



NOTE DES AUTORITES FRANÇAISES

Décembre 2010

OBJET : Réponse des autorités françaises à la consultation publique relative à la révision de la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public

Les autorités françaises tiennent tout d'abord à souligner l'importance qu'elles attachent au développement d'une économie de l'information et à la contribution que peut lui apporter la réutilisation des informations produites par le secteur public. La France a ainsi mis en œuvre des actions concrètes pour favoriser la réutilisation. Ces efforts ont permis des progrès considérables qui confirment l'important potentiel économique et social attaché à la réutilisation.

La démarche de consultation engagée par la Commission est par conséquent d'un grand intérêt. Les autorités françaises remercient la Commission de cette initiative et elles sont heureuses de pouvoir apporter leur contribution.

L'adoption en 2003 de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public a eu un impact décisif pour sensibiliser les administrations à la nécessaire prise en compte des enjeux de la réutilisation dans les politiques publiques et pour créer un cadre juridique favorable. La France a décidé d'aller au-delà des prescriptions de la directive en créant un **droit à la réutilisation des informations publiques pour des exploitations de toute nature**, y compris à des fins commerciales.

Selon les autorités françaises, **le cadre juridique, tant européen que national, paraît pour l'essentiel adapté aux objectifs poursuivis et ne soulève pas de difficulté particulière**. Le développement d'une dynamique de réutilisation réside principalement dans la promotion de mesures d'accompagnement de la loi, dans un contexte où le développement des technologies du numérique crée un environnement très favorable à l'innovation et au développement de nouveaux produits et services à partir des contenus publics.

A cet égard, une des priorités est d'**améliorer la visibilité** pour les réutilisateurs potentiels des informations publiques disponibles et de leurs conditions de réutilisation et de **promouvoir une offre d'informations publiques transparente et accessible**.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement français a décidé, au-delà de l'obligation faite à chaque administration d'élaborer un répertoire des principales informations disponibles de réaliser un portail national des informations publiques réutilisables qui verra le jour en 2011.

Les autorités françaises ont par ailleurs engagé depuis trois ans un ensemble d'actions pour sensibiliser les administrations, pour mettre en place des outils adaptés et pour améliorer l'accessibilité des informations publiques.

Ces actions contribuent à faciliter la réutilisation des informations publiques et ont permis de réels progrès avec une multiplication des initiatives et des projets tant du côté des administrations que des acteurs de la sphère privée. Les efforts doivent néanmoins être poursuivis pour permettre à l'innovation juridique majeure que constitue le droit à la réutilisation des informations publiques de produire pleinement ses effets.

Dans la perspective d'une modification de la directive, dans le cadre du processus que la Commission souhaite engager, les autorités françaises considèrent que pour contribuer à l'essor de la réutilisation

des informations publiques et à la création d'un marché transfrontalier de produits et de services créés à partir des données publiques, la possibilité de **généraliser à l'ensemble des États membres un véritable droit de réutilisation des informations publiques** devrait être examinée.

En revanche, compte tenu des fortes spécificités et contraintes qui sont attachées aux données des établissements culturels, d'enseignement ou de recherche, les autorités françaises ne jugent pas opportun de revenir sur l'exception dont ils font l'objet dans l'actuelle directive.

En cas de révision de la directive, le cadre général doit rester suffisamment souple pour permettre une nécessaire flexibilité des conditions de mise en œuvre au regard de la diversité des données publiques et des situations dans lesquelles elles sont produites à travers l'ensemble des États membres de l'Union. A ce titre, les autorités françaises pensent qu'une **généralisation d'un seul modèle de tarification, quel qu'il soit, basé sur les coûts et notamment le coût marginal, n'est pas en mesure de répondre à cette diversité**. En revanche, en cas de perception de redevances, la directive pourrait encourager une approche plus économique qui viserait à tenir compte de l'intérêt du marché pour ces données et de l'avantage économique procuré au bénéficiaire par les données publiques. Cette démarche ne remettrait cependant pas en cause la limite de perception de redevances actuellement prévue dans l'article 6 de la directive.

Par ailleurs, les autorités françaises estiment qu'il serait utile d'explicitier la prise en compte de **l'articulation entre les conditions de réutilisation des documents publics et les règles de concurrence**, spécialement dans le cas particulier où des informations concurrentes de celles produites par les entités publiques sont déjà commercialisées sur un marché.

L'ensemble de ces points sont développés dans la réponse des autorités françaises à la consultation de la Commission sur la réutilisation des informations publiques jointe à la présente note. Compte tenu de l'importance accordée par la France à ce sujet, les autorités françaises souhaitent participer activement aux travaux qui seront menés par la Commission ultérieurement.

Questionnaire

Question 1: Do you think that PSI re-use has reached its full potential in Europe?

L'adoption puis la mise en œuvre de la directive sur la réutilisation des informations publiques ont permis des progrès considérables en matière de développement de la réutilisation des données publiques.

La France a créé un environnement propice à l'essor d'activités liées à cette matière première en allant plus loin que les prescriptions de la directive :

- lors de la transposition de la directive en France, a en effet été créé un droit à la réutilisation, dont la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est chargée de veiller au respect. Plus largement, la CADA, en tant qu'autorité administrative indépendante, veille au respect des règles relatives à la réutilisation ;
- des actions de sensibilisation, notamment sous l'impulsion de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), sont menées auprès des administrations afin d'expliquer les enjeux liés à la mise à disposition d'informations en vue de leur réutilisation ;
- des ministères ont constitué des répertoires avec les données disponibles à la réutilisation ;
- un portail d'accès unique a été conçu et sera développé dans les prochains mois (cf. réponses aux questions 3, 20 et 23);
- des outils homogènes, simples à utiliser, dans un environnement juridique sécurisé tant pour les administrations que pour les réutilisateurs ont été créés (différents modèles de licence notamment) ;
- Enfin, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est fortement impliquée dans le processus de réutilisation¹.

Ces actions ont contribué à une prise de conscience des enjeux de la réutilisation des informations publiques. Le nombre de demandes de réutilisation adressées aux administrations est croissant et concerne des domaines très diversifiés aussi bien au niveau national que local. Ces réutilisations concernent la sphère économique mais aussi le monde associatif en visant une meilleure information des citoyens. Il n'est toutefois pas aisé d'évaluer l'ampleur de ces réutilisations, dans la mesure où, l'accès aux documents administratifs n'étant pas soumis à la justification d'un quelconque intérêt, il est possible de procéder à la réutilisation d'informations publiques qui ont été communiquées dans ce cadre sans que l'administration n'en ait connaissance ou en soit préalablement informée.

De nouvelles applications dans le secteur de l'économie numérique se développent à côté des marchés classiques de la réutilisation des informations publiques. Le développement des technologies du numérique et singulièrement les innovations récentes en matière d'applications mobiles constituent à cet égard un facteur très favorable à l'émergence de nouveaux modes de réutilisation.

Les autorités françaises considèrent que ces évolutions récentes confirment que la réutilisation des informations publiques, qui est appelée à se développer encore, possède un potentiel économique et social très prometteur.

Question 2: Could further action towards opening up public data resources and practical measures facilitating re-use (asset lists of available documents, simplified or no licensing conditions, marginal costs etc.) contribute to unlocking innovation and developing new services, applications and mash-ups?

Comme exposé ci-dessus, de nombreuses actions ont déjà été menées pour favoriser la réutilisation des informations publiques dans une optique de lisibilité, de transparence des conditions de

¹ Notamment lorsque l'administration lui demande, comme cela a été le cas pour la réutilisation des documents d'archives, si la réutilisation peut être autorisée en vertu de l'article 13 de la loi CADA ou encore lorsque le réutilisateur procède à des traitements de données à caractère personnel, car il est alors soumis à la loi « Informatique et Libertés » transposant la directive de 95/46/CE.

réutilisation et de sécurité juridique, tout en préservant une nécessaire adaptabilité à la diversité des informations (répertoires, licences types, outils, etc.).

Les autorités françaises considèrent que **les principaux axes de progrès** sont **l'amélioration de la visibilité sur les informations publiques disponibles à la réutilisation, l'adoption de mesures en faveur de leur accessibilité**, voire même **l'amélioration du format des données et l'accompagnement des réutilisateurs** pour la prise en main des bases de données complexes dans les limites du cadre fixé par l'exécution de la mission de service public. C'est notamment l'objectif du portail en cours de développement.

Question 3: Community-wide products and services using PSI are not limited to national borders. Do you think that divergent national rules can make it more complicated to grasp economic opportunities and to develop cross-border products and services?

Le développement d'un véritable marché intérieur européen de produits et services créés à partir d'informations publiques exige qu'une donnée de même nature soit disponible à la réutilisation dans l'ensemble des États membres, dans des conditions transparentes.

Les autorités françaises considèrent à cet égard que le **généralisation dans l'ensemble des États membres d'un droit de réutilisation** tel qu'introduit dans la législation française, aussi bien pour des finalités commerciales que non commerciales, pourrait constituer un facteur très favorable.

Au-delà de la généralisation du droit à la réutilisation, les autorités françaises considèrent qu'une dynamique transfrontalière de réutilisation repose moins sur l'adoption de conditions de réutilisation semblables que sur la **promotion dans les États membres de mesures en faveur de l'accessibilité** des informations publiques dans des conditions les plus transparentes possibles. De telles mesures paraissent de nature à favoriser la réutilisation tant à l'échelle nationale que dans un cadre transfrontalier.

Question 4: Should further action be taken at Community level to promote cross-border products and services re-using PSI?

Les autorités françaises préconisent, au niveau de l'Union européenne, des actions de sensibilisation, l'amélioration de l'interconnexion entre les portails des États membres et l'échange de bonnes pratiques et d'expériences visant à garantir l'accessibilité des informations publiques et la transparence de leurs conditions de réutilisation. Un guide européen des bonnes pratiques pourrait être développé.

Question 5: In your opinion, should the PSI directive be amended?

Les autorités françaises estiment que la directive dans sa version actuelle a permis de créer un cadre favorable au développement d'une dynamique de réutilisation des informations publiques, qui n'a pas encore produit ses pleins effets au regard notamment du potentiel offert par les innovations récentes dans le domaine des technologies du numérique. **La priorité semble devoir être donnée à la poursuite des efforts menés pour donner au cadre actuel sa pleine portée.**

Dans la perspective où la Commission européenne souhaite engager un processus de révision de la directive, les autorités françaises considèrent que les orientations suivantes devraient être privilégiées :

- la création d'un **droit à la réutilisation** ;
- en complément du plafond tarifaire prévu par l'article 6 de la directive, une **approche de la tarification non uniquement orientée vers les coûts supportés par les administrations, mais aussi vers l'avantage économique** apporté aux opérateurs réutilisant les informations dans un cadre commercial ;

- une **prise en compte plus explicite des droits de propriété intellectuelle des organismes producteurs d'informations publiques**, afin d'en permettre la reconnaissance, tout en marquant que le droit de réutilisation est notamment un droit d'exploitation de ces droits de propriété intellectuelle éventuels ;
- une **prise en compte plus explicite de la protection de l'ensemble des droits garantissant la protection des données à caractère personnel** résultant de la directive 95/46/CE. La révision de la directive pourrait être une occasion de mieux l'articuler et la coordonner avec l'application de la directive 95/46/CE, notamment en ce qui concerne les droits des personnes dont les données à caractère personnel sont réutilisées. En effet, la prise en compte notamment des droits d'accès, de rectification et d'opposition des personnes concernées est particulièrement importante lors de réutilisations des données se traduisant par des diffusions par Internet, l'utilisation des données pour des applications de téléphones intelligents (« *smartphones* »), ainsi que des nouvelles pratiques d'indexation des moteurs de recherche.

Question 6: Should “soft law” measures be taken possibly in addition to a modification of the directive, such as Commission guidance or recommendations, regarding the application / interpretation of the PSI directive?

A ce stade, les autorités françaises considèrent que poser la question de la mise en œuvre de mesures de « *soft law* », ou même la rédaction de lignes directrices de la part de la Commission, est prématuré.

Il leur paraît en tout état de cause que l'adoption de telles mesures, outre le fait qu'elles n'ont pas de valeur juridique équivalente à celle d'une directive, peut s'avérer délicate à réaliser au niveau de l'Union européenne, en raison de la diversité des situations dans les États membres, de la variété des types d'informations et des secteurs concernés ainsi que du caractère fortement évolutif du secteur de l'économie numérique .

Dans ce contexte, **une certaine flexibilité dans les règles d'application du cadre général et des grands principes fixés par la directive apparaît nécessaire.**

Question 7: Currently, the PSI directive is not applicable to information held by cultural, educational and research establishments and public service broadcasters. In your opinion, as far as information is not covered by third party intellectual property rights (excluded in any case from the scope of the PSI directive), should the directive apply to information held by

- *Public service broadcasters?*
- *Educational and research establishments?*
- *Cultural establishments?*

Conformément à son article 1^{er}, paragraphes 2 d), e) et f), la directive ne s'applique pas aux documents détenus par les établissements culturels, par les radiodiffuseurs de service public et leurs filiales et par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. **Il n'apparaît pas opportun de modifier le champ d'application de la directive en mettant un terme à ces exclusions.**

Question 8: Could you please indicate reasons for or against the inclusion of information held by these establishments? What would be the benefits / difficulties if the scope was extended to cover such information? Are there certain data sets, if not all, held by these establishments that could be valuable for developing new services or applications and that should be made available to re-use?

Les dispositions contenues à l'article 1^{er}, paragraphes 2 d) et f) de la directive ont été transposées dans l'article 11 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée aux termes duquel : « *Par dérogation au présent chapitre, les conditions dans lesquelles les informations peuvent être réutilisées sont fixées, le cas échéant, par les administrations mentionnées aux a et b du présent article lorsqu'elles figurent dans des documents élaborés ou détenus par : a) Des établissements et institutions d'enseignement et de recherche ; b) Des établissements, organismes ou services culturels* ».

Les raisons de ces exclusions du champ d'application de la directive ont été explicitées dans le préambule de la proposition de directive : « *certains organismes du secteur public dont les activités ont trait à la culture ou à l'enseignement ont droit à un traitement spécial en raison de plusieurs facteurs. L'application de la directive risque de leur imposer une charge administrative élevée par rapport aux avantages escomptés. Leurs informations échapperaient, du reste, en grande partie aux dispositions de la directive compte tenu des droits d'auteur détenus par des tiers. Enfin leur fonction dans la société en tant que vecteurs de culture et de connaissances leur confère un statut particulier.* ».

Les autorités françaises considèrent que ces raisons de principe prévalent toujours. Il est reconnu aux données culturelles et scientifiques, y compris les données produites par les radiodiffuseurs, une valeur spécifique et éminente justifiant leur conservation, leur transmission aux générations futures et leur diffusion au plus large public.

En effet, la nature de certaines informations publiques (fonds photographiques, représentations de tableaux, reproductions d'œuvres d'art, captations de spectacles, cours des professeurs, thèses universitaires, etc.) ne peut, a priori et sans précaution, être assimilés au vaste ensemble des informations publiques, assujetties au traitement de droit commun.

Par ailleurs, il semble essentiel de pouvoir conserver une certaine latitude concernant le régime applicable afin d'écartier ou de limiter la réutilisation de certaines données sensibles (fonds d'archives de guerre, collections d'œuvres protégées, d'objets ou de monuments privés, données nominatives, etc.) ou certains types d'usages.

En outre, l'esprit de la directive, qui permet la réutilisation d'une partie seulement d'un ensemble cohérent de données, peut s'avérer contraire à l'atteinte des objectifs scientifiques ou culturels lorsqu'il y a lieu de maintenir l'exhaustivité d'une collection ou le contexte de délivrance d'une donnée.

Il apparaît donc que, dans un contexte où les règles de droit commun de la réutilisation n'ont pas elles-mêmes été stabilisées et où leur mise en œuvre reste encore partielle, une telle extension serait assurément prématurée.

L'esprit d'ouverture de la directive rencontre totalement les objectifs de la France de maximisation de la diffusion et de l'appropriation des données culturelles et scientifiques. En ce qui concerne le secteur culturel, un groupe de travail sur le patrimoine culturel numérisé intitulé « partager notre patrimoine culturel » a été mis en place au ministère français de la Culture et de la Communication en 2009. Il a eu pour mission d'émettre des recommandations afin d'éclaircir et d'optimiser les conditions de la réutilisation de ces données, dans le respect du droit en vigueur. Dans la dynamique de ces travaux, le ministère de la Culture et de la Communication élabore un guide précisant le régime juridique applicable aux informations publiques culturelles et proposant des outils juridiques (contrats de licences types, mentions légales) et économiques (grands principes de tarification) simples et adaptés permettant aux acteurs concernés d'accompagner les actes de réutilisation dans le secteur culturel (disponible début 2011).

Ces travaux apportent la démonstration que le maintien de la dérogation par la directive n'est pas contradictoire avec l'affirmation d'une politique globale et active de réutilisation des informations publiques culturelles. Bien au contraire, **la dérogation apparaît comme une condition favorable à la définition d'un régime de réutilisation ambitieux, car respectueux de la spécificité des informations publiques culturelles.**

Question 9: Do you think that the definitions of the PSI directive cause problems and should be amended or clarified?

Les autorités françaises estiment que les définitions de l'article 2 de la directive ne nécessitent pas d'amendements ou de clarifications à ce stade.

Cependant, les autorités françaises notent que l'absence de définition du régime dérogatoire accordé aux services d'archives publiques constitue parfois une **difficulté dans la réutilisation de documents d'archives contenant des données à caractère personnel**, notamment dans les projets de constitution de bases de données commerciales et lors de la réalisation d'index nominatifs de recherche contenant des fichiers d'archives publiques diffusés sur Internet. Si, conformément au 3^{ème} alinéa de l'article 36 de la loi « Informatique et Libertés », de telles réutilisations sont soumises soit à

l'accord exprès de la personne concernée, soit à autorisation ou avis préalable de la CNIL, **ces documents d'archives comportent parfois des données qui concernent certes des personnes décédées, mais dont la connaissance par des tiers peut avoir de redoutables conséquences sur la vie privée de personnes vivantes.** Il en est ainsi notamment des informations relatives aux acquisitions ou pertes de la nationalité française, aux condamnations pénales ou encore de données relatives à la santé.

Or, l'article 2 de la directive 95/46/CE auquel renvoie la directive 2003/98/CE circonscrit la notion de données à caractère personnel aux « personnes physiques », et semble ainsi se référer aux personnes vivantes, dès lors qu'une personne décédée ne jouit plus de la personnalité juridique.

Si la directive 95/46/CE peut être interprétée comme ne protégeant que les personnes vivantes, l'introduction, dans le cadre de la révision de cette dernière directive, d'une disposition spécifique sur la protection des données personnelles relatives à des personnes décédées serait opportune et ce au regard des répercussions que peuvent parfois avoir vis-à-vis des descendants la diffusion et la réutilisation de données concernant leurs ascendants décédés (atteinte à la réputation, à leur intimité, etc.).

Question 10: Do you think that all public sector information which is already publicly accessible should also be re-usable?

Les autorités françaises ne peuvent qu'être favorables à un tel principe. Elles rappellent qu'en France la plupart des informations publiques communicables ou diffusées peuvent faire l'objet d'une réutilisation. Conformément à la directive 2003/98/CE, la loi française prévoit en effet que les informations contenues dans **des documents administratifs constituent des informations publiques réutilisables lorsque leur communication « constitue un droit »** pour toute personne en vertu de cette loi ou d'une autre disposition législative, **ou lorsqu'elles ont fait l'objet d'une diffusion publique.**

Ainsi sont seules exclues du champ de la réutilisation les informations qui ne sont accessibles qu'à certaines personnes à raison de leur qualité ou de leur intérêt, notamment celles qui sont couvertes par le secret de la vie privée, le secret médical ou le secret en matière industrielle et commerciale, ainsi que les informations contenues dans des documents produits ou reçus par les administrations dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial et sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

Question 11: In your opinion, what would be the advantages / disadvantages of this?

Cette règle permet de faciliter l'identification du champ des informations publiques disponibles à la réutilisation tout en diminuant la charge de gestion et de traitement des demandes d'autorisation de réutilisation des informations diffusées pour les administrations.

Pour autant, les conditions de réutilisation des informations publiées sur les sites Internet, qui peuvent dans certains cas être soumises à des régimes spécifiques ou à des contraintes particulières (contenus grevés de droits de propriété intellectuelle de tiers, données à caractère personnel), doivent être claires et sans ambiguïté pour les réutilisateurs. Ces conditions doivent apparaître précisément et clairement dans les mentions légales des sites Internet et sur les répertoires recensant les informations publiques.

Question 12: Do you think that the requirements applicable to the processing of re-use requests should be tightened or clarified?

Les autorités françaises considèrent que **les règles applicables au traitement des demandes de réutilisation sont satisfaisantes**. La loi a fixé en France un délai de réponse aux demandes de réutilisation et prévoit, en cas de décision défavorable en matière de réutilisation, la possibilité d'introduire un recours administratif préalable obligatoire devant la Commission d'accès aux documents administratifs chargée d'émettre un avis dans un délai d'un mois, puis, le cas échéant, un recours contentieux contre la décision de l'administration.

Question 13: In your opinion, should more re-use friendly formats (e.g. machine readable) be promoted?

Au-delà de la question de la visibilité des données publiques disponibles à la réutilisation, celle des formats peut en effet se poser. Dans certains cas, le format des données peut constituer un frein pour certains acteurs économiques désirant développer des produits innovants à partir des informations publiques. En effet, dans certains cas, les coûts nécessaires pour mettre les données dans des formats exploitables peuvent dissuader les acteurs économiques d'utiliser ces données. Cela dépend néanmoins de la nature des informations et des modes d'exploitation potentiels.

Pour réduire ces obstacles et développer les marchés de réutilisation, les autorités françaises préconisent, au plan national, une **démarche pragmatique d'adaptation progressive des formats en fonction des besoins, des priorités identifiées et des moyens disponibles**. L'intégration en amont des exigences de mise à disposition des données au sein des systèmes d'information des administrations, notamment à travers l'adoption de formats ouverts, pourrait faire l'objet d'échanges de bonnes pratiques au niveau européen.

Compte tenu du contexte budgétaire contraint, l'investissement nécessaire à l'adaptation des formats doit pouvoir être financé par les redevances de réutilisation. Ainsi, il sera possible de mettre en place un mécanisme vertueux permettant d'assurer un égal accès aux données dans des formats exploitables.

En revanche, les autorités françaises sont **hostiles à toute démarche générale ayant un caractère normatif** qui non seulement se heurterait à des difficultés de mise œuvre sans garantie quant à sa réelle efficacité mais risquerait aussi d'être contreproductive au regard des objectifs de la réutilisation.

Question 14: In your opinion, public sector information should be made available for re-use

- *At charges based on full cost recovery, together with a reasonable return on investment?*
- *At charges based on full cost recovery?*
- *At charges based on partial cost recovery?*
- *At marginal costs for reproducing and disseminating the documents?*
- *At marginal costs as the basic rule with certain limited exceptions?*
- *For free as regards both commercial and non-commercial re-use?*
- *For free as regards non-commercial re-use?*

Au préalable, les autorités françaises tiennent à souligner leur **attachement à la disposition actuellement prévue dans l'article 6 de la directive** précisant que le total des redevances perçues ne devrait pas excéder la somme des coûts de collecte, de production et de diffusion, augmentée le cas échéant d'une rémunération raisonnable au titre de l'investissement consenti. En effet, l'administration n'a pas vocation à générer des bénéfices en mettant à disposition des données publiques à des fins de réutilisation.

Vouloir définir un modèle de tarification unique, quel qu'il soit, serait illusoire tant la diversité des situations est grande. En effet, la réutilisation concerne des données dont la qualité et le degré d'enrichissement sont très variables et des modes de réutilisation divers, commerciaux et non commerciaux. Les situations peuvent également différer par le mode de financement de la production des informations. Pour tenir compte de cette diversité, il convient donc de privilégier un **cadre**

souple et adaptable permettant la gratuité aussi bien que des redevances recouvrant tout ou partie des coûts supportés par l'administration selon les situations.

Dans cette optique, les autorités françaises considèrent que les **administrations pourraient être encouragées (et non contraintes), dans le cadre fixé par l'article 6 de l'actuelle directive, à adopter une approche plus économique** de la question de la tarification qui tienne compte des investissements réalisés par l'administration pour produire et diffuser des informations publiques, tout en étant cohérente avec l'avantage économique procuré au réutilisateur des données. La tarification doit **a minima, tenir compte des investissements spécifiques éventuellement consentis par l'administration** pour mettre à disposition ses données, ce qui n'exclut pas la gratuité lorsque ces investissements représentent un coût mineur.

A ce titre, les autorités françaises souhaitent insister sur le fait qu'une **tarification au coût marginal ne permet pas de couvrir les dépenses d'investissement** réalisées pour faciliter la mise à disposition des données publiques et leur appropriation par des réutilisateurs. La numérisation qui suppose des investissements lourds en fournit un parfait exemple. Cet investissement consenti par l'administration favorise l'appropriation des données par les opérateurs en permettant une économie sur une partie des coûts nécessaires à leur exploitation commerciale. Or, en même temps, ces investissements font tendre vers zéro le coût marginal de mise à disposition qui se définit comme le coût engendré par l'administration pour satisfaire une demande de réutilisation supplémentaire. **En imposant un coût marginal, on enlève toute incitation aux administrations de réaliser les investissements nécessaires dans un intérêt partagé par l'ensemble des bénéficiaires.**

Au-delà de la prise en compte du coût de mise à disposition, la question de la tarification devrait être envisagée de façon différenciée selon les situations. A ce titre, la tarification pourrait notamment tenir compte de la nature des données et de leur valeur économique. Par exemple, dans le cas des réutilisations commerciales, cette valeur économique des informations dépend du degré d'enrichissement des données, des applications possibles, des modèles économiques qui y sont associés, mais aussi de la maturité des marchés, ainsi que de l'existence ou non d'informations comparables produites par des acteurs privés. Ainsi, les investissements consentis pour élaborer les données dans le cadre de la mission de service public et les droits de propriété intellectuelle qui y sont le cas échéant attachés, peuvent justifier une rémunération raisonnable à un niveau compatible avec l'intérêt du marché pour ces informations.

Dès lors que les modalités de tarification sont adaptées, cette approche qui recouvre un partage équitable de la valeur ajoutée créée entre producteur et réutilisateur est, et dans un contexte budgétaire très contraint, de nature à alimenter un **cercle vertueux favorable à l'innovation en procurant à l'administration des marges de manœuvre pour financer l'amélioration des données en qualité**, en format et en mode de diffusion et en contribuant ainsi à alimenter favorablement la dynamique de réutilisation.

Les autorités françaises souhaitent souligner que la position défendue ne signifie pas une tarification systématique au-delà du coût de mise à disposition pour la réutilisation commerciale pour l'ensemble des données publiques. Au contraire, elles plaident pour une **approche pragmatique et flexible autorisant la coexistence de différents modèles de tarification, dont la gratuité.** Cette position permet d'appliquer la formule tarifaire optimale d'un point de vue socio-économique en fonction de la situation rencontrée.

Question 15: What would be the benefits of charging based on marginal costs? What could be the disadvantages?

Comme indiqué ci-dessus la tarification au coût marginal, qui dans la majorité des cas équivaut à la gratuité des informations, peut dans certains cas correspondre à un optimum mais **ne peut être envisagée comme un modèle général.**

Outre les inconvénients déjà soulevés, **la généralisation d'une tarification au coût marginal peut aussi se révéler impraticable au regard des contraintes liées à l'application du droit de la**

concurrence. En effet, dans la situation où des données comparables ou de même nature font déjà objet d'une commercialisation sur un marché, une tarification au coût marginal pourrait soulever des difficultés en termes de concurrence.

De plus, **dans un contexte de fortes tensions sur les ressources budgétaires publiques**, la logique de tarification ne peut faire abstraction des conditions de l'équilibre financier des services publics producteurs d'informations. La perte de revenus associée à une logique de tarification au coût marginal pourrait contraindre certains producteurs, non seulement à réduire les efforts en faveur d'une mise à disposition des données en vue de leur réutilisation, mais aussi dans certains cas à abandonner la production de certaines données ou à devoir revoir à la baisse leur niveau de qualité.

Question 16: What could be the exceptions to a default rule of marginal costs?

Les autorités françaises sont d'avis que la diversité des données publiques, les différences dans les modes de production de ces données et les modes d'organisation administrative à travers les États membres de l'Union rendent l'**identification de critères d'exception objectifs difficile**.

Comme il a été précisé ci-dessus, pour tenir compte de ces disparités et créer une réelle dynamique de réutilisation des informations publiques, les autorités françaises préconisent **une approche plus flexible et économique de la question de la tarification**. L'objectif est de permettre une rémunération équitable des producteurs de données pour les inciter à mettre les données à disposition dans des formats adéquats à la réutilisation, tout en promouvant l'innovation. Les investissements consentis par l'administration, en faisant baisser le coût d'appropriation des données par les réutilisateurs, permettront d'amorcer un cercle vertueux, servant les intérêts de l'ensemble des parties prenantes et de faire vivre le droit à la réutilisation des documents publics.

Question 17: Do you think that the current rules on charging (allowing full cost recovery, together with a reasonable return on investment) should be tightened and/or clarified in respect of how much re-users can be charged?

Comme signalé plus haut, les autorités françaises ne souhaitent pas remettre en cause la disposition actuellement prévue dans l'article 6 de la directive qui précise que le total des redevances perçues ne devrait pas excéder la somme des coûts de collecte, de production et de diffusion, augmentée le cas échéant d'une rémunération raisonnable au titre de l'investissement consenti. Ce même article prévoit par ailleurs qu'en cas de perception de redevances, les tarifs devraient être fixés en fonction des coûts, calculés en concordance avec les principes comptables applicables aux organismes du secteur public.

Tout en maintenant la possibilité de fixer une redevance sur la base de la totalité des coûts lorsque cela est pertinent, les autorités françaises considèrent qu'un **principe de tarification basé exclusivement sur une approche par les coûts ne permet pas dans un certain nombre de cas de fixer les tarifs à un niveau satisfaisant pour favoriser la réutilisation**. Pour les autorités françaises, s'il convient de tenir compte des coûts, une approche pertinente de la tarification devrait également permettre de prendre en compte la valeur économique procurée au bénéficiaire.

Ainsi, une tarification positive ne crée pas de frein à la réutilisation tant que celle-ci est compatible avec le consentement à payer des réutilisateurs qui dépend notamment du mode de réutilisation, du degré d'enrichissement et de la qualité des informations publiques. Pour garantir ce bénéfice économique satisfaisant pour le réutilisateur dans un cadre commercial, il peut être intéressant d'étudier l'application de modalités tarifaires variables (par exemple en fonction du chiffre d'affaires réalisé avec les données), lorsque cela paraît pertinent.

Selon la même logique, des informations ayant des profils de coûts très différents doivent pouvoir être mises à disposition dans des conditions de tarification voisines y compris gratuitement si la valeur économique des informations et le contexte concurrentiel le justifient. **La flexibilité dans les modalités de tarification est indispensable** empêchant une approche normative unique.

Question 18: Do you think that the current transparency rules regarding conditions and standard charges for re-use of PSI should be changed / clarified?

Les règles actuelles de transparence quant aux conditions de réutilisation et de fixation des redevances (article 7 de la directive) paraissent satisfaisantes et suffisantes aux autorités françaises.

Question 19: Do current licensing regimes of Member States or of individual public sector bodies still create problems for re-use (e.g. by imposing unfair conditions or by unduly restricting the possibilities for re-use)?

En France, la délivrance de licences n'est obligatoire que lorsque la réutilisation des informations publiques donne lieu à la perception d'une redevance. Quand ce n'est pas le cas, et hors régime particulier relevant des exceptions prévues par la directive, les informations publiques peuvent dans la plupart des cas être réutilisées sous réserve de respecter les seules conditions générales prévues par la loi elle-même. **Des conditions particulières, le cas échéant plus restrictives, ne peuvent être fixées que si elles répondent à des motifs d'intérêt général et dans une mesure proportionnée.** Parmi les attributions de la CADA, figure en particulier celle de veiller à ce qu'aucune limite non justifiée ne soit mise à la réutilisation. **Les autorités françaises n'ont pas noté de difficultés particulières dans l'application des modèles de licences types actuellement disponibles.**

Afin de répondre au besoin exprimé par certains réutilisateurs et producteurs d'informations publiques, **des conditions générales de réutilisation des informations publiques type ont été élaborées.** Elles favorisent la lisibilité des conditions générales de réutilisation fixées par la loi et permettent de sécuriser l'exploitation des informations publiques en rappelant les droits et obligations applicables. Ces conditions tiennent compte en particulier de l'articulation de la législation spécifique à la réutilisation des informations publiques avec la réglementation applicable aux données personnelles et avec le code de la propriété intellectuelle.

Ainsi, même lorsque la réutilisation est gratuite et n'est soumise à aucune condition particulière, les autorités françaises estiment qu'il convient de maintenir la possibilité de délivrance d'une licence. **Ces licences doivent être les plus simples et les plus lisibles possibles,** tout en étant adaptées aux caractéristiques propres des informations publiques. Dans la majorité des cas, dans les modèles de licence, une attention particulière du réutilisateur doit être appelée sur le fait que si les données sont modifiables, ces modifications ne doivent en aucun cas dénaturer leur sens ni induire l'utilisateur final en erreur.

Des échanges de bonnes pratiques sur la question des licences gagneraient à être développés au niveau européen et seraient de nature à contribuer favorablement au développement d'un véritable marché intérieur européen de produits et services créés à partir d'informations publiques. Dans cette optique, un cadre de référence non normatif pourrait être défini au niveau européen en concertation avec les représentants des producteurs et des réutilisateurs de données. Ce cadre contiendrait les principales dispositions nécessaires à la rédaction d'une licence-type de mise à disposition d'informations publiques.

Question 20: Do you think that more measures should be taken to facilitate the search for documents available for re-use?

L'article 9 de la directive incite les États membres à mettre en œuvre des mesures permettant de faciliter la recherche des documents disponibles pour la réutilisation : répertoires, portails, etc.

Les autorités françaises ont pris la mesure de l'enjeu lié à la connaissance des informations disponibles et à une bonne compréhension par les réutilisateurs des conditions de réutilisation. En France, la **constitution de répertoires des principaux documents dans lesquels figurent les informations publiques est une obligation légale.** Ces répertoires doivent être disponibles en ligne.

Au-delà de cette obligation, l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) a initié plusieurs actions et développé des outils visant à faciliter l'accès aux informations publiques réutilisables. Des instructions ont ainsi été données afin d'accélérer le recensement des données publiques pouvant être mise à disposition des réutilisateurs, constituer ou améliorer les répertoires prévus par la loi.

L'APIE a également mené un travail de **conception d'un portail national des informations publiques réutilisables**. Ce portail est une des mesures du plan national de développement de l'économie numérique « France numérique 2012 ». La phase de conception étant achevée, la phase de réalisation sera bientôt lancée pour une ouverture du portail en 2011. La réalisation du portail sera pilotée par un directeur de projet rattaché au Premier ministre, dont le Conseil des ministres du 24 novembre 2010 a annoncé la nomination prochaine.

L'objectif de cet outil est d'améliorer l'accessibilité des informations publiques, de renforcer la transparence sur ces informations et leurs conditions de réutilisation et de susciter de nouvelles demandes de réutilisation. Les fonctionnalités du portail seront organisées autour d'un puissant moteur de recherche et seront conçues en interaction avec les réutilisateurs. L'ambition du portail français sera d'accompagner une dynamique d'innovation tout en constituant un facteur de modernisation pour l'administration. Son objectif est de favoriser une mobilisation active des producteurs d'informations publiques et d'instaurer un dialogue suivi avec les réutilisateurs afin de mieux répondre aux besoins et aux attentes.

Par ailleurs, l'amélioration de la lisibilité des conditions de réutilisation a été au cœur de l'action menée récemment en France pour faciliter la recherche et l'accès aux informations publiques. Elle s'articule autour de plusieurs axes :

- la mise au point de **pictogrammes** symbolisant les conditions de réutilisation et attachés à chaque information publique présente dans les répertoires² ;
- la rédaction de **licences types** et de **conditions générales de réutilisation** ;
- la diffusion auprès des administrations d'un **cadre type de mentions légales à apposer sur les sites Internet**.

Question 21: In your opinion, have the current rules on non-discrimination caused problems in practice and should they be tightened / clarified to foster fair trading conditions?

Les autorités françaises sont toujours très attentives au respect des règles en matière d'égalité et de concurrence. Le souci de ne pas causer de discrimination est ainsi toujours présent lors de la fixation des conditions de réutilisation des informations et des modalités de mise à disposition des informations. Elles considèrent que le droit commun national et de l'UE est suffisant pour prévenir et sanctionner les pratiques abusives en la matière.

Question 22: Do you think that exclusive arrangements are a problem and that more measures should be taken to address them?

La loi française est très stricte à l'égard des accords d'exclusivité relatifs à la réutilisation des informations publiques. Elle a en effet prévu que « le contenu des accords d'exclusivité, mentionnés à l'article 14 de la loi du 17 juillet 1978, conclus après le 31 décembre 2003 devait être publié au Journal officiel de la République française. Les accords d'exclusivité existants qui ne relèvent pas de l'exception prévue au premier alinéa de cet article prennent fin à l'échéance du contrat et, au plus tard, le 31 décembre 2008. »

L'enquête menée par la Commission européenne en 2010 n'a pas montré de problème significatif en France sur cette question de l'exclusivité. Les cas cités dans le rapport d'enquête publié sur le site Internet de la Commission, pour autant qu'ils tombent réellement sous le coup des

² <https://www.apiefrance.fr/sections/actualites/des-pictogrammes-pour-la-reutilisation-des-informations-publiques/view>

dispositions prévues par la directive transposée en droit national, feront l'objet de réponses des autorités françaises dans le cadre approprié.

Question 23: Should the Commission encourage deployment measures at national level such as exchange of good practices, awareness raising and/or practical measures facilitating re-use?

La Commission peut effectivement aider les États membres dans la mise en œuvre de leur politique en faveur de la réutilisation des informations publiques en renforçant la coordination et en favorisant l'échange et le partage des bonnes pratiques. Des réunions plus fréquentes du groupe d'experts à Luxembourg avec un ordre du jour thématique pourraient être envisagées.

Question 24: Should the Commission promote practical measures such as national portals (like the www.data.gov.uk or the www.data.gov in the US) with a strong political drive towards opening up the wealth of public sector data?

Il semble effectivement important de favoriser le développement de portails nationaux qui permettent une meilleure recherche des informations publiques disponibles pour la réutilisation. Plusieurs États membres ont entrepris la réalisation de tels portails, dont certains sont déjà ouverts.

Les autorités françaises considèrent par ailleurs que pour atteindre pleinement les objectifs fixés, le développement d'un portail national doit être porté au plus haut niveau politique, comme cela est le cas en France.

Au vu de ces expériences, **la Commission pourrait promouvoir la mise en place de ces instruments dans l'ensemble des États membres et favoriser leur interconnexion.** Les interconnexions entre le portail français et les autres portails devraient évidemment respecter, si toutefois des données à caractère personnel étaient traitées, les formalités préalables prévues par la loi « Informatiques et Libertés » transposant la directive 95/46/CE.

Question 25: What changes in policy of Member States and/or public sector bodies regarding re-use of public sector information have you noticed since the adoption of the PSI directive in 2003?

Les informations publiques suscitent en France un grand intérêt. C'est un sujet porteur d'idées, de créativité et d'initiatives en faveur de l'innovation. La prise de conscience que les informations publiques recouvrent un potentiel de valeur économique et social exploitable en dehors des missions de service public s'est diffusée au sein des administrations. La politique de diffusion des informations publiques s'enrichit ainsi progressivement dans les administrations d'une nouvelle dimension, en parallèle des préoccupations d'accès du grand public et de développement de l'administration électronique.

Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) de juin 2010 a confirmé les **objectifs du gouvernement français en matière de réutilisation des données publiques**³ et l'importance attachée au vecteur de modernisation des administrations et de développement de services nouveaux pour les usagers que constitue le droit à réutilisation.

Une instance de concertation, le **Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative** (COEPIA)⁴, a été créée et placée auprès du Premier ministre. Elle est chargée entre autres missions de faire des propositions concrètes pour améliorer le dialogue entre les administrations et les opérateurs et les conditions juridiques et techniques de mise à disposition des informations publiques en vue de leur réutilisation.

³ http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/fileadmin/user_upload/dossier_cmpp4.pdf

⁴ <http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/missions/comite-orientation-edition-publique.html>

Le sujet de la réutilisation est devenu une composante incontournable de la thématique de l'innovation et du développement économique dans la sphère numérique. La matière première que constituent les informations publiques est au cœur de nombreux projets auxquels participent les administrations et les réutilisateurs de toutes catégories.

On observe déjà de **nombreuses réutilisations concrètes et nouvelles d'informations publiques dans différents secteurs d'informations** : informations pratiques, informations géographiques, par exemple. Les administrations reçoivent de plus en plus de nouvelles demandes dans de nombreux secteurs avec l'apparition de nouveaux acteurs et pour des informations qui jusqu'alors ne faisaient l'objet d'aucune exploitation par des opérateurs privés. Ces demandes émanent de catégories de réutilisateurs de toutes tailles, des développeurs individuels aux grands opérateurs.

La réutilisation des informations est également au cœur de **nombreux débats** avec des séminaires, des colloques organisés au niveau national et local. La presse spécialisée consacre également des dossiers et des articles à la question et les blogs et sites Internet se font l'écho de ces débats et réflexions.

Des **projets expérimentaux** autour de la donnée publique, associant représentants des réutilisateurs et personnes publiques voient le jour que ce soit au niveau national ou local. Ils permettront d'identifier les nouveaux usages pouvant être développés autour d'applications mettant en œuvre des données publiques, de mieux comprendre les freins éventuels à la réutilisation des informations, de cerner les conditions de mise à disposition les plus favorables.

Des **projets de R&D sur la valorisation des contenus numériques impliquant des données publiques se développent également**, notamment dans le cadre des programmes faisant l'objet d'un soutien public. L'un de ces programmes est celui des **investissements d'avenir**, dont le volet « numérisation des contenus » prévoit, entre autres, un soutien à la R&D sur les technologies de numérisation et valorisation des contenus numériques. Les technologies susceptibles de bénéficier de ce soutien sont celles nécessaires à la production de contenus numériques (numérisation de l'existant, production de méta-données, etc.), au traitement et à la gestion des contenus numériques (stockage, indexation, recherche, etc.), à la diffusion et la valorisation.

Question 26: What have been the positive effects of the PSI directive and of these changes? Please give also figures on growth in terms of turnover, staff, number of clients, downloads etc., where possible.

N/A

Question 27: What are the remaining barriers to re-use (availability of information, charging, licensing conditions, etc.)?

Comme cela a été exprimé à plusieurs reprises dans les réponses précédentes, des progrès pourraient être réalisés en faveur de la visibilité des données existantes et disponibles à la réutilisation, de la lisibilité de leurs conditions de réutilisation et dans certains cas, du format des documents publics, afin de favoriser l'émergence de produits et services utilisant des informations publiques.

Question 28: Would you have any other comments or input that you wish to give regarding the review of the PSI directive?

N/A