liste des points d'intérêts <sup>175</sup> et plans de la ville <sup>176</sup>
Ville d'Arles	<i>OpenStreetMap</i>	Carte d'info-circulation (arrêtés municipaux) <sup>177</sup>
Ville de Rouen	<i>OpenStreetMap</i>	Carte d'info-circulation (trafic) <sup>178</sup>
Commune de Rémire-Montjoly (Guyane)	<i>OpenStreetMap</i>	Cartographie de la commune <sup>179,180</sup>
SNCF	<i>OpenStreetMap</i>	Micro-cartographie des gares du <i>Transilien</i> <sup>181</sup>
MapQuest	<i>OpenStreetMap</i>	Édition de fonds de cartes et de cartes de navigation <sup>182</sup>
LeMonde.fr	<i>OpenStreetMap</i>	Carte du monde de l'espace abonnés <sup>183</sup>
Mio GPS	<i>OpenStreetMap</i>	Modèles de GPS pour cyclistes
Microsoft	<i>OpenStreetMap</i>	Application pour <i>Bing Maps</i> apportant un calque supplémentaire <i>OpenStreetMap</i> <sup>184</sup>
<i>OpenStreetMap</i>	<i>Bing Maps</i>	Calque d'orthophotographie pour l'appui à la conception d'éléments de cartographie <sup>185</sup>

Source : Mission redevances.

Conscient de cette montée en puissance des usages d'informations concurrentes, notamment celles issues d'*OpenStreetMap*, l'IGN a décidé d'ouvrir ses données gratuitement aux organismes chargés d'une mission de service public, de développer des projets collaboratifs de « *community sourcing* » – contribution de communautés d'utilisateurs – impliquant par exemple les services de l'État, les collectivités territoriales et des agents publics formés, considérés comme des contributeurs dignes de confiance. Ces démarches, très positives, sont à encourager. **Conscient de cette « révolution Open**

<sup>172</sup> *Le prix des carburants* (<http://www.prix-carburants.gouv.fr/itineraire/>).

<sup>173</sup> Contacter l'ANSSI (<http://www.ssi.gouv.fr/fr/anssi/contacts/#box-contact-anssi>).

<sup>174</sup> Exemple : cadastre vert – les arbres (<http://opendata.hauts-de-seine.net/jeu-de-donnees/cadastre-vert-les-arbres>).

<sup>175</sup> *Sortir à Orange* (<http://www.ville-orange.fr/sortir01.htm>).

<sup>176</sup> 5 000 plans de la ville d'Orange fondées exclusivement sur les cartes OpenStreetMap ont été imprimés ([http://www.flickr.com/photos/jeanlouis\\_zimmermann/7266888544/in/photostream/lightbox/](http://www.flickr.com/photos/jeanlouis_zimmermann/7266888544/in/photostream/lightbox/)).

<sup>177</sup> *Circulation.arles.fr*.

<sup>178</sup> *Trafic.rouen.fr*.

<sup>179</sup> Rémire-Montjoly s'affiche sur le système de cartographie OpenStreetMap (<http://remire-montjoly.mairies-guyane.org/?chap=89&cartographie>).

<sup>180</sup> Comparaison avec d'autres cartes (<http://tools.geofabrik.de/mc/?mt0=mapnik&mt1=googlemap&lon=52.27203&lat=4.91334&zoom=16>).

<sup>181</sup> La SNCF et OpenStreetMap s'associent pour cartographier les gares d'Ile-de-France, 27 juin 2013 (<http://data.sncf.com/feedbacks/122517-sncf-openstreetmap-associent-cartographier-gares-ile-france>).

<sup>182</sup> MapQuest Opens up, 9 juillet 2010 (<http://blog.mapquest.com/2010/07/09/mapquest-opens-up/>).

<sup>183</sup> Le Monde choisit OpenStreetMap pour son édition en ligne, 9 avril 2013 (<http://openstreetmap.fr/le-monde-choisit-openstreetmap-pour-son-edition-en-ligne>).

<sup>184</sup> Après MapQuest, OpenStreetMap s'invite sur Bing Maps, Clubic.com, 3 août 2010 (<http://www.clubic.com/telecharger/logiciel-gps-et-cartographie/actualite-356322-openstreetmap-bing.html>).

<sup>185</sup> Pour la France, Bing Maps met, en réalité, à disposition les données d'orthophotographie de l'IGN dont le groupe Microsoft a acquis les droits de rediffusion (<http://windows.microsoft.com/fr-fr/windows-live/about-bing-data-suppliers>).

**Data »<sup>186</sup>, le directeur de l'IGN envisage aussi des voies de coopération avec le chapitre français d'OpenStreetMap<sup>187</sup>**, ce qui nécessitera probablement une évolution de la culture de l'établissement public et une sensibilisation des plus réticents de ses agents aux apports de tels projets collaboratifs. En effet, ceux-ci sont parfois encore regardés comme « *les flibustiers, les hors-la-loi et les Indiens* » de la cartographie, face à l'IGN qui serait « *la marine, les shérifs et la cavalerie* »<sup>188</sup>.

### Le projet OpenStreetMap

« *OpenStreetMap est un projet qui a pour but de constituer une base de données cartographiques libre du monde (permettant par exemple de créer des cartes sous licence libre), en utilisant le système GPS et d'autres données libres. Il a été initié en juillet 2004 par Steve Coast au University College de Londres. Par l'utilisation de moyens informatiques basés sur Internet qui permettent l'intervention et la collaboration de tout utilisateur volontaire, OpenStreetMap relève de la géomatique 2.0 et est aussi une contribution à ce qui est appelé la néogéographie, dont les outils composent le GeoWeb. Début 2013, le millionième contributeur participant à la réalisation de la carte mondiale librement accessible et utilisable a été enregistré. [...]*

*Le constat de Steve Coast a été que l'agence cartographique publique de son pays, l'Ordnance Survey, conserve le droit de reproduction à son profit, alors qu'elle est financée par ses principaux utilisateurs, les contribuables britanniques. La situation est identique dans la quasi-totalité des États, excepté les États-Unis dont la constitution interdit ce double financement. [...] Les zones les mieux couvertes sont le Royaume-Uni, lieu de création du site, et l'Allemagne. Le reste de l'Europe, les États-Unis, le Canada et l'Australie sont les zones suivantes les plus actives. [...]*

*Après le tremblement de terre d'Haïti de 2010, des volontaires d'OpenStreetMap ont utilisé des images satellites et aériennes pour cartographier les routes, les bâtiments et les camps de réfugiés de Port-au-Prince en quelques jours, construisant une carte très complète. Cette carte a permis aux secours sur place de bénéficier d'informations précieuses sur leurs GPS »<sup>189</sup>.*

Le budget de la fondation OpenStreetMap, entre septembre 2011 et août 2012, est évalué à 91 607 € (106 306 €) de dépenses et 126 123 € (146 360 €) de recettes.

Le chapitre français du projet, autonome financièrement, présente un compte de résultat pour 2012 qui s'établit à 86 274 € de dépenses (dont 77 148 € de financement de missions humanitaires) et 99 033 € de recettes (dont 30 000 € et 65 219 € de subventions, respectivement de la fondation de France et de l'association France volontaire). Ses serveurs sont presque tous hébergés à titre gracieux sur des campus d'établissements d'enseignement supérieur<sup>190</sup>.

La communauté française d'OpenStreetMap est la deuxième plus active au monde, après l'allemande et avant l'américaine<sup>191</sup>. Cela s'explique notamment par la disponibilité de données géographiques gratuites aux États-Unis.

La question de la **capacité de l'État à développer une stratégie d'influence dans les projets collaboratifs mondiaux** n'est pas au cœur de la présente mission. Elle se pose néanmoins avec d'autant plus d'acuité que l'administration pourrait **mettre à profit l'expérience et le réseau de certains agents publics, citoyens ou étrangers résidant en France, déjà fortement impliqués dans ces projets, pour contribuer à la modernisation de l'action publique**. À titre de comparaison, fin 2010, Microsoft recrutait Steve Coast, le

<sup>186</sup> Titre du n° 68 d'IGN Magazine, octobre-novembre-décembre 2012, qui y consacre un dossier.

<sup>187</sup> Dans le n° 68 d'IGN Magazine, un article du directeur de l'IGN répond « *Chiche !* » à l'article « *Je lance un appel à l'IGN...* » du président d'OpenStreetMap France.

<sup>188</sup> OpenStreetMap, ou les gentils amateurs de la géographie, IGN Magazine n° 68, p. 13.

<sup>189</sup> Source : *Wikipédia*.

<sup>190</sup> Source : fondation OpenStreetMap ; chapitre français d'OpenStreetMap France.

<sup>191</sup> Contributions quotidiennes par pays (<http://osmstats.altogetherlost.com/index.php?item=countries>).

fondateur d'*OpenStreetMap*<sup>192</sup>. **Une stratégie analogue ne semble pas hors de portée, à l'image de ce qui existe dans le domaine sportif**, plusieurs services de l'État valorisant ainsi ceux de leurs agents qui, sportifs de haut niveau, contribuent à leurs performances (par la formation), leur rayonnement et leur attractivité<sup>193,194,195</sup>.

#### 4.1.2 Exemples d'autres jeux de données déjà soumis ou potentiellement soumis à la concurrence

##### 4.1.2.1 *Les données météorologiques*

Les informations publiques météorologiques, prévisions et modèles, sont soumises à une pression concurrentielle forte de plusieurs natures :

- d'une part, **le coût d'acquisition de la donnée baisse continûment** – des stations météorologiques de base et connectables sont désormais commercialisées à des tarifs abordables pour le grand public (moins de 100 €) ;
- d'autre part, **plusieurs entités** – équivalents étrangers de Météo-France, universités – **ont ouvert leurs modèles de prévisions** au public (voir *supra*) ;
- enfin, **plusieurs projets collaboratifs** (par exemple *OpenWeatherMap* ou *OpenMeteoData*) commencent à se structurer, sur le modèle d'*OpenStreetMap*, pour tirer profit des données collectées par les stations des volontaires bénévoles.

Le projet *OpenMeteoData* a été créé par son fondateur, un Français pratiquant le parapente, pour la principale raison que Météo-France lui proposait ses données pour 100 000 € par an<sup>196</sup>.

##### 4.1.2.2 *Les données hydrographiques et océanographiques*

Le phénomène observé pour les données cartographiques s'étend progressivement à d'autres jeux de données portant sur l'observation des milieux naturels.

Ainsi, le projet collaboratif *OpenSeaMap* a-t-il vocation à fournir des données cartographiques nautiques libres. En ce qui concerne plus spécifiquement les données hydrographiques et océanographiques, **les données du SHOM sont concurrencées par l'un de ses principaux clients, qui est aussi son homologue britannique**, l'UKHO (*United Kingdom Hydrographic Office*). Organisé en *Trading Fund* (voir *supra*) et acquérant les jeux de données de nombreux pays, il s'est imposé comme le fournisseur de données de référence à l'échelle mondiale. Compte tenu des effets de volume dont il peut se prévaloir, l'UKHO pourrait potentiellement développer une stratégie commerciale extrêmement offensive vis-à-vis de l'ensemble de ses fournisseurs, dont la base de clients s'éroderait en conséquence. En outre, s'il décidait de lancer une plateforme collaborative, **il aurait**

<sup>192</sup> *Bing engages open maps community, Bing blogs*, 23 novembre 2010 ([http://www.bing.com/blogs/site\\_blogs/b/maps/archive/2010/11/23/bing-engages-open-maps-community.aspx](http://www.bing.com/blogs/site_blogs/b/maps/archive/2010/11/23/bing-engages-open-maps-community.aspx)).

<sup>193</sup> Le ministère de la défense récapitule la liste de ses sportifs de haut niveau (<http://www.defense.gouv.fr/actualites/dossiers/londres-2012-une-armee-de-champions/trombinoscope>), et rappelle que ses sportifs ont rapport quatre médailles d'or, une d'argent et deux de bronze des Jeux olympiques de Londres (<http://www.defense.gouv.fr/actualites/dossiers/londres-2012-une-armee-de-champions>).

<sup>194</sup> Le ministère de l'intérieur met en avant ses médaillés (<http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/JO-de-Londres-les-medailles-du-ministere-de-l-Interieur>).

<sup>195</sup> La douane a développé le site [equipefrancedouane.fr](http://equipefrancedouane.fr) pour encourager ses sportifs de haut niveau (<http://www.equipefrancedouane.fr/wp-content/uploads/2013/05/EQUIPE-FRANCE-DOUANE-2012-2013.pdf>).

<sup>196</sup> « I asked our National Weather Service “Météo-France”, if they could provide me with the raw data I needed to make my own paragliding forecasts. They told me “Fine, it's €100,000 a year”. A little bit too expensive for my personal use (or for any mobile app developer)... », *Opening the weather, part 2*, Blog de l'Open Knowledge Foundation, 20 juin 2013 (<http://blog.okfn.org/2013/06/20/opening-the-weather-part-2/>).

**vraisemblablement les moyens de s'accaparer la majeur partie du « travail gratuit » des éventuels contributeurs, au détriment des autres plateformes.**

#### 4.1.2.3 *Les données concernant les entreprises*

L'intérêt, pour une entreprise, d'être connue afin d'attirer des clients a entraîné la création de la régie publicitaire des annuaires de France confiée par le ministère des P.T.T. à l'Office des annonces (1946). La société *Pages jaunes* est créée en 2000 dans la continuité de l'Office des annonces ; elle est propriété de France Télécom jusqu'en 2006. Le référencement des entreprises est proposé comme un service payant tandis que la consultation de l'annuaire est gratuite.

Or le marché occupé par cette société est aujourd'hui investi par des entreprises telles que *Google*<sup>197</sup>, qui propose le référencement gratuit des entreprises sur sa plateforme. Par connexité, il ne semble pas exclu que de tels sites comportent des données concernant la vie des entreprises recensées et déclarées par elles. Bien que les données de l'INSEE et de l'INPI soient garanties par le tiers de confiance qu'est l'État, **les informations collectées par les tiers pourraient à l'avenir constituer des données concurrentes de celles de l'administration.**

### 4.2 Les risques liés à la prise en considération de coûts de production et de collecte

L'article 15 de la loi « CADA » autorise l'administration à tenir compte des coûts de collecte et de production des informations. **Au-delà des interrogations juridiques** qui peuvent peser sur ces dispositions (voir *supra*), le fait de viser une couverture d'une partie de ces coûts semble cependant constituer un **risque pour l'activité du service public, compte tenu de la tendance baissière des recettes tirées des redevances** (voir *supra*).

Alors que l'idée initiale était d'enclencher un cercle vertueux où la hausse des recettes permettrait d'améliorer la qualité des données et le service de diffusion, l'apparition à l'inverse d'un cercle vicieux n'est, en pratique, non seulement pas à exclure, mais probablement à anticiper : une baisse de recettes non compensée aboutirait, selon plusieurs producteurs de données, à la baisse de la qualité des données.

Or l'intégration des coûts de production et de collecte des informations publiques pousse la **compétitivité prix de ces données à la baisse**. La baisse de leur qualité s'y ajouterait pour aboutir à une perte croissante d'attractivité de la donnée publique. *In fine, ce cercle vicieux « baisse de la qualité – perte d'attractivité – perte de ressources »,* s'il se confirme, aura pour conséquence que **l'administration ne disposera plus que de données dégradées**. Cette situation est **préjudiciable pour ses activités commerciales mais aussi et surtout pour ses usages souverains et régaliens**, sauf à mobiliser des dotations budgétaires nouvelles ou à engager des démarches collaboratives plus productives. Le succès de telles démarches, tardives, serait à tout le moins incertain.

### 4.3 Les limites du concept de consentement à payer

#### 4.3.1 Les contours théoriques du concept

Dans son étude sur les rémunérations pour services rendus<sup>198</sup>, le Conseil d'État estime que « *la possibilité de réclamer un paiement à l'usager du service public paraît a priori dépendre assez largement de conditions d'ordre économique, voire de considérations*

<sup>197</sup> *La guerre des commerciaux fait rage entre Pages Jaunes et Google*, LeMonde.fr, 28 mai 2013 (voir [http://www.lemonde.fr/technologies/article/2013/05/28/la-guerre-des-commerciaux-fait-rage-entre-pages-jaunes-et-google\\_3419416\\_651865.html](http://www.lemonde.fr/technologies/article/2013/05/28/la-guerre-des-commerciaux-fait-rage-entre-pages-jaunes-et-google_3419416_651865.html)).

<sup>198</sup> Étude du CE de 2002, pp. 14 et 15.

*pratiques* ». Pour la juridiction, c'est le caractère individualisable de prestations de service public divisibles qui justifie le paiement du service par l'usager. Elle parle de « **consommation privative** », qui suppose « une démarche active du "consommateur" en vue de bénéficier de la prestation, qui est alors conduit à révéler ses préférences en acceptant de payer un certain prix pour bénéficier d'une quantité donnée » et « le fait qu'une personne consomme une partie de la prestation exclut qu'une autre puisse simultanément en bénéficier ». L'hypothèse de recours à une telle méthode est donc le caractère au moins en partie rival du bien ou du service considéré<sup>199</sup>.

Les économistes ont développé **plusieurs méthodes pour fixer un prix** en fonction des comportements des utilisateurs. Marine LE GALL-ELY rappelle dans une étude de 2009<sup>200</sup> que ces méthodes peuvent reposer sur :

- « des données réelles qui pourront être analysées par des méthodes économétriques pour déterminer des élasticités prix ou des prix hédoniques ;
- des données d'enquête pour mesurer le [consentement à payer] ou les élasticités prix [...] ;
- des données de réponse à une offre d'achat, dite incitative ».

#### 4.3.2 Les théories soutenues par l'administration

L'administration s'appuie sur deux analyses différentes, pour justifier les redevances à l'aide du concept de « *consentement à payer* ».

Selon une première analyse très sommaire, qui n'est pas toujours explicitement formulée ainsi, le service public propose une offre de données publiques qui rencontre une demande. Cela suffit à justifier la fixation d'un prix, qui envoie un signal aux réutilisateurs. Le fait que l'administration se trouve en position de monopole de production et de collecte de l'information renforce cet argumentaire, validant une rente de situation sous la forme de la redevance de réutilisation.

La deuxième analyse, plus fouillée, est explicitée par l'étude conduite par l'université de Strasbourg sur les informations du secteur public (ISP)<sup>201</sup>. Elle s'appuie sur le concept DIK (données brutes – informations enrichies – connaissances<sup>202</sup>) pour fonder une matrice de décision quant à l'opportunité d'une tarification de la réutilisation.

---

<sup>199</sup> « C'est-à-dire de biens, tels la radio ou la télévision, ou, selon l'exemple classique, le service rendu par un phare, dont la consommation par l'un ne réduit en rien les possibilités de consommation par les autres » (citation extraite de l'étude du Conseil d'État de 2002).

<sup>200</sup> Définition, mesure et déterminants du consentement à payer du consommateur : synthèse critique et voies de recherche, M. LE GALL-ELY, université de Rennes 2, 2009, pp.96-103.

<sup>201</sup> La valorisation des informations du secteur public (ISP) : un modèle économique de tarification optimale, J. PÉNIN et alter, université de Strasbourg et CNRS (UMR 7522), décembre 2010.

<sup>202</sup> « La connaissance (K) correspond à une appropriation cognitive de l'information par un individu qui l'organise, la synthétise et/ou la résume pour en améliorer la compréhension », ibidem.

Tableau n° 12 : Matrice de décision proposée par l'université de Strasbourg

Informations diffusées	Utilisation commerciale	Utilisation non commerciale
Données brutes	<b>Gratuité</b> sinon risque de barrière à la diffusion ou Discrimination par les prix (envisageable mais risquée)	
Informations enrichies avec mode d'emploi	<b>Gratuité</b> si l'État finance les coûts de transformation Sinon, <b>prix raisonnable, couvrant par exemple le coût marginal de traitement</b> , de toute façon <b>inférieur au prix de réserve de l'acteur au consentement à payer le plus faible</b>	<b>Gratuité ou coût marginal, sinon risque d'importantes inefficiences du fait du faible consentement à payer de la majorité des utilisateurs</b>
Connaissance	Prix au moins égal au <b>coût marginal</b>	

Source : Mission redevances, à partir de l'étude de l'université de Strasbourg.

Selon cette étude, « *si l'objectif des politiques publiques est de diffuser des informations brutes, difficiles à comprendre et à utiliser pour le non initié alors il est optimal que ces informations soient gratuites. Mais si l'objectif est de faciliter la réutilisation en l'accompagnant et en diffusant des ISP enrichies en format et/ou contenu, alors une tarification positive, raisonnable, et calibrée finement en fonction du consentement à payer des utilisateurs, peut être optimale. Surtout, lorsque le budget des services publics producteurs d'ISP est contraint* ».

Il convient de relever que l'université fait une distinction très nette entre l'intérêt des réutilisateurs pour les données brutes et pour les informations enrichies. Cette distinction est reprise explicitement par les lignes directrices adoptées par le COEPIA en mars 2012 : « *ces données ne sont généralement pas directement exploitables dans le cadre d'une activité économique, laissant au réutilisateur une importante charge d'enrichissement pour réaliser un produit commercialisable* ».

En tout état de cause, pour le COEPIA comme pour l'université de Strasbourg, en ce qui concerne les données brutes, « *une tarification ne peut être fondée ni sur les coûts de collecte, ni sur les coûts de production de ces données, mais uniquement le cas échéant sur les investissements d'infrastructure permettant leur diffusion* ».

Pourtant, en pratique, nombreux sont les services qui appliquent à des jeux de données publiques brutes le raisonnement valable pour des informations enrichies avec mode d'emploi, en faveur d'un prix couvrant au moins le coût marginal de traitement.

De plus, les auditions réalisées par la mission conduisent à nuancer l'idée d'un intérêt faible pour les données brutes. Les représentants, tant de la société civile que des entreprises réutilisatrices, expriment très largement, au contraire, une attente d'ouverture immédiate et massive de données brutes. Ce constat est confirmé par les expériences étrangères (voir *supra*, notamment, les usages de données géographiques et météorologiques brutes aux États-Unis et au Canada).

#### 4.3.3 Les réserves émises contre les méthodes d'estimation du consentement à payer

Dans la pratique, la méthode la plus utilisée par les producteurs de données pour déterminer le niveau d'un éventuel consentement à payer s'apparente à l'évaluation contingente. Celle-ci consiste à créer un marché fictif ou contingent et à interroger directement des représentants des marchés ciblés sur leur consentement à payer pour le bien ou à leur soumettre des prix successifs pour tester ce consentement par dichotomie. Cette méthode a été « *conçue dans le but d'amener les individus à révéler leurs préférences afin de donner une valeur à des biens publics qui n'ont pas de prix sur le marché* », comme le rappelle une étude du CREDOC de 2006<sup>203</sup>.

Marine LE GALL-ELY rappelle que, « *facile à utiliser, cette méthode fournit peu d'incitations pour les répondants à révéler leur vrai [consentement à payer]* (Wertenbroch et Skiera, 2002 ; Völckner, 2006) », que « *sans achat réel du bien, elle souffre du biais hypothétique*<sup>204</sup> » et qu'un « *biais de nature stratégique, qui apparaît lorsque les personnes interrogées façonnent délibérément leur réponse en vue d'influencer les résultats de l'enquête dans le sens de leurs propres intérêts, peut de surcroît affecter les résultats* ». En particulier, rien n'empêche les répondants à répondre en fonction de la barrière à l'entrée qu'ils souhaiteraient voir imposer aux nouveaux entrants. Son étude conclut aux difficultés de mesure du consentement à payer et à l'urgence de recherches méthodologiques « *afin d'améliorer la validité et la fiabilité des mesures de consentement à payer* ».

En outre, selon une étude du CREDOC, ces méthodes « *n'abordent la valeur accordée au bien à évaluer qu'en fonction d'un usage qui en est fait* ». En effet, en n'interrogeant que les représentants d'un marché identifié, il est fait abstraction de tous les usages et les usagers qui n'auraient pas été identifiés en amont par le producteur de données ou l'auteur de l'étude de marché. Ceci est incohérent avec le fonctionnement de l'économie numérique, fondée sur l'expérimentation et la « *disruption* ». Pour Pierre COLLIN et Nicolas COLIN<sup>205</sup>, « *les modèles d'affaires déjouent les efforts de classification [...] au stade de l'amorçage, où le potentiel d'innovation est décuplé par l'effort de différenciation et la recherche systématique d'un modèle hybride (la fameuse "disruption")* ».

---

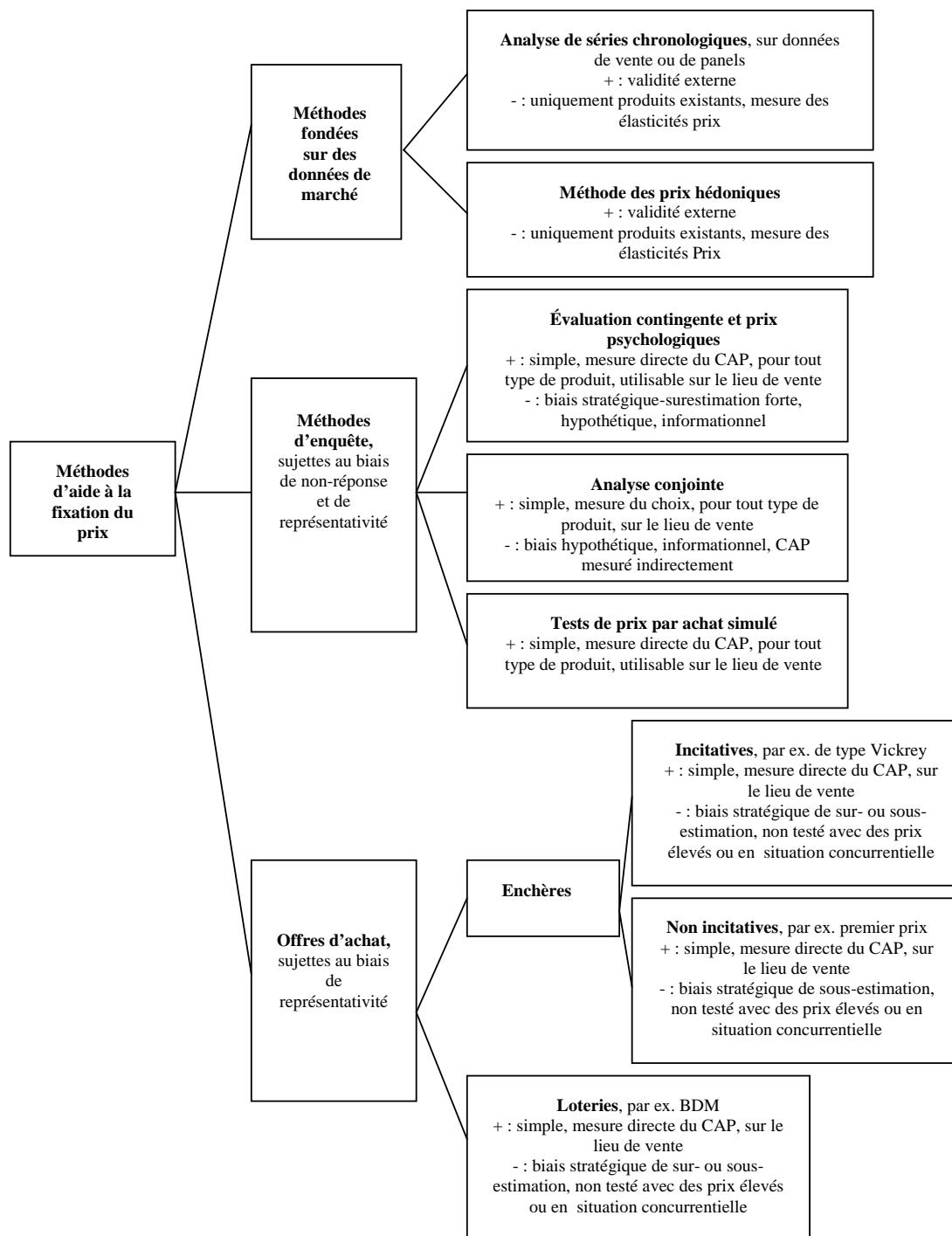
<sup>203</sup> *Valoriser l'action publique. Le « consentement à payer », un outil au service de la LOLF.* B. MARESCA M. RANVIER A. DUJIN, CREDOC, 2006 (pp. 14-16).

<sup>204</sup> « Ce type de biais apparaît lorsque, placée dans une situation hypothétique, dans le cadre d'une enquête par questionnaire notamment, la personne interrogée ne prend pas en considération toutes les contraintes qui pèseraient sur son choix en situation réelle (budget disponible, sanctions financières en cas de choix erroné, disponibilité du produit ou de produits concurrents...). Il existe donc un écart entre ce qui est énoncé par le répondant et ce qu'il accepterait de payer dans une situation réelle » (ibidem).

<sup>205</sup> Rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité du numérique, p. 14.

<sup>206</sup> « La “disruption”, qui consiste à transformer voire créer un marché en bouleversant les règles du jeu de secteurs entiers de l'économie, est un objectif stratégique de la plupart des entreprises de l'économie numérique » (ibidem).

**Figure n° 13 : Avantages et inconvénients des méthodes d'aide à la fixation du prix**



Source : M. LE GALL-ELY, université de Rennes 2, 2009.

#### 4.3.4 Les risques inhérents aux asymétries d'information

En se fondant sur le concept de « consentement à payer », l'administration prend le risque d'être confrontée à des **problèmes de type principal-agent**, telles les **asymétries d'information, y compris** les asymétries d'information intertemporelles.

En effet, en concevant les données publiques comme un bien valorisable à l'image d'une ressource naturelle, l'administration adopte une vision incomplète de l'information publique, l'assimilant à un bien public impur s'épuisant, ce qui ne reflète pas certaines de

ses caractéristiques (voir encadré ci-dessous). Ce faisant, elle prend le **risque de sous-estimer le prix** de la donnée pour les acteurs les mieux dotés (puisque'ils consentent à payer) et de **le surestimer** pour les acteurs les moins bien dotés (puisque'ils renoncent à accéder à la donnée). Elle s'expose à une estimation erronée de ce que sera la valeur actualisée du jeu de données. Cet exercice d'estimation est d'autant plus compliqué que l'on ne dispose pas, aujourd'hui, de mesure statistique de la valeur des données<sup>207</sup>.

### La fourniture d'informations publiques : bien public ou bien de club ?

Les **biens publics purs** sont les biens non exclusifs et non rivaux, tels que l'éclairage public. Lorsque l'accès à ce bien peut être rival, notamment du fait d'un éventuel encombrement, il est question de **bien public impur** ou de **bien commun**, par exemple pour les routes. La particularité des biens publics est l'impossibilité, la difficulté ou le coût nécessaire pour exclure ceux qui ne consentent pas à payer l'accès au bien. Les **biens de club** sont les biens non rivaux mais pour lesquels une barrière à l'entrée est mise en place, comme les autoroutes concédées, dont l'accès donne lieu à péage.

Pour Kenneth ARROW<sup>208</sup>, l'information est non rivale, ces informations pouvant être copiées à l'infini pour des coûts maîtrisés sinon nuls. Elle n'est qu'imparfairement exclusive et cette exclusion, par exemple sous la forme d'une tarification monopolistique, se fait au prix d'un usage moins efficace. Selon l'économiste, « *l'information est un bien qu'il est difficile de s'approprier et dont l'appropriation est inefficace socialement* »<sup>209</sup>. Elinor OSTROM, prix Nobel d'économie<sup>210</sup> en 2009, abonde dans le même sens : l'information est constitutive d'un bien commun<sup>211</sup>. Ce bien n'est, en outre, pas soumis à la « *tragédie des biens communs* »<sup>212</sup>, selon laquelle un bien public sera forcément surexploité. En effet, la réutilisation d'informations n'est pas rivale dans l'absolu, ces informations pouvant être dupliquées pour des coûts maîtrisés.

Au regard des modèles économiques retenus par l'administration, la question se pose des caractéristiques économiques des informations publiques mais aussi de l'accès à ces informations publiques. Ainsi, lorsque l'accès aux données publiques est gratuit, l'administration fournit un bien public ou, si les capacités d'accès sont limitées, un bien commun. Lorsque cet accès est payant, l'administration fait le choix de réserver à un club le surplus d'utilité apporté par les informations publiques.

Or la gratuité des informations publiques est le principe (voir *supra*). La volonté des pouvoirs publics semble donc bien de fournir un bien public. Dans ce cas, comme le rappelle le Conseil d'État, « *en présence de biens ou de services collectifs* (également dénommés "biens publics purs" ou "non rivaux"), *le paiement par l'usager s'avère a priori difficilement concevable*, ne serait-ce que parce que de nombreux services publics relevant de cette catégorie n'ont pas, à proprement parler, d'utilisateurs directs, mais plutôt un ensemble indéterminé de bénéficiaires qu'il n'est pas possible d'identifier individuellement. Dans certains cas en effet, l'*identification d'un lien suffisamment direct avec des usagers déterminés n'aurait guère de sens* [...]. Au surplus, si un individu supplémentaire bénéficie de la prestation, le coût total de production de cette prestation reste inchangé, et le coût marginal étant nul, le prix doit, selon les enseignements de la théorie économique, l'être également »<sup>213</sup>.

<sup>207</sup> « Depuis une date récente, des chercheurs commencent à s'interroger sur la mesure des données et de leur valeur dans les statistiques : la consommation de données et l'investissement dans les données ne sont pas retracés par les statistiques économiques [...] ; Ni la consommation de données, ni l'investissement dans les données ne font aujourd'hui l'objet d'une mesure statistique. Michael MANDEL propose des pistes pour combler cette lacune », in rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité numérique, pp. 50-51.

<sup>208</sup> Economic Welfare and the Allocation of Ressources for Invention, K. ARROW, Princeton University Press, 1962.

<sup>209</sup> The Interaction of Corporate Market Allocation Processes and Entrepreneurial Activity, K. ARROW, 1993.

<sup>210</sup> Prix de la Banque royale de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel.

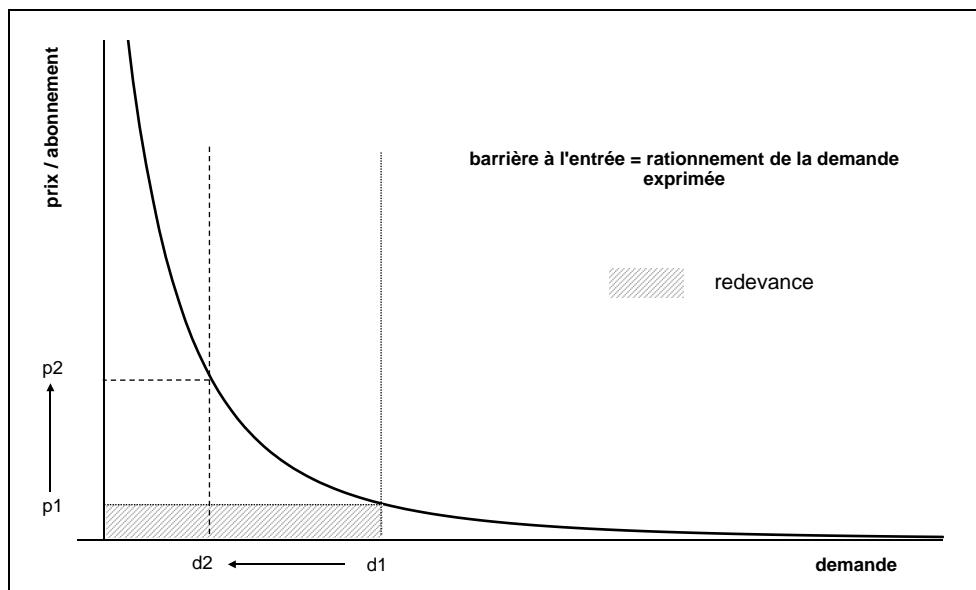
<sup>211</sup> Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice, C. HESS et E. OSTROM, MIT Press, 2007.

<sup>212</sup> The Tragedy of the Commons, G. HARDIN, Science, 162(1968):1243-1248.

<sup>213</sup> Étude du Conseil d'État de 2002, pp. 14 et 15.

En assimilant l'accès aux données publiques à un bien de club, l'administration prend le **risque d'ériger des barrières à la réutilisation**, ce qui *in fine* conduirait à rationner la demande exprimée.

**Figure n° 14 : Demande et barrières à la réutilisation**



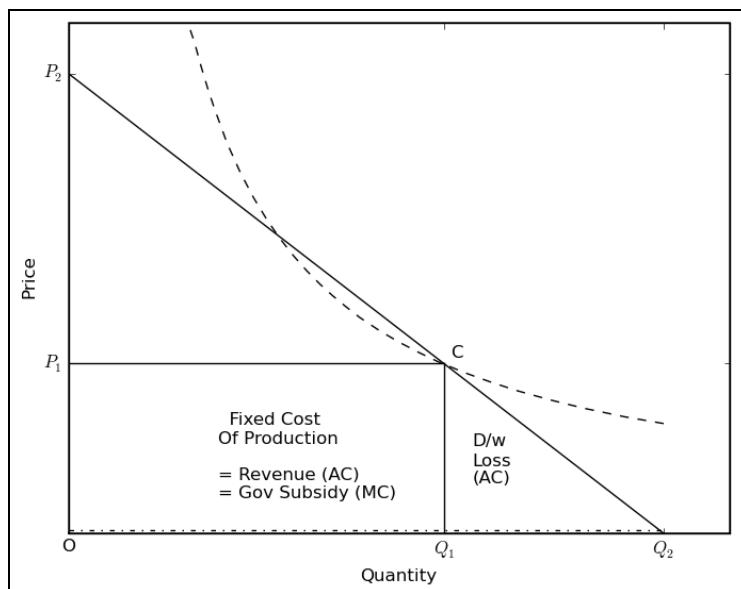
Source : Mission redévolue.

En augmentant le prix de  $p_1$  à  $p_2$  (voir figure ci-dessus), la demande est mécaniquement rationnée de  $d_1$  à  $d_2$ , puisque tous les acteurs consentant à payer  $p_1$  mais ne consentant pas à payer  $p_2$  ne se portent plus acquéreurs.

Rufus POLLOCK raffine encore cette analyse en comparant les surplus tirés des données publiques par les usagers réutilisateurs et le producteur, selon que ce dernier impose une tarification au coût marginal de mise à disposition ou une tarification au coût moyen (calculé comme le rapport entre, d'une part, le coût fixe de production et le coût marginal de mise à disposition et, d'autre part, la quantité de données demandée)<sup>214</sup>.

<sup>214</sup> The Economics of Public Sector Information, R. POLLOCK, University of Cambridge, décembre 2008.

Figure n° 15 : Fonctions de coût et de demande



Source : Rufus POLLOCK.

L'économiste émet l'hypothèse que la demande est soumise à une élasticité linéaire, que le coût marginal est quasi nul et propose, par simplicité de la modélisation, une fonction de coût moyen de production décroissante. L'analyse graphique met en évidence une **zone de pure perte** (« *Deadweight Loss* »), tant pour les usagers réutilisateurs (consommateurs, ou « *Consumer* ») que pour le producteur de données. Cette zone, qui est liée à la **demande non satisfaite des usagers ne consentant pas à payer**, est **réduite à zéro lorsque les données sont tarifées au coût marginal**, c'est-à-dire lorsque le producteur prend à sa charge la part du coût de production et de collecte antérieurement couverte par le réutilisateur.

Tableau n° 13 : Surplus selon le mode de tarification (coût moyen / coût marginal)

	Average Cost	Marginal Cost
Consumer Surplus	$P_1P_2C$	$OP_2Q_2$
Producer Surplus	0	$-OP_1CQ_1$
Deadweight Loss	$CQ_1Q_2$	0

Source : Rufus POLLOCK.

**L'arbitrage** dépend du surplus du consommateur qui aurait pu être généré par les moyens budgétaires consentis pour passer à une tarification au coût marginal, s'ils avaient été alloués à d'autres dépenses publiques. Ce choix d'allocation repose sur la détermination des effets multiplicateurs de l'ouverture des données publiques et sur l'élasticité de la demande (pente de la droite allant de  $P_2$  à  $Q_2$ ). L'économiste estime que ces effets multiplicateurs se situent, selon les informations publiques concernées, entre 1 et 9 ; sauf lorsque l'élasticité et les effets multiplicateurs sont très faibles, il recommande une tarification au coût marginal.

Or les élasticités et effets multiplicateurs observés sur certaines données confirment les effets positifs d'un passage à la tarification au coût marginal (voire à la gratuité), non seulement à l'étranger (voir *supra*) mais aussi en France : pour l'IGN, « quand la perte de redevance est compensée par un accroissement de la subvention pour charges de service public, la gratuité de l'utilisation des données a un impact très positif. Cela a été le cas avec l'utilisation gratuite pour l'exercice de missions de service public ne revêtant pas de caractère industriel ou commercial entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. La diffusion du RGE® a

“explosé”. Une étude a montré que la valorisation de l'utilisation gratuite du RGE®, mesurée au travers des volumes téléchargés, aurait été comptabilisée à 114 M€ par an en application des tarifs antérieurs, soit près de vingt fois le niveau des recettes observées avant cette disposition »<sup>215</sup>.

#### 4.4 Les effets de la vente de données, telle qu'elle est pratiquée

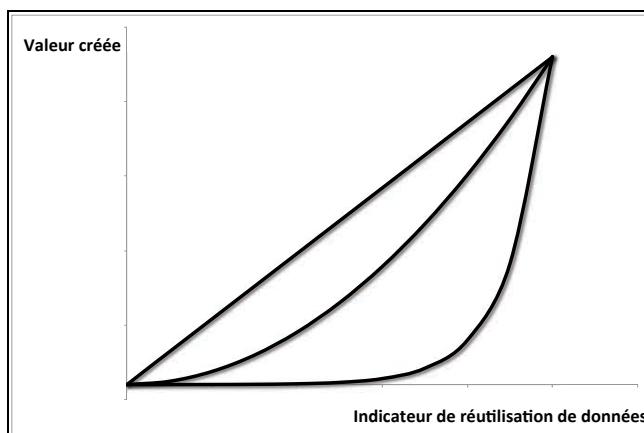
##### 4.4.1 Le potentiel d'un jeu de données publiques

Lorsque l'administration ne perçoit pas le potentiel de valeur susceptible d'être générée par la réutilisation d'un jeu de données publiques, la question d'un marché de la réutilisation n'a pas de sens. Le montant de la redevance n'est, dans ce cas, qu'un frein à la réutilisation.

Lorsque l'administration perçoit ce potentiel, la question de la tarification peut éventuellement se poser. Dans ce cas, il semble que l'on puisse poser l'**hypothèse que ce potentiel est croissant avec la réutilisation** qui est faite de ces informations publiques, que ce soit en fonction des volumes ou en fonction des accès (notamment du fait des effets de réseau, ou effets-club). Cette hypothèse paraît d'ailleurs **confirmée avec l'émergence des Big Data**<sup>216</sup>, même s'il n'y a pas de mesure de la valeur statistique de l'usage des données (cf. *supra*). Pour le cabinet McKinsey, elles pourraient rapporter 300 Md\$ (230 Md€) au système de santé américain, 250 Md€ aux administrations européennes et 600 Md\$ (460 Md€) de surplus aux consommateurs<sup>217</sup>.

Cela amène à des profils de valeur progressifs, ou à tout le moins proportionnels, ne serait-ce que pour les premières réutilisations.

**Figure n° 16 : Profils de création de valeur à partir de données réutilisées**



Source : Mission redevances.

##### 4.4.2 Les conséquences anti-redistributives des tarifications les plus répandues

La confrontation des modèles de tarification les plus répandus aujourd'hui et des profils de création de valeur progressifs indique un **biais pour les acteurs dotés en capital**,

<sup>215</sup> L'IGN anticipe de cela une situation qui lui serait défavorable, à terme, considérant que la compensation ne peut évoluer qu'à la baisse et sans indexation sur les volumes de données diffusés. De plus, il anticipe la multiplication des produits réalisés par d'autres acteurs publics à partir de ces données. Ces points peuvent être traités par le modèle de plateforme présenté *infra*.

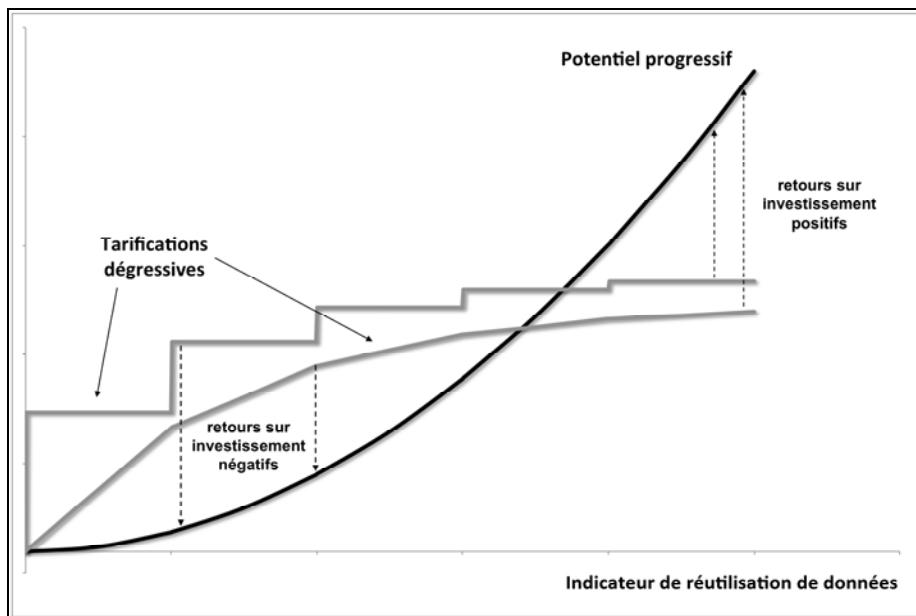
<sup>216</sup> « Ce sont bien les technologies des Big Data qui font progressivement des données le cœur de la création de valeur dans l'économie numérique, le dénominateur commun à tous ses modèles d'affaires », Rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité du numérique, p. 42).

<sup>217</sup> Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity, McKinsey, mai 2011.

qui sont **souvent les acteurs établis**. Or, dans l'économie numérique, comme les premiers entrants sont susceptibles de bénéficier d'effets de traction « *spectaculaires* », **les modèles retenus contribuent à consolider les positions dominantes, voire à les accroître**.

En somme, plus un acteur investit, plus élevé est le retour sur investissement correspondant. Schématiquement, dans un cas extrême où l'acquisition d'une extraction partielle de la base n'apporterait qu'une valeur ajoutée réduite au regard du potentiel de la base complète, les retours sur investissement pourraient être de signe opposé (voir figure ci-dessous).

**Figure n° 17 : Tarifications dégressives et profil de création de valeur progressif**



Source : Mission redevances.

Dans le cas où le potentiel de valeur créée par la réutilisation ne commence à s'exprimer qu'à partir des usages massifs, les mêmes conclusions peuvent être tirées pour les tarifications proportionnelles.

Comme les tarifications sont souvent fondées sur une logique de coûts, leurs **effets** sont, **paradoxalement, anti-redistributifs**, puisque les acteurs les moins bien dotés contribuent à couvrir des charges de l'administration dont ne bénéficient en fait pleinement que les acteurs les mieux dotés.

#### 4.4.3 Des modèles qui brident l'innovation

De tels modèles peuvent limiter l'innovation. En effet, la création de barrières à l'entrée a pour effet de protéger les acteurs établis (« *insiders* ») et de les préserver de nouveaux acteurs moins dotés, qui auraient été amenés à proposer des biens ou des services innovants pour s'imposer. Dès lors, les « *insiders* » peuvent se contenter de la rente de situation dont ils bénéficient, selon une vision malthusienne du marché de la réutilisation, à moins que l'État ne les contraine à offrir un accès aux « *outsiders* ».

Pour Geoff SAWYER et Marc DE VRIES, auteurs d'un rapport à l'Agence spatiale européenne, « *des études récentes montrent que cette politique [la vente de données], au lieu de donner des fruits, est en réalité en train de les détruire. Les organismes du secteur public qui vendent leurs données découragent l'innovation et la créativité, inhibent la*

*création de nouvelles entreprises et, généralement, rapportent moins au Gouvernement que s'ils les diffusaient gratuitement »<sup>218</sup>.*

Outre que cette situation est sous-optimale pour le bien-être social, elle expose les acteurs concernés à un retard d'innovation dommageable vis-à-vis d'acteurs extérieurs, notamment à l'étranger, qui investissent dans la recherche et le développement pour rester compétitifs. Par voie de conséquence, une fois les barrières à l'entrée devenues inopérantes techniquement ou financièrement, du fait de données concurrentes supérieures aux informations publiques existantes, ou supprimées, les « *insiders* » seront, potentiellement, extrêmement défavorisés par rapport aux « *outsiders* ».

#### 4.5 À quelles conditions fournir une prestation de services à façon ?

Pour le COEPIA, « *l'administration n'a pas vocation à réaliser des prestations à façon à la demande de réutilisateurs au-delà ce qui est nécessaire à une mise à disposition efficace des données publiques, et notamment pour enrichir ou créer une base de données à partir de données publiques, une telle prestation relevant avant tout de l'initiative privée. Toutefois, dans certaines circonstances, des motifs d'intérêt général peuvent justifier qu'une administration s'acquitte de cette tâche en sus de sa mission publique lorsqu'elle fait l'objet d'une demande explicite des réutilisateurs et qu'elle est seule à même de pouvoir la réaliser »*<sup>219</sup>.

Il énumère les cas autorisant ce type de prestations, rémunérées par redevance par vocation :

- lorsque le traitement est nécessaire au **respect du secret statistique** ;
- lorsque le traitement des données nécessite **une connaissance et une expertise importantes** qu'il serait **coûteux de transférer** ;
- lorsqu'un **investissement très substantiel** est le préalable indispensable à la mise à disposition de données présentant un intérêt pour un ensemble d'utilisateurs.

Le lien direct avec le versement d'une redevance<sup>220</sup> semble à nuancer, ne serait-ce que juridiquement (l'administration peut tarifer et non doit). En tout état de cause, **hormis les exigences liées au respect de droits et de secrets protégés par la loi**, les lignes directrices n'encouragent pas le fait de conditionner la fourniture des données brutes à une prestation à façon. Aussi, **la matière première brute de ces prestations devrait-elle être disponible à tous gratuitement ou au coût marginal**, conformément au dernier alinéa de l'article 15 de la loi « *CADA* »<sup>221</sup>, lorsqu'elle l'est pour l'administration prestataire de service.

En outre, **les tarifs pratiqués par l'administration ne peuvent pas être de nature à fausser la concurrence en étant fixés**, du fait d'une analyse incomplète des coûts complets, **en deçà du prix qu'une entreprise pourrait raisonnablement pratiquer** (risque de « *dumping* »).

---

<sup>218</sup> About GMES and data : geese and golden eggs. A study on the Economic Benefits of a Free and Open Data Policy for Sentinel Satellite Data, G. SAWYER et M. DE VRIES, rapport pour l'Agence spatiale européenne, décembre 2012. Traduction par la mission.

<sup>219</sup> Lignes directrices du COEPIA, mars 2012.

<sup>220</sup> « Dans de tels cas, l'administration réalise en dehors de ses besoins propres un investissement profitant à certains acteurs économiques qui en retirent un avantage direct. Cet investissement a donc vocation à être financé par la perception de redevances ».

<sup>221</sup> « Lorsque l'administration qui a produit ou reçu des documents contenant des informations publiques utilise ces informations dans le cadre d'activités commerciales, elle ne peut en facturer la réutilisation aux autres opérateurs à un coût supérieur à celui qu'elle s'impute, ni leur imposer des conditions moins favorables que celles qu'elle s'applique à elle-même ».

## 5 Garantir le principe de gratuité et passer à des modèles économiques plus dynamiques

---

Dans une étude de 1988, « *le Conseil d'État admet que certains services publics aspirent à se procurer des ressources propres et soient aptes à en bénéficier pour des prestations déterminées qui s'ajoutent aux tâches normales des administrations... Mais il attire l'attention du gouvernement sur le risque d'altération de la notion de service public autour de laquelle notre administration est construite, si se développait la tendance à instituer des ressources annexes qui seraient demandées aux usagers en contrepartie de la mission naturelle des services* »<sup>222</sup>.

Reprise dès l'introduction de son étude de 2002 sur les rémunérations pour services rendus, cette remarque était assortie d'une interrogation méthodologique : « *dans quelle mesure le coût d'un service public peut-il être mis à la charge de ses usagers ? Cette obligation de payer doit-elle prendre la forme d'une taxe ou d'une redevance ?* »<sup>223</sup>.

La juridiction y répondait que, « *si la possibilité même d'une rémunération par l'usager est nécessairement exclue lorsque le service n'a pas de bénéficiaire direct, il peut en aller différemment dans les autres cas, où certains services, même ceux essentiellement assurés dans l'intérêt général, s'adressent en même temps à des utilisateurs déterminés. Le paiement par l'usager peut alors être envisagé, mais il n'a rien d'inéluctable. C'est là affaire de choix politique. En fonction de la nature et de l'objet du service, le recours à la solidarité nationale, qui suppose un financement par l'impôt, peut être jugé préférable* »<sup>224</sup>.

Ce n'est pas parce qu'il y a un principe de gratuité des informations publiques que l'administration n'est pas en mesure de facturer des services à valeur ajoutée, dans le cadre de rémunérations pour services rendus. Encore faut-il **identifier les services à valeur ajoutée que l'administration est en mesure de développer et de proposer, en complément de ses activités de service public**. Encore faut-il aussi qu'une tarification ne se fasse **pas au préjudice des démarches de la société civile** et n'ait **pas d'effet distorsif sur les marchés**. Encore faut-il, enfin, que la tarification ne devienne **pas un mode de pensée exclusif de toute réflexion sur des sources de financement extrabudgétaires alternatives**.

### 5.1 Garantir les accès gratuits, qui sont indispensables

#### 5.1.1 Pour répondre à un besoin de transparence et de démocratie

Un faisceau d'indices suggère un intérêt et une attente croissants pour une ouverture des données publiques :

- **l'implication de la société civile dans les débats sur la transparence et sur la modernisation de la vie et de l'action publiques**, qui se manifeste par les interventions spontanées de citoyens<sup>225</sup>, d'associations<sup>226</sup>, de fondations<sup>227</sup> ou d'entreprises<sup>228</sup> dans le

---

<sup>222</sup> Études et documents du CE de 1988, p. 218.

<sup>223</sup> Étude du CE de 2002, p. 9.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>225</sup> *Données publiques payantes : les points de vue de Simon Chignard et de Regards Citoyens*, septembre 2012 (<http://www.data-publica.com/content/2012/09/donnees-publiques-payantes-les-points-de-vue-de-simon-chignard-et-de-regards-citoyens/>).

<sup>226</sup> Données publiques payantes : certaines administrations restent encore loin de l'OpenData, Regards Citoyens, 5 juillet 2012 (<http://regardscitoyens.org/donnees-publiques-payantes-certaines-administrations-restent-encore-loin-de-lopendata/>).

- débat public de l'ouverture des données publiques et des redevances et l'intérêt des médias pour ces sujets<sup>229</sup> ;
- **l'intérêt du public** pour les données citoyennes et de la vie quotidienne, qui transparaît au travers de portails dédiés à la visualisation de données publiques ouvertes et orientées vers le grand public, que ce soit à des fins citoyennes<sup>230</sup> ou de promotion<sup>231,232</sup> ;
  - le besoin de données pour les chercheurs<sup>233</sup>.

### 5.1.2 Pour favoriser l'émergence d'écosystèmes

L'État doit privilégier la mise en place des infrastructures informationnelles de base en faveur d'une réutilisation massive des données publiques. La mission se range au constat de la mission d'expertise sur la fiscalité numérique, selon lequel « *l'économie numérique est [...] une forme de dépassement de la théorie de la firme : il y est possible de faire "travailler" les utilisateurs d'une application, comme par le passé on faisait travailler des fournisseurs ou des salariés. L'absence de contrepartie monétaire à l'activité des utilisateurs explique en partie les gains de productivité spectaculaires dans cette économie* »<sup>234</sup>.

En favorisant l'émergence d'écosystèmes autour d'informations publiques ouvertes, l'État peut, ainsi, permettre aux acteurs français, probablement les mieux placés pour appréhender les informations de l'administration, de bénéficier de tels gains de productivité. Ainsi, il favoriserait le développement de modèles économiques privés facilement exportables puisque techniquement transposables et commercialement amorcés sur une population française, voire francophone ou européenne, de taille significative.

Or la richesse de ces écosystèmes et le succès d'un nombre minimal d'initiatives dépendent statistiquement du nombre de réutilisateurs-expérimentateurs, lesquels testent, traitent et croisent les jeux de données, ainsi que les modèles économiques.

### 5.1.3 Pour mettre en place l'infrastructure informationnelle de base

Dans une optique de fourniture de données publiques comme constitutives d'un bien public, l'État est responsable de la mise en place de l'infrastructure informationnelle de base de la société. Les chefs d'État du G8 ont identifié plusieurs catégories de données « *comme ayant une forte valeur ajoutée pour améliorer le fonctionnement de nos*

<sup>227</sup> Open Data : pour une ouverture raisonnée vers la gratuité des données publiques. Les propositions de la Fondation iFRAP, 6 juin 2013 (<http://www.ifrap.org/Open-Data-pour-une-ouverture-raisonnee-vers-la-gratuite-des-donnees-publiques,13392.html>).

<sup>228</sup> Les données publiques payantes en France : ce qu'il faut retenir, Data Publica, 11 septembre 2012 (<http://www.data-publica.com/content/2012/09/les-donnees-publiques-payantes-en-france-ce-qu'il-faut-retenir/>).

<sup>229</sup> Open data : l'Etat cherche à monétiser les données publiques, Les Echos.fr, 16 octobre 2012 ([http://www.lesechos.fr/16/10/2012/lesechos.fr/0202329311759\\_open-data---l-etat-cherche-a-monetiser-les-donnees-publiques.htm](http://www.lesechos.fr/16/10/2012/lesechos.fr/0202329311759_open-data---l-etat-cherche-a-monetiser-les-donnees-publiques.htm)).

<sup>230</sup> Voir le projet OpenSpending (<http://openspending.org/>).

<sup>231</sup> Paris : les données de votre quartier accessibles en un clic, Le Parisien.fr, 29 juin 2013 (<http://www.leparisien.fr/high-tech/paris-les-donnees-de-votre-quartier-accessibles-en-un-clic-29-06-2013-2939089.php>).

<sup>232</sup> We are data, (<http://wearedata.watchdogs.com/>).

<sup>233</sup> À titre d'exemple, le site revolution-fiscale.fr comporte une simulation en ligne de réforme fiscale élaborée par G. SAINT-JACQUES pour démontrer l'usage qui peut être fait du croisement des données démographiques, fiscales et de comptabilité nationale mobilisées pour la publication de Pour une révolution fiscale, C. LANDAIS, T. PIKETTY, E. SAEZ, 2011. Les programmes et les données sont disponibles sur le même site.

<sup>234</sup> Rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité du numérique, p. 2 et pp. 52 à 54.

*démocraties et encourager les usages innovants de nos données publiques* ». Ces données de référence, lorsqu'elles sont produites ou collectées dans le cadre des missions de service public, semblent les constituants naturels de cette infrastructure de base.

Plusieurs entreprises réutilisatrices, notamment celles représentées par le GFII, expriment une **attente forte quant à l'ouverture gratuite de telles données** publiques, qui sont attribuées par l'administration pour identifier des personnes morales – notamment les entités économiques (codes SIREN, SIRET, NAF, etc.) –, des biens (en particulier en ce qui concerne les médicaments, les produits chimiques, etc.) ou des territoires (points géodésiques, limites territoriales, adresses, etc.). Ces « **données identifiantes** » sont considérées comme constitutives de référentiels.

La réutilisation de plusieurs catégories de « *données identifiantes* » de l'administration donne aujourd'hui lieu à une redevance (voir tableau ci-dessous). Aussi, l'**engagement de la France, vis-à-vis de ses partenaires du G8**, est-il censé progressivement aboutir à ce que ces données soient ouvertes « **par défaut** » dans un format qui permet un traitement automatisé et librement réutilisable par les citoyens et le secteur privé.

**Tableau n° 14 : Jeux de données à forte valeur ajoutée selon le G8 – Titulaires des jeux de données correspondants soumis à redevance**

Catégories de données (en ordre alphabétique)	Exemples d'ensembles de données	Exemples de titulaires de jeux de données correspondants et éventuellement soumises à redevance de réutilisation
Criminalité et justice	Statistiques sur la criminalité, sécurité	Cour de cassation Conseil d'État
Développement mondial	Aide au développement, sécurité alimentaire, industries extractives, terres	FranceAgriMer
Données géospatiales	Topographie, codes postaux, cartes nationales ou locales	IGN DGFiP (cadastre)
Éducation	Liste des écoles, valeur ajoutée, compétences numériques	Ministère de l'éducation nationale
Entreprises	Registre des entreprises	INSEE INPI
Environnement	Niveaux de pollution, consommation énergétique	SIRCOM (prix des carburants)
Finances et marchés	Valeur des transactions, marchés publics attribués ou à venir, budget local ou national (prévu et exécuté)	DGFiP (données comptables des collectivités) DGCL (dotations des collectivités locales) DILA FranceAgriMer (marchés agricoles nationaux)
Mobilité et protection sociales	Logement, prestations sociales, assurance-maladie et assurance-chômage	SOeS
Observation de la Terre	Conditions météorologiques, agriculture, foresterie, pêche et chasse	Météo-France SHOM IFCE INAO ASP Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
Responsabilisation des gouvernements et démocratie	Guichets et points de contact des administrations, résultats des élections, lois et règlements, salaires (échelles salariales), dons.	DILA CADA
Santé	Données issues de prescriptions, données de performance	ATIH
Science et recherche	Données relatives au génome humain, recherche et activités pédagogiques, résultats d'expérience	ONISEP
Statistiques	Statistiques nationales, recensements, infrastructure, statistiques économiques et éducatives	INSEE Ministère de l'éducation nationale
Transport et infrastructure	Horaires des transports publics, services à large bande	

Source : Mission redevances ; charte du G8 pour l'ouverture des données publiques du 18 juin 2013.

#### 5.1.4 Pour respecter le droit de la concurrence en matière de prestations à façon

Comme cela a été développé précédemment, **la prestation de services doit respecter les règles de la concurrence.**

Elle ne peut se faire au préjudice de la mise à disposition gratuite des données brutes, laquelle ne peut se faire qu'au coût marginal. En effet, en application de la loi « *CADA* », qui ne fait que reprendre des principes de droit de la concurrence, **l'administration ne peut se prévaloir d'un accès privilégié à la donnée publique pour évincer l'initiative privée ou préempter l'ensemble des niveaux de la chaîne de valeur**, en faisant du *dumping* (vente liée ou vente à perte).

#### 5.1.5 Pour contribuer à la maîtrise des finances publiques

L'action publique peut tirer profit de la gratuité de l'information publique de plusieurs manières différentes.

En ce qui concerne les dépenses, la gratuité entraînerait mécaniquement la suppression des coûts de gestion des redevances de réutilisation et pousserait l'administration à explorer les économies d'échelle liées à la mutualisation d'infrastructures techniques.

L'administration pourrait aussi profiter de gains de productivité, notamment grâce aux échanges facilités d'informations entre administrations et entre collectivités publiques, grâce aux retours d'expérience des réutilisateurs et, plus généralement, grâce au travail gratuit réalisé par les écosystèmes apparus (voir *supra*).

S'agissant des recettes, bien qu'il soit difficile d'estimer précisément leur ampleur à terme, des ressources fiscales peuvent être attendues du développement économique favorisé par l'ouverture des données publiques.

### **5.2 Adopter une stratégie d'administration « *comme plateforme* »**

Pour la mission d'expertise sur la fiscalité du numérique, les grands groupes privés de l'économie numérique ont fondé des modèles économiques à plusieurs faces sur des écosystèmes, soit par l'offre d'un « *bouquet de services [complémentaires]* », censés répondre à l'ensemble des besoins envisagés (modèle horizontal), soit par « *la mise à disposition de ressources pour des développeurs sur-traitants, dont la plateforme minimise l'investissement initial et facilite l'accès au marché* ». Ce **modèle vertical de plateforme permet aux propriétaires des données de les proposer à tous les usages, anticipés ou non, tout en « conservant sur leurs serveurs les ressources mises à disposition des développeurs** »<sup>235</sup>.

Cette stratégie, qui s'est appuyée sur le **lancement d'interfaces de programmation d'applications (API)**, a permis à des entreprises comme *Apple, Google, Facebook* ou *Amazon* d'attirer à elles des **développeurs bénévoles nombreux**, de l'amateur au plus chevronné, **susceptibles d'inventer une multitude applications** à partir des données mises à disposition mais aussi de données collectées auprès de leurs utilisateurs et hébergées sur les mêmes serveurs. La popularité de plusieurs de ces applications a consolidé la popularité de l'offre grand public des groupes concernés.

---

<sup>235</sup> Rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité du numérique, pp. 27-28.

### Qu'est-ce qu'une API ?

*En informatique une interface de programmation (abr. API pour Application Programming Interface) est un ensemble normalisé de classes, des méthodes ou des fonctions qui sert de façade par laquelle un logiciel offre des services à d'autres logiciels. Elle est offerte par une bibliothèque logicielle ou un service web, le plus souvent accompagnée d'une description qui spécifie comment des programmes consommateurs peuvent se servir des fonctionnalités du programme fournisseur.*

*Dans l'industrie du logiciel contemporaine, les applications informatiques se servent de nombreuses interfaces de programmation, la programmation se fait en réutilisant des briques de fonctionnalités fournies par des logiciels tiers. Cette construction par assemblage nécessite pour le programmeur de connaître la manière d'interagir avec les autres logiciels, qui dépend de leur interface de programmation. Le programmeur n'a pas besoin de connaître les détails de la logique interne du logiciel tiers, et celle-ci n'est généralement pas documentée par le fournisseur.*

*Des logiciels tels que les systèmes d'exploitation, les systèmes de gestion de base de données, les langages de programmation, ou les serveurs d'applications comportent une interface de programmation.*

Source : Wikipédia.

Selon les auteurs de l'*Âge de la multitude*, ouvrir et partager ses ressources pour attirer à soi l'innovation de l'extérieur serait « *la meilleure stratégie dans une économie où la valeur est désormais majoritairement créée à l'extérieur des organisations, et où elle peut être révélée, capturée, stockée et exploitée grâce au numérique. Une plateforme n'est rien d'autre que l'instrument permettant d'industrialiser cette démarche et d'accélérer les rendements d'échelle nécessaires à l'établissement d'une position dominante* »<sup>236</sup>.

**Certains États s'engagent progressivement sur la même voie.** Ainsi, le 9 mai 2013, le Président Barack OBAMA a décrété<sup>237</sup> que l'information publique de l'administration fédérale des États-Unis sera conçue, à l'avenir, pour être ouverte et permettre le traitement automatisé par défaut, sans préjudice de la sécurité nationale et du respect de la vie privée des citoyens américains.

### Décret du Président des États-Unis du 9 mai 2013 (extraits<sup>238</sup>)

*Depuis des décennies, le Gouvernement fédéral a rendu librement accessibles à tous les données météorologiques et le système de positionnement GPS. Depuis lors, des entrepreneurs et innovateurs américains ont utilisé ces ressources pour créer, entre autres, des systèmes de navigation, des bulletins d'informations météorologiques et des systèmes d'alertes, des applications fondées sur les informations géographiques, des outils de précision pour les agriculteurs.*

*Ces inventions ont amélioré la vie des Américains à de nombreux égards et ont permis stimuler la croissance et de créer de l'emploi. [...]*

*Pour favoriser la création de nouveaux emplois, l'efficience de la gestion publique et l'utilité sociale qui peut être tirée de l'ouverture au public des informations gouvernementales et administratives, toute nouvelle source d'information gouvernementale et administrative ou toute modernisation d'un système doit être ouverte et permettre un traitement automatisé. L'information gouvernementale et administrative doit être gérée comme un actif tout au long de son cycle de vie pour favoriser l'interopérabilité et l'ouverture et, à chaque fois cela est possible et autorisé par la loi, pour garantir que les données publiques sont diffusées de sorte qu'elles soient faciles à trouver, accessibles et utilisables.*

<sup>236</sup> L'Âge de la multitude : Entreprendre et gouverner après la révolution numérique, H. VERDIER et N. COLIN, Armand Colin, mai 2012, p. 255.

<sup>237</sup> Executive Order – Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information, 9 mai 2013.

<sup>238</sup> Traduction et mise en forme par la mission.

La circulaire d'application du même jour, concernant la politique d'ouverture des données publiques<sup>239</sup>, semble reprendre l'orientation qu'aurait fixée Jeff BEZOS, PDG fondateur d'Amazon, à son groupe en 2002 ou 2003, selon un ancien développeur de cette entreprise ayant rejoint Google : « *un jour, Jeff Bezos a édicté un ordre. [...] Toutes les API, sans aucune exception, doivent être conçues dès le départ pour être rendues accessibles de l'extérieur. Cela signifie que chaque équipe doit planifier et concevoir de façon à pouvoir exposer son API à des développeurs du monde extérieur. Aucune exception ne sera tolérée* »<sup>240</sup>.

De fait, l'administration américaine a mis en place un **kit de transformation de l'administration en plateforme**, dont le portail précise que « *la technologie évolue beaucoup trop vite pour les politiques publiques. Souvent, lorsque les agences sont amenées à spécifier les modalités d'une politique publique dans un secteur technologique, celles-ci sont dépassées dès leur publication* ». Pour résoudre cette difficulté, le **Gouvernement des États-Unis invite chacun – qu'il soit ou non citoyen américain – à l'aider à « améliorer sa politique d'ouverture des données par la collaboration ».** Il « **encourage** » les agents comme les usagers du service public à contribuer à ce projet<sup>241</sup>.

#### Circulaire d'application du décret OBAMA du 9 mai 2013 (extrait<sup>242</sup>)

*En application du décret du 9 mai 2013 visant à rendre les informations publiques systématiquement ouvertes et permettant un traitement automatisé, ce mémorandum fixe le cadre permettant d'institutionnaliser les principes d'une gestion efficace de l'information à chaque étape de son cycle de vie. Ce cadre s'appuie sur les objectifs de favoriser de l'interopérabilité et de l'ouverture. Que les données aient ou non vocation à être rendues publiques, les agences peuvent appliquer ce cadre à toutes leurs informations, de façon à favoriser l'efficience et la création de valeur.*

*Plus précisément, ce mémorandum impose aux agences de collecter ou créer des informations selon des méthodes autorisant techniquement tout retraitement ou rediffusion de données. Cela suppose l'adoption de formats ouverts et permettant un traitement automatisé, le respect des standards, ainsi qu'un corpus commun et modulable de métadonnées pour toutes les nouvelles initiatives de création ou de collecte de données. Cela inclut aussi que les agences assurent la gouvernance de l'information par le recours aux licences ouvertes et au regard des règles de respect de la vie privée, de la confidentialité, de la sécurité et de tout autre secret protégé par la loi. Cela implique, par ailleurs, la mise en place ou la modernisation de systèmes d'information maximisant l'interopérabilité et l'accès aux données tout en comportant des répertoires distinguant informations internes et externes, en améliorant la sécurité dans l'accès aux données et en clarifiant les responsabilités des gestionnaires de données.*

Un tel modèle est vraisemblablement **transposable en France, au regard du dynamisme des projets collaboratifs**, notamment de logiciel libre, sur le territoire national. **Certains producteurs de données importants tel que l'IGN ont commencé à évoluer dans ce sens.** Ainsi, l'établissement conçoit d'ores et déjà son *Géoportail* comme une plateforme et commercialise l'accès à son API selon un modèle « *freemium* » (voir *supra*).

Il est permis d'espérer que cette stratégie sera généralisée à d'autres services, établissements ou entreprises publics. Alors que, le 9 juillet 2013, le Premier ministre a apporté le soutien du programme d'investissements d'avenir au déploiement de 3 millions de compteurs électriques intelligents « *Linky* », cet effort pourrait utilement permettre la

<sup>239</sup> Memorandum for the heads of executive departments and agencies: Open Data Policy – Managing Information as an Asset, 9 mai 2013.

<sup>240</sup> Stevey's Google Platforms Rant, S. YEGGE, 2011. Traduction par Nicolas COLIN (<http://colin-verdier.com/amazon-google-facebook-lart-de-la-guerre-a-la-lage-de-la-multitude/>).

<sup>241</sup> Projet Open Data. <http://project-open-data.github.io/>.

<sup>242</sup> Traduction et mise en forme par la mission.

mise en place d'une plateforme de données de consommation électrique. En effet, il n'est pas à exclure que ce type de jeux de données puisse alimenter un écosystème prospère, selon un processus analogue à celui enclenché par l'ouverture des données du système GPS par les États-Unis.

Pierre COLLIN et Nicolas COLIN<sup>243</sup>, qui s'appuient sur les réflexions de Tim O'REILLY<sup>244</sup>, écrivent que, « *animée de la volonté d'améliorer la qualité du service rendu aux administrés, convaincue du rôle qu'elle peut jouer dans l'amorçage d'un écosystème d'innovation ou encore contrainte par l'impératif de la réduction des coûts, [l'administration] pourrait venir progressivement à la stratégie de l'administration comme plateforme – et invitera ainsi des développeurs d'application à opérer avec elle des services publics sous une forme plus innovante et mieux adaptée aux besoins particuliers des administrés* ».

En tout état de cause, la France s'est d'ores et déjà engagée sur cette voie, au plus haut niveau de l'État. L'annexe technique de la charte du G8 pour l'ouverture des données publiques mentionne en effet la volonté du chef de l'État « *que les données puissent être lues en blocs par machine en fournissant des données structurées permettant un accès automatique au moyen d'un nombre minimal de téléchargements de fichiers* » et qu'elles soient diffusées « *par le biais d'interfaces de programmation d'applications (API) dans les cas pertinents, pour garantir un accès facile aux données qui sont consultées et mises à jour le plus fréquemment* »<sup>245</sup> (annexe technique sur les meilleures pratiques).

### 5.3 Fonder les modèles économiques sur la valeur ajoutée par la plateforme

#### 5.3.1 Privilégier les modèles combinant gratuité et progressivité

##### 5.3.1.1 *Les hypothèses*

Si l'État fait le choix d'investir pour mettre en place une infrastructure informationnelle, il ne semble pas illégitime, compte tenu de la dépendance de certains services publics aux recettes tirées des redevances, que l'administration se rémunère pour le service rendu par la plateforme ainsi créée, au titre d'un retour raisonnable (et non substantiel) sur l'investissement.

Il s'agirait cependant de s'assurer que :

- cette rémunération ne constitue pas une nouvelle barrière ou un frein à la politique d'ouverture de données publiques gratuites ;
- cette rémunération ne porte pas atteinte à la garantie d'accès gratuits pour certains usagers – citoyens, chercheurs, agents économiques les moins dotés – et pour certains usages ;
- la tarification retenue soit dynamique, en étant indexée sur des indicateurs de la valeur ajoutée par la plateforme, selon un profil progressif ;
- le produit de cette rémunération ne couvre que les coûts marginaux de mise à disposition, afin d'éviter les risques de cercle vicieux liés à la dépendance de dépenses permanentes de l'administration envers une source de financement qui ne serait pas budgétaire.

<sup>243</sup> Rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité du numérique, p. 107.

<sup>244</sup> Tim O'REILLY, « Gov.2.0: It's All About the Platform », Techcrunch, 4 septembre 2009. <http://techcrunch.com/>.

Tim O'REILLY, Government as a Platform, O'Reilly Media, 2010. <http://ofps.oreilly.com/>

<sup>245</sup> Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques du 18 juin 2013. Voir *supra*.

S'il était décidé qu'une telle redevance soit affectée, **son produit pourrait servir à poursuivre la modernisation des infrastructures informationnelles de l'État et les démarches de modernisation de l'action publique fondées sur les réutilisations**. L'administration devrait dès lors **se prémunir d'une gouvernance éclatée** de ces ressources, quitte à ce qu'une structure placée auprès du Premier ministre **pilote leur répartition de manière à récompenser les meilleures pratiques administratives**.

#### 5.3.1.2 *Les indicateurs de valeur ajoutée par la plateforme*

Plusieurs critères peuvent jouer le rôle d'indicateur de la valeur ajoutée par la plateforme, qui est à déterminer au cas par cas. Il peut notamment s'agir :

- du **volume des transactions** réalisées sur la plateforme (nombre de connexions par période de temps, par exemple par heure, jour, semaine ou mois) ;
- du **volume des accès concurrents** souhaités (nombre de connexions simultanées) ;
- d'un **accès privilégié** aux données dans le temps<sup>246</sup>, comparable aux systèmes d'embargo appliqués pour l'accès à des résultats de sondages ou des publications pouvant avoir un effet sur les marchés financiers (l'accès aux données serait payant, avant le terme de l'embargo, gratuit sinon) ;
- de la « **fraîcheur** » des données, au sens de leur **fréquence**, voire de leur **vitesse, de mise à jour** ;
- du **débit** maximal accordé à la connexion du réutilisateur ;
- du **type de licence** de réutilisation (commerciale ou non ; collaborative ou non).

Il n'est **pas recommandé de fonder la tarification sur le revenu ou le chiffre d'affaires** généré par la réutilisation. Un tel système, dépendant des déclarations des réutilisateurs et de la bonne volonté d'entités susceptibles d'organiser une optimisation fiscale, serait probablement **difficile à mettre œuvre** de manière efficace et **risqué** pour le développement de l'activité des petites entreprises française et européennes.

#### 5.3.1.3 *Les caractéristiques du modèle proposé*

Le modèle proposé pourrait reposer sur **trois étages, chaque étage supplémentaire étant optionnel** :

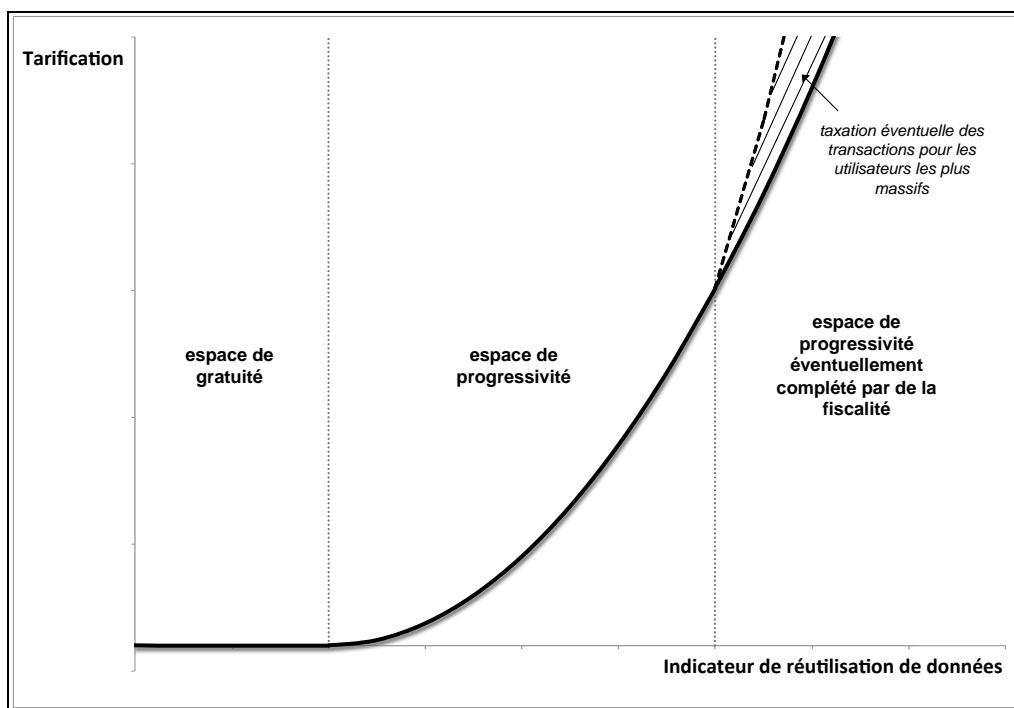
- un espace de **gratuité garantie** ;
- un espace de **progressivité** ;
- un espace de **progressivité supplémentaire**, éventuellement liée à une part de fiscalité afin de taxer les comportements susceptibles d'engorger la plateforme ou, à tout le moins, d'en tirer des ressources supplémentaires non corrélées à un service rendu et susceptibles d'être ou non affectées<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup> Pour les données juridiques, certains éditeurs pourraient être intéressés par une avance suffisante pour permettre leur intégration dans leurs bases et l'élaboration de productions à valeur ajoutée (analyses, notes, commentaires). Dans ce cas, un embargo pourrait être envisagé, sous réserve de ne pas porter atteinte aux droits des parties à une instance.

<sup>247</sup> Y compris à la production et à la collecte des informations.

**Figure n° 18 : Modèle de tarification d'une plateforme**



Source : Mission redevances.

#### 5.3.1.4 Les avantages attendus

Au-delà des objectifs pour lesquels il est proposé, ce modèle présente des **avantages nombreux, tant pour les réutilisateurs que pour l'administration**.

**Tableau n° 15 : Exemples d'avantages qui peuvent être attendus**

Acteurs	Avantages attendus
Citoyens	accès gratuits garantis
Nouveaux entrants	accès gratuits garantis en phase d'amorçage
	profil de tarification conforme à la valeur ajoutée par la plateforme, en phase de consolidation
	limitation des effets de seuil observés dans les modèles économiques existants
Acteurs établis	catalogue de services à forte valeur ajoutée
	contrepartie tangible de la rémunération pour services rendus
Administration	vecteur de modernisation de l'action publique : <ul style="list-style-type: none"> <li>- facilitation des échanges de données internes à l'administration</li> <li>- mutualisations techniques possibles (économies d'échelles)</li> <li>- incitation à l'amélioration de la qualité du service, à la suite des demandes des réutilisateurs ou du fait d'éventuels mécanismes de retour financier</li> </ul> développement d'un écosystème : <ul style="list-style-type: none"> <li>- meilleure connaissance des usagers et des usages</li> <li>- maîtrise de la donnée</li> <li>- régulation des usages par les licences</li> <li>- plateforme mobilisable par l'ensemble des services publics</li> <li>- potentiels effets de traction du fait d'un modèle « freemium »</li> <li>- gisement de « travail gratuit »</li> </ul> source de financement complémentaire (redevance, voire taxe)
	contrepartie financière aux comportements susceptibles d'engorger l'infrastructure technique
	frein à l'établissement de positions dominantes
	rémunération pour services rendus conforme à l'esprit et à la lettre de la loi organique relative aux lois de finances

Source : Mission redevances.

**Une telle modulation des tarifs est possible en droit** (voir encadré).

#### **Modulation des tarifs et principe d'égalité devant les charges publiques**

*Le montant de la redevance peut être inférieur au coût du service (CE, 3 décembre 1986, OPHLM de la Ville de Paris, n° 60301). Cette relative « souplesse à la baisse » dans la fixation de la redevance permet notamment de poursuivre d'autres objectifs que la simple couverture du coût du service et de s'inscrire dans une politique délibérée mise en œuvre par l'autorité gestionnaire, par exemple en facturant des prix distincts aux différentes catégories d'usagers d'un même service ou ouvrage - on parle alors de modulations de tarifs.*

*La jurisprudence a ainsi admis de nombreuses modulations, fondées sur des critères géographiques ou sociaux, ou, plus récemment, tenant compte de la congestion des ouvrages à certaines dates ou heures (Avis n° 353605, EDCE n° 45, p. 338, s'agissant des tarifs de la SNCF ; CE, 28 février 1996, Association FO consommateurs, n° 150520, soulignant l'intérêt général qui s'attache à ce que le tarif pratiqué par les sociétés concessionnaires d'autoroutes favorise la fluidité du trafic) ou de considérations commerciales (CE, 13 octobre 1999, Compagnie Air France, n° 193195, s'agissant de la fixation par Aéroports de Paris du montant des redevances d'atterrissement des avions cargos, dans des conditions moins favorables à la compagnie nationale qu'aux exploitants d'aéronefs étrangers. Le*

**Conseil d'État admet la justification d'un tarif progressif en fonction du tonnage de jauge atterrie annuelle par compagnie « eu égard à l'intérêt général qui s'attache au développement des aérodromes parisiens comme plate-forme de fret international et à un élargissement de l'offre de fret aérien au départ de ces aérodromes »).**

Ces modulations ont toutefois en commun d'être soumises au **principe d'égalité devant le service public**, énoncé en particulier par la décision CE, Sect., 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n° 88032, et selon lequel « **la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure** » (CE, 13 octobre 1999, Compagnie nationale Air France, précitée).

Ce principe d'égalité est également rappelé à l'article 147 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, aux termes duquel : « Les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer. **Les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée. Les taux ainsi fixés ne font pas obstacle à l'égal accès de tous les usagers au service** ».

Le juge censure ainsi toute modulation tarifaire qui soit ne peut être justifiée par une **différence objective de situation ou par un intérêt général** (CE, 28 février 1996, Établissement public du musée du Louvre, n° 163528), soit s'avère trop importante, par son ampleur, au regard de cette différence ou de cet intérêt (CE, 13 octobre 1999, Compagnie nationale Air France, précitée).

En outre l'**exonération totale d'une redevance n'est jugée légale que lorsqu'elle est justifiée par la faiblesse relative (ou l'absence) du service rendu à une catégorie particulière d'usagers** (CE, 27 février 1998, Commune de Sassenay c/ Loup, n° 160932 ; CE, 25 juin 2003, Communauté de communes Chartreuse Guiers, n° 240411).

Source : guide de légitique du SGG.

### 5.3.2 Les conditions de succès d'une stratégie de plateforme

Le succès d'une plateforme, qui se manifeste par l'émergence d'un écosystème dynamique autour des ressources proposées, dépend de sa capacité à attirer des développeurs avec une **interface technique standard** (ou dont les caractéristiques s'imposent comme standard de fait), **adaptée et stable** mais aussi avec des **contenus susceptibles d'être valorisés**. La vie de cet écosystème suppose un effort d'**écoute et de satisfaction des besoins**, par exemple par une **démarche d'animation** (forums d'échange, espaces d'expression).

La mission d'expertise sur la fiscalité du numérique précise que « *les stratégies de transformation en plateforme ne sont pas toujours couronnées de succès. Dans certains cas, la plateforme échoue à attirer des développeurs, comme en témoignent les difficultés la plateforme applicative de Nokia ou la fermeture de la plateforme WebOS un temps proposée par HP – dont le code informatique a ensuite été mis à disposition en open source. Dans d'autres cas, l'ouverture d'une plateforme peut attirer de nombreux développeurs mais affaiblir l'entreprise au cœur de l'écosystème si son modèle d'affaires est encore immature ou sa position de marché trop fragile. C'est ainsi que sont interprétées les conditions plus restrictives récemment imposées aux développeurs d'applications Twitter<sup>248</sup>, dont l'effet est de ramener les utilisateurs vers l'application Twitter plutôt que de les laisser s'éparpiller dans d'autres applications générant moins de chiffre d'affaires publicitaire pour l'entreprise* »<sup>249</sup>.

<sup>248</sup> Twitter's API Update Cuts Off Oxygen to Third-Party Clients, C. WARREN, Mashable, 16 août 2012. (<http://mashable.com/>).

<sup>249</sup> Rapport de la mission d'expertise sur la fiscalité du numérique, pp. 27 et 28.

## 5.4 Expérimenter des modes de financement coopératifs

L'**investissement** visant à la création de plateformes de mise à disposition d'informations publiques **présente un coût pour l'État**. Lorsque la diffusion des données constitue une mission du service public, la plupart des études suggèrent une tarification au coût marginal, qui revient le plus souvent à un financement par dotation budgétaire, compte tenu des coûts fixes. Lorsque cet investissement procède d'une démarche d'ouverture des données publiques qui dépasse le cadre strict de la mission de service public de l'entité considérée, la possibilité a été étudiée précédemment de mettre en place une redevance indexée de manière progressive sur les indicateurs d'activité des réutilisateurs.

La mission estime cependant qu'**une troisième voie pourrait être expérimentée**, qui ne serait **fondée ni sur la dotation budgétaire ni sur une redevance** et permettrait de dépasser certains obstacles à l'ouverture de données publiques : le **financement coopératif de l'investissement initial**.

Ceux-ci peuvent essentiellement prendre deux formes :

- la **première forme** consisterait en la **contribution volontaire d'un ou plusieurs acteurs extra-étatiques** – entreprises, collectivités publiques, etc. – au financement de la mise en place de la plateforme ou de la libération d'un stock de données figées<sup>250</sup>, dans le cadre du mécénat ou de la participation à un fonds dédiés aux infrastructures informationnelles ; d'un point de vue budgétaire, ces dons pourraient être rattachés aux budgets des administrations centrales au titre de fonds de concours et à ceux des opérateurs dans le cadre de subvention supplémentaires ;
- la **deuxième forme**, qui serait probablement à privilégier pour les opérations financières de moindre envergure ou celles suscitant un intérêt massif du grand public, ferait appel à des acteurs plus nombreux, y compris les citoyens, dans le cadre du « **crowdfunding** ».

En effet, comme le rappellent Henri VERDIER et Nicolas COLIN, « *le crowdfunding est depuis longtemps sorti du seul financement artistique et connaît un développement rapide dont la France n'est pas absente. La palette des formats proposés par ce mouvement est vaste. Elle va de l'organisation du financement entre amis à l'investissement quasiment professionnel en passant par des projets comme MyMajorCompany, qui vous propose de coproduire un album, ou comme Ulule, qui propose d'aider au financement de projets contre des contreparties non marchandes* »<sup>251</sup>.

Dans les deux cas, la démarche présente un **intérêt pour les contributeurs volontaires**, qui encouragent l'administration à se doter de ces infrastructures et **accélèrent le rythme de la mise à disposition de données à fort potentiel**. En cela, il s'agit de la **révélation des préférences des réutilisateurs sans qu'il soit nécessaire de s'appuyer sur le concept de consentement à payer**. Dans le même temps, les contributeurs mutualisent un effort aujourd'hui réparti entre acteurs finançant la collecte et la production de données concurrentes moins coûteuses mais aussi parfois de moindre qualité.

Toutefois, le recours à ces modes de financement supplémentaires ou complémentaires ne doit pas, par ailleurs, conditionner la politique d'ouvertures des données publiques. **L'échec d'un projet de « crowdfunding » ne peut pas constituer un frein suffisant à l'ouverture de jeux de données dont le potentiel pour la société est identifié.**

<sup>250</sup> Avec le financement, par exemple, des opérations rendant anonymes certains jeux de données, comme les bases de décisions juridictionnelles.

<sup>251</sup> L'Âge de la multitude : Entreprendre et gouverner après la révolution numérique, H. VERDIER et N. COLIN, Armand Colin, mai 2012, p. 304.

## 5.5 Fixer un cadre de réutilisation simple et dynamique

### 5.5.1 Le recours à des licences de réutilisation simples et standardisées

La loi « CADA » semble avoir pour objectif des réutilisations de plus en plus nombreuses, quelles que soient leurs visées. **Une redevance ne sert pas à réguler ou à contrôler les usages, si tant est qu'elle y parvienne. C'est le rôle de la licence**, qui fonde la relation contractuelle, loi des parties, entre l'administration et le réutilisateur.

Il est indispensable de préciser les règles que le réutilisateur doit respecter, selon l'usage qu'il souhaite faire des informations publiques. Toutes les réutilisations, même gratuites, doivent être conditionnées à l'acceptation, éventuellement implicite et éventuellement (mais pas nécessairement) matérialisée par une case à cocher, d'une licence de réutilisation. Une telle licence permet notamment de protéger l'administration de comportements malveillants, tels que l'attribution à l'autorité publique de données erronées ou altérées. Utilisée à bon escient, elle peut favoriser certains modes de réutilisation, notamment les réutilisations collaboratives.

#### Les licences collaboratives ou « *share alike* »<sup>252</sup>

De telles licences reposent sur **l'autorisation accordée par un auteur à un tiers d'accéder à son travail** (texte, document, œuvre de l'esprit en général), **de l'étudier, de le modifier, de le copier, sous réserve que les modifications apportées soient distribuées dans des conditions analogues**. Cette restriction vise à promouvoir la publication des contributions apportées à un travail collaboratif et à éviter qu'un acteur s'accapare ou s'approprie le travail des autres pour en tirer tous les fruits.

Ce système dit de « *copyleft* » a été popularisé au milieu des années 1980 par Richard STALLMAN, considéré comme l'un des précurseurs du mouvement des logiciels libres : « *l'idée centrale du copyleft est de donner à quiconque la permission d'exécuter le programme, de le copier, de le modifier, et d'en distribuer des versions modifiées – mais pas la permission d'ajouter des restrictions de son cru. C'est ainsi que les libertés cruciales qui définissent le logiciel libre sont garanties pour quiconque en possède une copie ; elles deviennent des droits inaliénables*

<sup>253</sup> ».

L'article 16 de la loi « CADA » dispose qu'une licence ne peut apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. Aussi, compte tenu des conditions de réutilisations qu'il emporte, le recours aux licences collaboratives doit-il, hors motifs d'intérêt général, être au moins couplé à d'autres licences moins restrictives, éventuellement payantes.

En matière d'ouverture des données publiques, la licence CC-BY-SA (attribution de la paternité et « *share alike* ») Creative Commons<sup>254</sup> et, pour les bases de données, la licence Open Database ou ODbL<sup>255</sup> (qui a succédé à la licence ODC-BY) de l'Open Knowledge Foundation sont parmi les licences collaboratives les plus connues, respectivement pour les contenus et les bases de données.

**De nombreux jeux de données sont diffusés sous licences collaboratives par des collectivités territoriales**, qu'il s'agisse de **régions** (Aquitaine, Île-de-France, PACA), de **départements** (Bouches-du-Rhône, Gironde, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire), de **villes** (Paris, Nantes, Lyon, Toulouse, Angers, Le Mans, La Rochelle) ou d'**intercommunalités** (Bordeaux, Montpellier, Pau)<sup>256</sup>.

<sup>252</sup> Qui peut être traduit par « partager dans des conditions comparables ».

<sup>253</sup> Le projet GNU, R. STALLMAN (<http://www.gnu.org/gnu/thegnuproject.fr.html>).

<sup>254</sup> Creative Commons est une organisation à but non lucratif qui a pour dessein de faciliter la diffusion et le partage des œuvres tout en accompagnant les nouvelles pratiques de création à l'ère numérique (source : <http://creativecommons.fr>).

<sup>255</sup> Résumé de la licence ODbL 1.0 fr sur <http://vvlibri.org/fr/licence/odbl/10/fr>.

<sup>256</sup> Source : LiberTIC, association nantaise se fixant pour objectif de promouvoir l'e-démocratie et l'ouverture des données publiques (<http://www.opendata-map.org/map>).

Les projets collaboratifs s'appuient, par construction, sur ce type de licences. C'est notamment le cas d'*OpenStreetMap*.

Dans le même temps, dans un contexte de concurrence avec des données produites hors du service public, **les contraintes ainsi imposées aux réutilisateurs doivent être aussi simples à appréhender et à accepter que possible** : une jeune pousse du secteur des *Big data*, désireuse de réutiliser massivement les données publiques de vingt administrations différentes dans quinze pays différents et de les croiser avec des données privées ne consentira vraisemblablement pas à faire appel aux services d'un avocat pour étudier toutes les licences types non standards de l'administration.

Dès lors, **l'administration devrait privilégier le recours à des licences types auxquelles d'éventuelles licences spécifiques seraient automatiquement compatibles**. Ces licences types pourraient avoir l'avantage d'une formulation compatible **avec les standards internationaux** – à la définition desquels la France a un rôle à jouer – et **faire l'objet d'une traduction** pour accroître l'attractivité des plateformes hors de France.

### Exemples de licences standards

#### Les licences Creative commons (CC)

Le système de licences le plus connu est celui proposé depuis 2002 par l'organisation *Creative Commons* pour régir les conditions de réutilisation et de diffusion des œuvres de l'esprit. Son champ d'application, très large, n'a dès le départ pas été cantonné à certains types d'œuvres.

Ce système repose sur un **socle commun – autorisation non exclusive de reproduire, distribuer et communiquer l'œuvre à titre gratuit**, affichage des conditions générales de la licence – et il établit une liste très simple d'autorisations ou de restrictions optionnelles qu'un auteur est susceptible de vouloir imposer à la réutilisation et la diffusion de ses œuvres.

Une licence CC module ces **clauses optionnelles** que sont :

- l'attribution ou non de la **paternité** de l'œuvre (BY, c'est-à-dire « *par* ») ;
- l'interdiction ou non des **réutilisations commerciales** (NC, pour « *non commercial* ») ;
- l'interdiction ou non de réaliser des **travaux dérivés** (ND, pour « *no derivative works* ») ;
- la **contrainte de partage** dans les mêmes conditions (SA pour « *share-alike* », voir *supra*).

Ce système de licences est directement utilisé par de nombreux États. C'est par exemple le cas des États-Unis, du Japon, de l'Allemagne, du Japon, de l'Australie, des Pays-Bas ou de l'Autriche, qui ouvrent leurs données publiques, le plus souvent sous licence CC-BY (source : DG Trésor).

#### Les licences ouvertes gouvernementales

Dans le cadre de leurs politiques respectives d'ouverture des données publiques, lorsqu'ils n'ont pas décidé d'appliquer directement les standards existants, **plusieurs Gouvernements ont rédigé leurs propres licences ouvertes**, en s'efforçant de les rendre compatibles entre elles et, à tout le moins, compatibles avec au moins l'une des licences CC.

Le Royaume-Uni a élaboré la licence « **Open Government Licence** », qui est compatible avec la licence « *Creative Commons Attribution 4.0* » (CC-BY 4.0) de *Creative Commons* et la licence « *Open Data Commons Attribution* » (ODC-BY) de l'*Open Knowledge Foundation*.

De même, la France a conçu sa **licence ouverte**, aussi appelée licence **Etalab**, « *pour être compatible avec toute licence libre qui exige à minima la mention de paternité. Elle est notamment compatible avec les licences "Open Government Licence" (OGL) du Royaume-Uni, "Creative Commons Attribution 2.0" (CC-BY 2.0) de Creative Commons et "Open Data Commons Attribution" (ODC-BY) de l'Open Knowledge Foundation* ».

En tout état de cause, le chef de l'État s'est d'ores et déjà engagé, lors du sommet du G8 du 18 juin 2013, à encourager « *la diffusion de données sous des licences ouvertes ou d'autres instruments pertinents, tout en respectant les droits de propriété intellectuelle éventuels, afin que la réutilisation des informations, qu'elle soit à des fins commerciales ou non, ne fasse l'objet d'aucune restriction ou d'aucune redevance sauf dans des circonstances exceptionnelles* » (annexe technique sur les meilleures pratiques)<sup>257</sup>.

### 5.5.2 Valoriser les réutilisateurs « *virtueux* »

Le souci exprimé par plusieurs services publics administratifs de voir leurs données mal interprétées ou interprétées de manière malveillante, susceptible de tromper l'usager ou le consommateur, est légitime. Pour autant, dans un contexte budgétaire contraint, le contrôle absolu des usages ne paraît pas réaliste, si tant est qu'il soit conforme à la loi.

Une logique de promotion et de valorisation des réutilisateurs « *virtueux* » des données les plus complexes pourrait être envisagée. En proposant un agrément, une labellisation, voire une certification, de tels usages ou réutilisations, l'administration contribuerait à la notoriété de ses plateformes et de ses jeux de données, en incitant ce type de réutilisations et sans interdire les autres. Ce serait l'occasion de sensibiliser, rassurer et encourager les services administratifs par rapport aux démarches collaboratives. Pour éviter de s'exposer à des soupçons de propagande en faveur de l'État et de ses services, l'agrément, la labellisation ou la certification seraient accordés sur un fondement purement technique, éventuellement par un tiers à l'administration.

## 5.6 Accompagner la transition vers de nouveaux modèles

Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, plusieurs services dépendent fortement des recettes qu'ils tirent de redevances de réutilisation. Pour ces services plus encore que pour d'autres, la transition vers de nouveaux modèles économiques est essentielle et doit intervenir rapidement. Cette transition nécessite parfois une modernisation des systèmes d'information, pour adapter les modes de production et de collecte de ou mettre en place un système de mise à disposition de données automatisé et performant. Elle suppose une capacité à faire émerger des écosystèmes de développeurs et à interagir avec eux selon leurs modes de pensée.

Ces prérequis ne sont pas toujours présents dans l'administration. Un accompagnement est donc nécessaire. Il peut se fonder sur la capitalisation des savoirs – techniques, juridiques, sociologiques – acquis au niveau interministériel et leur transmission. Il peut aussi se fonder sur une démarche de mutualisations techniques des initiatives des services les plus petits. Le rôle du SGMAP, qui dispose à la fois de missions de prospective, de pilotage et d'accompagnement du changement – « appui à la transformation »<sup>258</sup> –, paraît central. Toutefois, les services concernés, y compris les opérateurs, doivent, eux-mêmes, s'engager dans cette voie, sous peine de voir fondre les recettes qu'ils tirent de ces redevances, ou y être incités par leurs tutelles.

<sup>257</sup> Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques du 18 juin 2013. Voir *supra*.

<sup>258</sup> <http://www.modernisation.gouv.fr/sgmap/missions/5-missions-au-service-d'une-nouvelle-ambition-pour-laction-publique/index.html>.

## Conclusion

---

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

- **après des hésitations doctrinaires**, 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 **concentre 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* »<sup>259</sup>. « *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.

---

<sup>259</sup> PAGSI, 1998, p. 25.

**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. 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 MANDELKERN<sup>260</sup> 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 »**<sup>261,262</sup> 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 publiques<sup>263</sup>, 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**.

<sup>260</sup> *Diffusion des données publiques et révolution numérique*, rapport de l'atelier présidé par D. MANDELKERN, novembre 1999 (p. 29).

<sup>261</sup> *Les données publiques, des mines d'or à exploiter* ([http://ec.europa.eu/belgium/news/111212\\_digital\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/belgium/news/111212_digital_fr.htm)).

<sup>262</sup> Comment exploiter la mine d'or des données publiques ?, 01BUSINESS, 18 mars 2012.

<sup>263</sup> 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).

# **ANNEXES**

## A Lettre de mission



REF : 527/13/SG

Paris, le

25 MARS 2013

Le directeur de cabinet du Premier ministre

à

Monsieur Mohammed Adnène Trojette,  
Auditeur à la Cour des comptes

Sous couvert de Monsieur le Premier président de  
la Cour des comptes

**Objet : Ouverture des données publiques – mission sur le modèle économique des redevances de réutilisation**

Le principe de gratuité régit dans notre droit la réutilisation des informations publiques, tout en ouvrant la possibilité à des exceptions.

Le Premier ministre a décidé, lors du premier Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, de réaffirmer ce principe de gratuité et 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 ».

Afin de mener cette mission à bien, je souhaite solliciter votre expertise.

Vous veillerez à établir, pour chaque jeu de données publiques<sup>1</sup> donnant aujourd'hui lieu à perception d'une redevance, un bilan coût-avantage global et à réunir les éléments permettant de justifier la pertinence de cette redevance et les conditions de sa pérennité, notamment sur la base de comparaisons internationales. Ce bilan tiendra compte des coûts directs et indirects de la production et de la mise à disposition des données (au regard notamment de leur qualité et des enrichissements apportés par l'administration, facilitant leur exploitation par des tiers), d'éléments de prospective sur le secteur d'activité (y compris les bénéfices directs et indirects éventuellement permis par la suppression de la redevance), ainsi que des dépenses d'acquisition de ces données par des acheteurs publics.

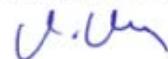
<sup>1</sup> Telles que définies par l'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 décembre 2005 qui transposent la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Pour la conduite de vos travaux, vous veillerez à entendre les administrations et organismes publics producteurs de données donnant lieu à perception d'une redevance ou demandeurs de création de nouvelles redevances de réutilisation. Vous vous rapprocherez également du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), qui rend un avis sur toute nouvelle demande de tarification et a rédigé, à cette fin, des lignes directrices. Vous serez également attentif aux réflexions menées par les citoyens et les associations ainsi que celles conduites par le Parlement au sujet de la transparence, de l'ouverture et du partage des données publiques.

Vous bénéficierez de tout l'appui nécessaire de la part du SGMAP, de la direction du budget et de l'agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE).

Je souhaite disposer de votre rapport au plus tard le 15 juin 2013.

Le directeur de cabinet du Premier ministre,



Christophe CHANTEPY

## B Tableaux synoptiques

### B.1 Recettes tirées des redevances et part des acheteurs publics

Service bénéficiaire – jeux de données	2010 (€)	2011 (€)	2012 (€)	Part 2012 cumulée	Acheteurs publics (2012)	2013 (p) (€)
Commission d'accès aux documents administratifs	-	5 000	5 000	0,01 %	-	0 %
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	7 010	7 100	16 700	0,06 %	6 560	39 %
Ministère de l'intérieur – dotations globales de fonctionnement (DGCL)	18 294	18 294	24 396	0,13 %	6 098	25 %
Agence de services et de paiement	69 750	70 800	53 480	0,29 %	31 360	59 %
Ministères économiques et financiers – données REI (DGFiP)	22 850	69 550	78 959	0,51 %	6 640	8 %
Institut national de l'origine et de la qualité	31 610	72 195	79 265	0,74 %	920	1 %
Institut français du cheval et de l'équitation	72 384	64 905	81 671	0,98 %	1 645	2 %
Ministères économiques et financiers – base des immeubles (DGFiP)	-	90 000	90 000	1,24 %	-	0 %
Ministère de l'éducation nationale	99 006	84 913	131 091	1,62 %	7 032	5 %
Office national d'information sur les enseignements et les professions	210 510	199 367	155 143	2,06 %	115 223	74 %
Ministères économiques et financiers – base carburants (SIRCOM)	174 000	102 000	200 250	2,64 %	-	0 %
Conseil d'Etat	226 779	149 052	231 508	3,31 %	nc	nc
Cour de cassation	339 547	289 713	264 120	4,07 %	6 624	3 %
FranceAgriMer	300 000	300 000	300 000	4,93 %	nc	nc
Institut national de la propriété intellectuelle – données PI	333 862	336 621	341 821	5,92 %	-	0 %
Ministères économiques et financiers – données comptables (DGFiP)	155 700	232 500	356 025	6,94 %	83 450	23 %
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation	432 983	420 623	543 719	8,51 %	29 872	5 %
Service de l'observation et des statistiques	594 000	582 000	580 000	10,18 %	48 330	8 %
Institut national de la statistique et des études économiques – hors SIRENE	703 000	788 000	701 000	12,20 %	198 452	28 %
Direction de l'information légale et administrative	817 971	812 541	892 326	14,77 %	4 020	0 %
Ministères économiques et financiers – cadastre (DGFiP)	935 922	1 110 000	1 230 000	18,32 %	nc	nc
Service hydrographique et océanographique de la marine	1 320 000	2 102 000	1 300 000	22,06 %	29 000	2 %
Météo-France (hors recettes refacturées à sa branche commerciale)	2 026 919	1 591 563	1 585 000	26,63 %	42 795	3 %
Institut national de la propriété intellectuelle	2 621 868	2 870 006	2 402 233	33,55 %	3 363	0 %
Ministère de l'intérieur – données SIV (DMAT)	-	3 068 973	3 840 886	44,62 %	44 562	1 %
Institut national de la statistique et des études économiques – SIRENE	8 120 000	9 800 000	9 280 000	71,36 %	796 562	9 %
Institut national de l'information géographique et forestière	32 472 901	11 565 908	9 940 748	100,00 %	3 483 896	35 %
<b>Total</b>	<b>52 106 866</b>	<b>36 803 623</b>	<b>34 705 341</b>		<b>4 946 404</b>	<b>14 %</b>

Source : Mission redevances. Données : réponses des services ; montants (p) prévisionnels ou provisoires, selon le service.

## B.2 Évolution des recettes des redevances, par établissement ou ministère bénéficiaire

Service bénéficiaire (en €)	Produit 2010	Produit 2011	Produit 2012	Évolution totale 2010-2012	Évolution annuelle moyenne 2010-2012	Évolution 2011-2012
Service hydrographique et océanographique de la marine	1 320 000	2 102 000	1 300 000	- 2 %	- 1 %	- 38 %
Agence de services et de paiement	69 750	70 800	53 480	- 23 %	- 12 %	- 24 %
Office national d'information sur les enseignements et les professions	210 510	199 367	155 143	- 26 %	- 14 %	- 22 %
Institut national de la propriété intellectuelle	2 955 730	3 206 627	2 744 054	- 7 %	- 4 %	- 14 %
Institut national de l'information géographique et forestière	32 472 901	11 565 908	9 940 748	- 69 %	- 45 %	- 14 %
Cour de cassation	339 547	289 713	264 120	- 22 %	- 12 %	- 9 %
Institut national de la statistique et des études économiques	8 823 000	10 588 000	9 981 000	13 %	6 %	- 6 %
Météo-France <sup>264</sup>	2 026 919	1 591 563	1 585 000	- 22 %	- 12 %	0 %
Service de l'observation et des statistiques	594 000	582 000	580 000	- 2 %	- 1 %	0 %
Commission d'accès aux documents administratifs	-	5 000	5 000	-	-	0 %
FranceAgriMer	300 000	300 000	300 000	0 %	0 %	0 %
Direction de l'information légale et administrative	817 971	812 541	892 326	9 %	4 %	10 %
Institut national de l'origine et de la qualité	31 610	72 195	79 265	151 %	58 %	10 %
Ministères économiques et financiers	1 288 472	1 604 050	1 955 234	52 %	23 %	22 %
Ministère de l'intérieur	18 294	3 087 267	3 865 282	21 029 %	1 354 %	25 %
Institut français du cheval et de l'équitation	72 384	64 905	81 671	13 %	6 %	26 %
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation	432 983	420 623	543 719	26 %	12 %	29 %
Ministère de l'éducation nationale	99 006	84 913	131 091	32 %	15 %	54 %
Conseil d'État	226 779	149 052	231 508	2 %	1 %	55 %
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	7 010	7 100	16 700	138 %	54 %	135 %
<b>TOTAL</b>	<b>52 106 866</b>	<b>36 803 623</b>	<b>34 705 341</b>	<b>- 33 %</b>	<b>- 18 %</b>	<b>- 6 %</b>

Source : Mission redevances. Données : réponses des services.

<sup>264</sup> Hors recettes refacturées en interne à la branche commerciale de Météo-France (1,3 M€ en 2012).

### B.3 Évolution des recettes des redevances, par groupe de recettes

Service bénéficiaire - jeux de données ou redevance	Produit 2010	Produit 2011	Produit 2012	Évolution totale 2010-2012	Évolution annuelle moyenne 2010-2012	Évolution 2011-2012
Service hydrographique et océanographique de la marine	1 320 000	2 102 000	1 300 000	- 2 %	- 1 %	- 38 %
Agence de services et de paiement	69 750	70 800	53 480	- 23 %	- 12 %	- 24 %
ONISEP	210 510	199 367	155 143	- 26 %	- 14 %	- 22 %
INPI – données RNCS	2 621 868	2 870 006	2 402 233	- 8 %	- 4 %	- 16 %
IGN	32 472 901	11 565 908	9 940 748	- 69 %	- 45 %	- 14 %
INSEE – hors SIRENE	703 000	788 000	701 000	0 %	0 %	- 11 %
Cour de cassation	339 547	289 713	264 120	- 22 %	- 12 %	- 9 %
INSEE – SIRENE	8 120 000	9 800 000	9 280 000	14 %	7 %	- 5 %
Météo-France <sup>265</sup>	2 026 919	1 591 563	1 585 000	- 22 %	- 12 %	0 %
SOeS	594 000	582 000	580 000	- 2 %	- 1 %	0 %
Ministères économiques et financiers – base des immeubles (DGFiP)	-	90 000	90 000	-	-	0 %
Commission d'accès aux documents administratifs	-	5 000	5 000	-	-	0 %
FranceAgriMer	300 000	300 000	300 000	0 %	0 %	0 %
INPI – données PI	333 862	336 621	341 821	2 %	1 %	2 %
Direction de l'information légale et administrative	817 971	812 541	892 326	9 %	4 %	10 %
Institut national de l'origine et de la qualité	31 610	72 195	79 265	151 %	58 %	10 %
Ministères économiques et financiers – cadastre (DGFiP)	935 922	1 110 000	1 230 000	31 %	15 %	11 %
Ministères économiques et financiers – données REI (DGFiP)	22 850	69 550	78 959	246 %	86 %	14 %
Ministère de l'intérieur – SIV (DMAT)	-	3 068 973	3 840 886	-	-	25 %
Institut français du cheval et de l'équitation	72 384	64 905	81 671	13 %	6 %	26 %
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation	432 983	420 623	543 719	26 %	12 %	29 %
Ministères économiques et financiers – DGF (DGCL)	18 294	18 294	24 396	33 %	15 %	33 %
Ministères économiques et financiers – données comptables (DGFiP)	155 700	232 500	356 025	129 %	51 %	53 %
Ministère de l'éducation nationale	99 006	84 913	131 091	32 %	15 %	54 %
Conseil d'État	226 779	149 052	231 508	2 %	1 %	55 %
Ministères économiques et financiers – base carburants (SIRCOM)	174 000	102 000	200 250	15 %	7 %	96 %
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	7 010	7 100	16 700	138 %	54 %	135 %
<b>TOTAL</b>	<b>52 106 866</b>	<b>36 803 623</b>	<b>34 705 341</b>	<b>- 33 %</b>	<b>- 18 %</b>	<b>- 6 %</b>

Source : Mission redevances. Données : réponses des services.

<sup>265</sup> Hors recettes refacturées en interne à la branche commerciale de Météo-France (1,3 M€ en 2012).

#### B.4 Comparaison des estimations de recettes des redevances, par établissement ou ministère bénéficiaire

En €	2010		2010-2011	2011				2012	
Services bénéficiaires	DB	Mission	APIE	Etalab	iFRAP	DB	Mission	DB	Mission
INSEE	10 000 000	8 823 000	10 800 000	9 000 000	9 000 000	10 800 000	10 588 000	11 500 000	9 981 000
IGN	32 710 000	32 472 901	24 000 000	14 000 000	16 400 000	11 685 000	11 565 908	9 865 000	9 940 748
Ministère de l'intérieur	-	18 294	3 200 000	3 018 294	3 000 000	-	3 087 267	-	3 865 282
INPI	14 200 000	2 955 730	13 800 000	3 237 000	3 240 000	14 700 000	3 206 627	15 300 000	2 744 054
Ministères économiques et financiers	1 765 700	1 288 472	1 600 000	1 177 200	995 000	1 492 500	1 604 050	1 786 025	1 955 234
Météo-France <sup>266</sup>	500 000	2 026 919	1 800 000	2 000 000	20 500 000	2 000 000	1 591 563	2 000 000	1 585 000
SHOM	3 596 000	1 320 000	4 100 000	2 000 000	2 000 000	4 590 000	2 102 000	4 051 000	1 300 000
DILA	-	817 971	600 000	847 405	1 200 000	-	812 541	-	892 326
SOeS	-	594 000	-	-	-	-	582 000	-	580 000
ATIH	455 983	432 983	400 000	-	1 400 000	420 622	420 623	553 791	543 719
FranceAgriMer	-	300 000	-	-	-	-	300 000	-	300 000
Cour de cassation	-	339 547	400 000	-	-	-	289 713	-	264 120
Conseil d'État	226 779	226 779	-	-	-	149 052	149 052	508 026	231 508
ONISEP	-	210 510	-	199 367	199 360	-	199 367	-	155 143
Ministère de l'éducation nationale	-	99 006	300 000	84 913	84 900	-	84 913	-	131 091
IFCE	4 000 000	72 384	8 000 000	-	-	4 050 800	64 905	3 014 800	81 671
INAO	-	31 610	-	-	-	-	72 195	-	79 265
ASP	-	69 750	-	-	-	-	70 800	-	53 480
MAAF	-	7 010	-	-	350 000	-	7 100	-	16 700
CADA	-	-	-	-	5 000	-	5 000	-	5 000
BRGM	hors champ	hors champ	400 000	hors champ					
Secteur culturel	hors champ	hors champ	30 800 000	hors champ					
<b>TOTAL</b>	<b>67 454 462</b>	<b>52 106 866</b>	<b>100 200 000</b>	<b>35 564 179</b>	<b>58 374 260</b>	<b>49 887 974</b>	<b>36 803 623</b>	<b>48 578 642</b>	<b>34 705 341</b>

Source : Mission redevances. Données : réponses des services ; APIE<sup>267</sup> (2011) ; Etalab (2011) ; Direction du budget (2013) ; Fondation iFRAP (2013).

<sup>266</sup> Hors recettes refacturées en interne à la branche commerciale de Météo-France (1,3 M€ en 2012).

<sup>267</sup> L'APIE était évidemment consciente que le périmètre considéré par son étude dépassait celui du chapitre II de la loi « CADA ».

### B.5 Part de la redevance dans le budget ou les ressources du service bénéficiaire

Services bénéficiaires	Recettes des redevances en 2012 (€)	Ressources totales <sup>268</sup> (M€)	Part dans les ressources	Commentaires
Institut national de la statistique et des études économiques	9 981 000	452,8	2,2 %	12,0 % des CP hors titre 2
Institut national de l'information géographique et forestière	9 940 748	171,2	5,8 %	14,0 % des ressources propres
Ministère de l'intérieur	3 865 282	2 737,4	0,1 %	
Institut national de la propriété intellectuelle	2 744 054	208,2	1,3 %	
Ministères économiques et financiers – DGFIP	1 754 984	1 300,0	0,0 %	
Ministères économiques et financiers – SIRCOM	200 250	5,8	3,5 %	
Météo-France <sup>269</sup>	1 585 000	387,0	0,4 %	6,7 % de la CAF
Service hydrographique et océanographique de la marine	1 300 000	52,8	2,5 %	84,4 % de la CAF
Direction de l'information légale et administrative	892 326	218,6	0,4 %	
Service de l'observation et des statistiques	580 000	10,9	5,3 %	
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation	543 719	13,2	4,1 %	83,6 % de la CAF
FranceAgriMer	300 000	464,7	0,1 %	
Cour de cassation	264 120	7,6	3,5 %	
Conseil d'État	231 508	364,4	0,1 %	0,4 % des CP de titre 3
Office national d'information sur les enseignements et les professions	155 143	41,0	0,4 %	
Ministère de l'éducation nationale	131 091	3,8	3,5 %	
Institut français du cheval et de l'équitation	81 671	15,4	0,5 %	- 6,5 % de la CAF
Institut national de l'origine et de la qualité	79 265	22,9	0,3 %	33,5 % de la CAF
Agence de services et de paiement	53 480	205,2	0,0 %	
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	16 700	215,1	0,0 %	
Commission d'accès aux documents administratifs	5 000	1,0	0,5 %	4,2 % des CP de titre 3
<b>Total</b>	<b>34 705 341</b>	-	-	

Source : Mission redevances. Données : réponses des services ; RAP 2010 à 2012 ; jaunes « opérateurs » 2010 à 2013.

<sup>268</sup> La nature des ressources considérées est précisée, pour chaque service, dans la fiche de synthèse le concernant.

<sup>269</sup> Hors recettes refacturées en interne à la branche commerciale de Météo-France (1,3 M€ en 2012).

*B.6 Répartition des services bénéficiaires de redevance par quartile (2012)*

Quartiles de services bénéficiaires	Montant des redevances perçues par les services du quartile	Montant total cumulé	Part des recettes du quartile par rapport au total
Premier quartile	236 116 €	236 116 €	1 %
Deuxième quartile	1 081 862 €	1 317 978 €	3 %
Troisième quartile	4 901 045 €	6 219 023 €	14 %
Quatrième quartile	28 486 318 €	34 705 341 €	82 %

*Source : Mission redevances. Données : Réponses des services.*

## C Personnes auditionnées, consultées et rencontrées

### Premier ministre

- **Monsieur Fabrice BAKHOUCHE**, conseiller pour la communication et l'économie numérique
- **Madame Cécile RAQUIN**, conseillère technique pour la décentralisation et la réforme de l'État
- **Monsieur Matthieu GUERLAIN**, conseiller technique pour la modernisation de l'action publique
- **Monsieur Clément BEAUNE**, conseiller technique pour le budget
- **Monsieur Fabien DELL**, conseiller technique pour la macroéconomie et la zone euro

### *Secrétaire général du Gouvernement*

- **Monsieur Thierry-Xavier GIRARDOT**, conseiller d'État, directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement
- **Monsieur Stéphane COTTIN**, chargé de mission
- **Monsieur Xavier PATIER**, directeur de l'information légale et administrative
- **Monsieur Philippe COSNARD**, sous-directeur des publics et des produits à la direction de l'information légale et administrative
- **Madame Hélène ALVES**, responsable de la mission « *information régaliennes, administrative et économique* » à la direction de l'information légale et administrative
- **Monsieur Frédéric LALUNG**, responsable de la cellule « *licences de rediffusion* » à la direction de l'information légale et administrative

### *Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique*

- **Monsieur Jérôme FILIPPINI**, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général pour la modernisation de l'action publique
- **Monsieur Vincent LAHUEC**, économiste
- **Monsieur Mathieu JEANDRON**, chef du service stratégie et urbanisation, direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
- **Monsieur Henri VERDIER**, directeur de la mission Etalab
- **Monsieur Romain TALES**, responsable du recensement des données publiques de la mission Etalab
- **Monsieur Romain LACOMBE**, chargé de l'innovation et du développement de la mission Etalab
- **Monsieur Alexandre QUINTARD-KAIGRE**, chargé des affaires publiques et juridiques de la mission Etalab

### *Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative*

- **Monsieur Michel PINAULT**, président de section honoraire du Conseil d'État, président
- **Monsieur Olivier GARNIER**, secrétaire général
- **Monsieur Éric GRISTI**, secrétaire général adjoint

### *Correspondants Open Data de la mission Etalab*

- **Monsieur Camille DOMANGE**, chef du département des programmes numériques, ministère de la culture et de la communication
- **Monsieur Laurent PAVARD**, président du conseil des systèmes d'information, ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
- **Monsieur Gilles FOURNIER**, chef de service, adjoint à la directrice de l'évaluation de la prospective et de la performance, ministère de l'éducation nationale
- **Monsieur François DUMAS**, direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, ministère de l'éducation nationale
- **Monsieur Thierry LE COGUIC**, chargé de mission auprès du secrétaire général, ministère de la défense

- **Monsieur Jean-Baptiste LE BRUN**, délégué aux systèmes d'information, ministères économiques et financiers

## **Ministères**

### **Ministères de l'économie, des finances et de l'industrie**

- **Monsieur Jean MAÏA**, conseiller juridique

#### *Inspection générale des finances*

- **Monsieur Nicolas Colin**, inspecteur des finances, mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique

#### *Direction du budget*

- **Monsieur Julien DUBERTRET**, directeur du budget
- **Madame Marion OECHSLI**, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires
- **Madame Juliette MARTIN**, adjointe au chef du bureau du logement, de la ville et des territoires

#### *Direction générale des finances publiques*

- **Monsieur Éric BARBIER**, sous-directeur du conseil fiscal, financier et économique (CL2)
- **Monsieur Benoit SABLAYROLLES**, chef du secteur « valorisation » du bureau CL2A
- **Monsieur Étienne LEPAGE**, adjoint au chef du bureau du cadastre (GF-3A)
- **Madame Patricia LEMESLE**, adjointe au chef de bureau des études statistiques en matière fiscale (GF-3C)
- **Monsieur Jean-Guy FRIGGERI**, mission de simplification de la législation fiscale
- **Madame Josiane VAUDEVIRE-MALET**, mission de simplification de la législation fiscale

#### *Service de la communication*

- **Monsieur Éric GASTELLU**, chef du bureau des développements numériques
- **Madame Solange BARDOT**, chef du bureau des ressources humaines

#### *Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)*

- **Madame Caroline ESCAPA**, chef du département des affaires financières et de la programmation des travaux et des moyens, secrétariat général
- **Madame Dominique ALLAIN**, chef de la division des grands comptes au sein du département IIS de la direction de la diffusion et de l'action régionale
- **Monsieur Thierry AOUIZERATE**, adjoint au chef du département « Insee Info Service » de la direction de la diffusion et de l'action régionale

#### *Agence du patrimoine immatériel de l'État*

- **Madame Danielle BOURLANGE**, directrice générale
- **Monsieur Kristof de MEULDER**, chargé de projet
- **Madame Anne FAUCONNIER**, chef de projet

### **Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique**

- **Monsieur Romain BEAUCHER**, conseiller chargé de la réforme de l'État

## **Ministère chargé des PME, de l'innovation et de l'économie numérique**

- **Monsieur Bertrand PAILHES**, conseiller chargé du numérique et de l'innovation

### *Conseil national du numérique*

- **Monsieur Jean-Baptiste SOUFRON**, secrétaire général

## **Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt**

- **Madame Gisèle GIROUX**, chef du bureau de l'information statistique au service de la statistique et de la prospective

## **Ministère de l'éducation nationale**

- **Monsieur Gilles FOURNIER**, chef de service, adjoint à la directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance
- **Monsieur Alain LOPES**, chef du département de la valorisation et de l'édition à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

## **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche**

- **Monsieur Bernard BENHAMOU**, délégué aux usages de l'internet

## **Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie**

- **Monsieur Guillaume MORDANT**, adjoint au chef du service de l'observation et des statistiques (commissariat général pour le développement durable)

## **Ministère de la défense**

- **Monsieur Gilles MARTINOTY**, directeur de la stratégie et du développement du service hydrographique et océanographique de la marine
- **Monsieur Yves GUILLAM**, directeur de la stratégie, de la planification et des relations extérieures du service hydrographique et océanographique de la marine

## **Ministère de l'intérieur**

- **Madame Anne LEBRUN**, sous-directrice de la circulation et de la sécurité routières à la direction de la modernisation et de l'action territoriale
- **Monsieur Emmanuel BOUYER**, chef du bureau des usagers de la route et de la réglementation de véhicules à la direction de la modernisation et de l'action territoriale
- **Monsieur Martin LESAGE**, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État à la direction générale des collectivités locales

## **Parlement**

- **Monsieur Christian PAUL**, député de la Nièvre, auteur du rapport *Du droit et des libertés sur l'internet*
- **Monsieur Lionel TARDY**, député de la Haute-Savoie

## **Juridictions**

### ***Cour des comptes***

- **Monsieur Bruno ORY-LAVOLLE**, conseiller maître à la Cour des comptes, auteur d'un rapport à la ministre de la culture et de la communication sur la diffusion numérique du patrimoine, dimension de la politique culturelle
- **Monsieur Jacques BRANA**, conseiller référendaire à la Cour des comptes, ancien secrétaire général de l'institut français de l'environnement (IFEN), devenu en 2008 le SOeS
- **Monsieur Zian ROCH**, premier conseiller de chambre régionale des comptes, rapporteur extérieur à la Cour des comptes

### ***Conseil d'État***

- **Monsieur Brice BOHUON**, secrétaire général adjoint (au 23 avril 2013)
- **Madame Aurélie BRETONNEAU**, responsable du centre de recherche et de diffusion juridiques

### ***Cour de cassation***

- **Monsieur Daniel TARDIF**, président de chambre, directeur du service de documentation, des études et du rapport, chef du service des relations internationales
- **Monsieur Daniel BARLOW**, conseiller référendaire adjoint du directeur du service de documentation, des études et du rapport

## **Autorités administratives indépendantes**

### ***Commission de l'accès aux documents administratifs***

- **Monsieur Serge DAËL**, conseiller d'État honoraire, président
- **Madame Anne JOSSO**, secrétaire général

### ***Commission nationale de l'informatique et des libertés***

- **Monsieur Édouard GEFFRAY**, secrétaire général

## **Institutions de l'Union européenne**

### ***Commission européenne***

- **Monsieur Thibault KLEINER**, membre du cabinet de Neelie KROES, vice-présidente de la Commission européenne, chargée de la stratégie numérique
- **Monsieur Gilles BABELT**, responsable des enjeux du numérique pour la France auprès de la Commission européenne
- **Monsieur Richard SWETENHAM**, conseiller pour la stratégie d'ouverture des données à la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CNECT)
- **Madame Grazyna PIESIEWICZ-STEPNIEWSKA**, conseiller juridique pour les informations du secteur public à la direction des médias et des données de la DG CNECT

### ***Représentations permanentes auprès des institutions communautaires***

- **Monsieur Pascal ROGARD**, conseiller pour les télécommunications, la société de l'information et les postes à la représentation permanente de la France
- **Monsieur Jeroen WESTERINK**, conseiller à la représentation permanente des Pays-Bas
- **Madame Katrine MULVAD THOMSEN**, conseillère à la représentation permanente du Danemark
- **Madame Rachael BISHOP**, conseillère à la représentation permanente du Royaume-Uni
- **Madame Paivi ANTIKAINEN**, conseillère à la représentation permanente de la Finlande

## **Établissements bénéficiaires de redevances de réutilisation**

### **Météo-France**

- **Monsieur Philippe SANTONI**, Responsable droit, politiques et programmes européens, département des Affaires internationales

### **FranceAgriMer**

- **Madame Christiane LENNOZ-GRATIN**, directrice adjointe, directrice des marchés, des études et de la prospective
- **Madame Catherine CONIL**, juriste au service juridique

### **Institut français du cheval et de l'équitation**

- **Monsieur Hubert de CADOLLE**, directeur chargé du système d'identification répertoriant les équidés

### **Agence de services et de paiement**

- **Monsieur Yves LEFEBVRE**, directeur de la direction financière, juridique et logistique
- **Madame Anne-Flore ALAGUILAUME**, chef du service juridique de la direction financière, juridique et logistique
- **Monsieur Mathieu LESCURE**, chef du secteur des conventions, marchés et tarification de la direction financière, juridique et logistique
- **Monsieur Jean-Marie HARDOUIN**, directeur adjoint de la direction de l'espace rural, de l'agriculture et de la pêche
- **Monsieur François BADE**, chef du service des affaires générales de la direction de l'espace rural, de l'agriculture et de la pêche

### **Agence technique de l'information sur l'hospitalisation**

- **Monsieur Max BENSADON**, directeur adjoint
- **Monsieur Frédéric FERRAND**, responsable du pôle affaires juridiques et marchés

### **Institut national de l'information géographique et forestière**

- **Monsieur Pascal BERTEAUD**, directeur général
- **Monsieur Marc SANDRIN**, directeur, direction de la diffusion et de la valorisation
- **Madame Véronique LEHIDEUX**, directrice de la communication, direction de la communication
- **Madame Fionn HALLEMAN**, chef du département internet et nouvelle technologies, direction de la diffusion et de la valorisation

### **Institut national de la propriété intellectuelle**

- **Monsieur Xavier ALBOUY**, directeur du Système d'Information
- **Monsieur Fabrice CLAIREAU**, directeur des affaires juridiques et internationales
- **Monsieur Catherine PAGIS**, responsable licence, direction des systèmes d'information
- **Monsieur Bruno DUPLAA**, chargé de mission, service des affaires juridiques et contentieuses, direction des affaires juridiques et internationales

### **Office national d'information sur les enseignements et les professions**

- **Monsieur Gilles FOUBERT**, directeur du département des ressources documentaires

- **Madame Corine GONCET**, secrétaire générale

***Institut national de l'origine et de la qualité***

- **Monsieur Jean-Luc DAIRIEN**, directeur
- **Madame Marie-Christiane CASALA**, secrétaire générale

**Groupe de collectivités territoriales – Open Data France**

- **Monsieur Sophie TENDEIRO**, chef de projet services numériques innovants et mutualisation des données publiques, service innovation et économie numériques, direction de l'économie régionale, de l'innovation et de l'enseignement supérieur, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- **Madame Sandrine MATHON**, chef du service de l'administration, direction des systèmes d'information, ville de Toulouse et communauté urbaine de Toulouse Métropole
- **Madame Aurélie BOZZA**, chef de projets, direction des systèmes d'Information, communauté urbaine de Nice-Côte d'Azur
- **Monsieur Pierre MARTINERIE**, vice-président du conseil général de Saône-et-Loire, chargé du développement durable, de la démocratie participative et du projet stratégique
- **Monsieur Pierre Paul PENILLARD**, directeur de projet *Open data 71*, direction des systèmes d'information et de l'information géographique
- **Madame Samia KHENNICHÉ**, chargé de mission *Open data* au cabinet du président du conseil général de Saône-et-Loire
- **Monsieur Jean-Marie BOURGOGNE**, directeur de programme à la direction des systèmes d'information de la ville de Montpellier
- **Monsieur Grégory BLANC-BERNARD**, chef de projet informatique à la communauté urbaine du Grand Lyon
- **Monsieur Jean COLDEFY**, référent thématique « *circulation générale et mobilité urbaine* », chargé de l'ouverture des données de mobilité à la communauté urbaine du Grand Lyon
- **Madame Armelle GILLIARD**, chef de projet des services numériques urbain, communauté urbaine de Bordeaux
- **Monsieur Pascal ROMAIN**, chef de projet *Open data* au service des projets et des études de la direction des systèmes d'information du conseil général de la Gironde

**Entreprises réutilisant des données publiques et lauréates du concours Dataconnexions**

- **Monsieur Jean-Marc LAZARD**, fondateur et directeur général d'*Opendatasoft*
- **Monsieur Christian FRISCH**, cofondateur et directeur technique de *Data Publica*
- **Monsieur Édouard SCHLUMBERGER**, fondateur de *Voxe*
- **Monsieur Mehdi MEDJAOUI**, cofondateur et directeur des opérations *Webshell*
- **Monsieur Laurent BIGNIER**, associé chez *HB Research*
- **Monsieur Mikaël JORDAN**, fondateur de *CitizensUp*
- **Monsieur Olivier DESCHASEAUX**, cofondateur de *JOUL*
- **Monsieur Eduardo LARRAIN**, cofondateur et directeur général de *Kel Quartier*

**Personnalités qualifiées et représentants de la société civile**

***Personnalités qualifiées***

- **Monsieur Jean-Louis MISSIKA**, professeur des universités (sociologie des médias), adjoint au maire de Paris chargé de l'innovation, de la recherche et des universités
- **Monsieur Jean-Philippe CLÉMENT**, chargé de mission TIC et Innovation, Ville de Paris
- **Monsieur Maurice RONAI**, auteur de documentaires et ingénieur de recherche français
- **Monsieur Pierre DELVOLVÉ**, professeur émérite de l'université de Paris II et membre de l'Académie des sciences morales et politiques
- **Monsieur Simon CHIGNARD**, expert indépendant, auteur du livre *L'Open Data, comprendre l'ouverture des données publiques*

- **Monsieur Benjamin JEAN**, juriste spécialisé en propriété intellectuelle
- **Monsieur Clément JULLIEN**, manager, *BearingPoint*
- **Monsieur Yann LE TILLY**, chargé de projet responsable du système d'information des trains franciliens, SNCF Transilien

#### **Réseau d'experts Open data de la mission Etalab**

- **Madame Christine BALAGUE**, directrice de la chaire marketing et réseaux sociaux, Institut Mines-Télécom
- **Monsieur François BANCILHON**, entrepreneur, PDG de *Data-Publica*
- **Monsieur Louis-David BENAYER**, entrepreneur et co-fondateur de *Without Model*
- **Madame Claire Gallon**, co-fondatrice de *LiberTIC*
- **Monsieur Serge BOSSINI**, directeur, adjoint au secrétaire général pour la modernisation de l'action publique
- **Monsieur Augustin LANDIER**, économiste, professeur à la *Toulouse School of Economics*
- **Madame Sandrine MURCIA**, co-fondatrice et dirigeante *SpringLab*, agence de conseil en stratégie digitale
- **Monsieur Lancelot Pecquet**, docteur en informatique et créateur de *Will Strategy*
- **Madame Margaux PELEN**, cofondatrice du *Mashup* et de la startup *Home'n'go*
- **Madame Sophie PENE**, professeur université Paris V, directrice de la recherche Paris Design Lab (ENSCI Les Ateliers), membre du Conseil national du numérique
- **Madame Valérie PEUGEOT**, chercheuse à Orange Labs, en charge des questions de prospective au sein du laboratoire de sciences humaines et sociales. Présidente de l'association VECAM, vice-présidente du Conseil national du numérique
- **Madame Alexandra PUGLIESE**, analyste de marché chez EDF

#### **Groupe français de l'industrie de l'information**

- **Monsieur Rémi BILBAULT**, Président du GFII
- **Madame Ruth MARTINEZ**, déléguée générale du GFII
- **Monsieur Denis BERTHAULT**, coanimateur du groupe « données publiques »

#### **Association « Regards Citoyens »**

- **Monsieur Tangui MORLIER**
- **Monsieur Benjamin OOGHE-TABANOU**
- **Monsieur Laurent GUERBY**
- **Monsieur David GAYOU**

#### **Projet OpenStreetMap**

- **Monsieur Gaël MUSQUET**, président d'*OpenStreetMap France*

#### **Institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (IFRAP)**

- **Madame Agnès VERDIER-MOLINIE**, directrice
- **Monsieur Samuel-Frédéric SERVIÈRE**, auteur de la note du 6 juin 2013 sur l'*Open Data*

#### **Fédération « Internet nouvelle génération » (FING)**

- **Monsieur Daniel KAPLAN**, délégué général
- **Monsieur Charles NEPOTE**, chef de projet « partage des données publiques »

## D Bibliographie sélective

- *Mission sur les banques de données juridiques*, J.-E. SCHOETL, 1983.
- *Commercialisation des données publiques*, P. GAUDRAT, Observatoire juridique des technologies de l'information, 1992.
- *Données publiques*, Problèmes politiques et sociaux n°s 773/774, M. RONAI, 1996.
- *Exploiter les données publiques*, Le Communicateur n° 32, sous la direction de M. RONAI et J.P. CHARMOUX, 1996.
- *Mission internet et modernisation de l'État*, Jean-Paul BAQUIAST, 1998.
- *Mission sur les relations entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine de l'industrie éditoriale*, J.-C. GROSHENS, 1998.
- *Information économique et nouvelles technologies*, P. LEFAS et J.-C. DONNELIER, La documentation française, 1998.
- *Les perspectives d'évolution de l'information géographique et les conséquences pour l'IGN*, rapport au Premier ministre de G. LENGAGNE, député, septembre 1999.
- *Diffusion des données publiques et révolution numérique*, rapport de l'atelier présidé par D. MANDELKERN., novembre 1999.
- *La diffusion numérique du patrimoine, dimension de la politique culturelle*, B. ORY-LAVOLLEE, janvier 2002.
- *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, étude adoptée le 24 octobre 2002 par l'assemblée générale du Conseil d'État.
- *Quelle politique de diffusion des données publiques*, recommandation du Forum des droits sur l'internet, rendue publique le 14 avril 2003.
- L'économie de l'immatériel, La croissance de demain, rapport remis par M. LÉVY, J.-P. JOUYET au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, novembre 2006.
- *Open Government, Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, D. LATHROP, L. RUMA, O'REILLY Media, 2010.
- *Pour une politique ambitieuse des données publiques, Les données publiques au service de l'innovation et de la transparence*, R. LACOMBE, P.-H. BERTIN, F. VAUGLIN et A. VIEILLEFOSSE (école des Ponts ParisTech), rapport remis le 13 juillet 2011 au ministre de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique.
- *L'Open data, comprendre l'ouverture des données publiques*, S. CHIGNARD (préface de J.-F. MARCHANDISE), 2012.
- *Pricing Of Public Sector Information Study*, rapport à la Commission européenne, octobre 2011.
- *Le patrimoine immatériel des personnes publiques*, acte du colloque organisé par le Conseil d'État le 16 mars 2012 à l'école nationale d'administration.
- *L'Âge de la multitude : Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, H. VERDIER et N. COLIN, Armand Colin, mai 2012.
- *Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique*, P. COLLIN et N. COLIN, Rapport au Ministre de l'économie et des finances, au Ministre du redressement productif, au Ministre délégué chargé du budget et à la Ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique, janvier 2013.
- *The Open Data Economy, Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data*, Capgemini Consulting, 2013.
- *Market assessment of public sector information*, rapport Deloitte pour le Department for Business, Innovation and Skills britannique, mai 2013.
- *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, B. UBALDI, documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique n° 22, mai 2013.

## **E    Liste sélective de normes régissant la réutilisation des données publiques**

### *E.1    Droit de l'Union européenne*

- lignes directrices tendant à améliorer la synergie entre les secteurs privé et public sur le marché de l'information (1989) ;
- directive n° 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 1996 concernant la protection juridique des bases de données ;
- livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information. *L'information émanant du secteur public : une ressource clef pour l'Europe* (COM (1998), 585 final) ;
- directive n° 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive n° 90/313/CE du Conseil ;
- directive n° 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, modifiée par la directive n° 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

### *E.2    Domaine de la loi*

- loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003, la loi n° 2004-801 du 6 août 2004, la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 et la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 ;
- 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, modifiée par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques (ratifiée par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures), la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006, la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008, la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008, la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 et l'ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 ;
- loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, abrogée et codifiée par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 (articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de l'environnement) ;
- loi n° 98-536 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 portant transposition dans le code de la propriété intellectuelle de la directive n° 96/9/CE du 11 mars 1996 concernant la protection juridique des bases de données ;
- loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

### *E.3    Domaine du règlement*

- décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'Internet ;
- arrêté du 12 septembre 2002 relatif au comité du service public de diffusion du droit par l'Internet ;
- 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 ;
- arrêté du 23 avril 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé "Agence du patrimoine immatériel de l'État" ;
- décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel ;
- décret n° 2010-32 du 11 janvier 2010 instituant un conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative ;
- décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État ;
- décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission "Etalab" chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques ;

- décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs ;
- arrêté du 1er juin 2011 pris pour l'application de l'article 7 du décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État ;

#### *E.4 Circulaires*

- circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques ;
- instruction de la Direction générale des impôts du 6 février 1997 relative à l'accès aux documents administratifs ;
- circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'État (prise dans la foulée du rapport GROSHENS) ;
- circulaire du 17 décembre 1998 relative à la diffusion des données juridiques sur les sites Internet des administrations ;
- circulaire du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur Internet ;
- circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites Internet des services et des établissements publics de l'État ;
- circulaire du 18 avril 2007 relative à la gestion des actifs immatériels de l'État ;
- circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État "data.gouv.fr" par la mission Etalab et l'application des dispositions régissant le droit de la réutilisation des informations publiques ;
- circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État.

#### *E.5 Avis d'autorités administratives*

- Recommandation de la CNIL du 29 novembre 2001 sur la diffusion de données personnelles sur Internet par les banques de données de jurisprudence ;
- Bilan de l'application de la recommandation du 29 novembre 2001 : pour un encadrement législatif renforçant la protection des données à caractère personnel en matière de diffusion de décisions de justice (document adopté par la Commission le 19 janvier 2006) ;
- Avis n° 12 du CNNum du 12 juin 2012 relatif à l'ouverture des données publiques (« *Open data* »).

**F Fiches de synthèse des redevances de réutilisation**

Voir cahier n° 2.

## G Listes des tableaux et des figures

Figure n° 1 : Logo de la licence CC-BY-SA.....	2
Tableau n° 1 : Cartographie indicative des principales motivations avancées pour l'institution ou le maintien d'une redevance .....	38
Tableau n° 2 : Hétérogénéité des produits de redevances recensés (hors culture et BRGM) .....	40
Tableau n° 3 : Produit des redevances – Montants estimés par la présente mission .....	41
Tableau n° 4 : Recettes tirées des redevances de réutilisation, par service bénéficiaire .....	42
Figure n° 2 : Répartition des redevances entre bénéficiaires (2012).....	43
Tableau n° 5 : Recettes des redevances depuis 2010 (par tendance 2011-2012) .....	44
Tableau n° 6 : Part des acheteurs publics en 2012 (classement par montant).....	45
Tableau n° 7 : Conditions de fourniture des données .....	46
Figure n° 3 : Modèle de tarification forfaitaire .....	47
Figure n° 4 : Modèles de tarifications dégressives.....	48
Figure n° 5 : Modèle de tarification proportionnelle .....	48
Figure n° 6 : Éventuels modèles de tarifications progressives.....	49
Figure n° 7 : Temporalité des effets de l'ouverture des données publiques .....	52
Tableau n° 8 : Impact attendu de l'ouverture des données pour le secteur public danois ....	52
Figure n° 8 : Impact total attendu de l'ouverture des données publiques au Danemark.....	53
Figure n° 9 : Prescription des statines non génériques.....	56
Figure n° 10 : Arbre de décision explicitant .....	60
Tableau n° 9 : Résultats financiers du <i>Public Data Group</i> et du <i>UKHO</i> .....	62
Tableau n° 10 : Classement des pays du G8 par l' <i>Open Data Census</i> .....	63
Figure n° 11 : Classement collaboratif de l'ouverture des données publiques dans l'UE.....	64
Figure n° 12 : Comparaison des démarches d'ouverture des données publiques (2012) .....	66
Tableau n° 11 : Exemples de recours à des données concurrentes de celles de l'État.....	69
Tableau n° 12 : Matrice de décision proposée par l'université de Strasbourg .....	74
Figure n° 13 : Avantages et inconvénients des méthodes d'aide à la fixation du prix.....	76
Figure n° 14 : Demande et barrières à la réutilisation .....	78
Figure n° 15 : Fonctions de coût et de demande .....	79
Tableau n° 13 : Surplus selon le mode de tarification (coût moyen / coût marginal) .....	79
Figure n° 16 : Profils de création de valeur à partir de données réutilisées .....	80
Figure n° 17 : Tarifications dégressives et profil de création de valeur progressif .....	81
Tableau n° 14 : Jeux de données à forte valeur ajoutée selon le G8 – Titulaires des jeux de données correspondants soumis à redevance .....	86
Figure n° 18 : Modèle de tarification d'une plateforme .....	92
Tableau n° 15 : Exemples d'avantages qui peuvent être attendus.....	93