

- Concernant les différends entre secteurs public et privé, cette instance pourrait comprendre un comité plus restreint remplissant un rôle de médiation.

## LES TEXTES EXISTANTS

### les rapports

Ces rapports sont consultables sur le site de la documentation française ou sur le site "admi.net"

- la commercialisation des données publiques, M. Gaudrat pour l'Observatoire Juridique des Technologies de l'Information (1992)
- diffusion des données publiques et marché de l'information, P. Soubie à l'Association "Communication publique"
- les relations entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine de l'industrie éditoriale, M. Groshens au Premier Ministre
- Données personnelles et société de l'information, M. Braibant, mars 1998
- Le commerce électronique : une nouvelle donne pour les consommateurs, les entreprises, les citoyens et les entreprises publiques, F. Lorentz au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, janvier 1998

### les textes législatifs, de portée très générale

- la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés
- la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives

- le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

### les circulaires générales

- la circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques
- la circulaire du 20 mars 1998 sur l'activité éditoriale de l'administration
- la circulaire du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur internet

### les textes de niveau communautaire

- le droit communautaire de la concurrence
- la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données
- la directive 96/9/CE du 11 mars 1996 concernant la protection juridique des bases de données
- la directive 90/313/CEE sur les données environnementales
- le livre vert du 20 janvier 1999 sur l'information émanant du service public dans la société de l'information

---

*fiche élaborée par le groupe de travail à partir du rapport "Diffusion des données publiques et révolution numérique" établi par Dieudonné Mandelkern en novembre 1999.*

---

avril 2000

---

## PROPOSITIONS DU RAPPORT MANDELKERN

Plusieurs fiches techniques du CNIG ont déjà abordé le thème de la diffusion des données publiques<sup>(1)</sup>. Mais elles ne pouvaient prendre en compte la pression technologique qui s'exerce aujourd'hui, en particulier par les accès à distance. Un rapport administratif récent, entrepris dans le cadre d'une réflexion confiée par le Premier ministre à Bruno Lasserre sur "L'Etat et les nouvelles technologies de l'information" aborde le sujet de la "diffusion des données publiques et révolution numérique". Son auteur, Dieudonné Mandelkern, propose un ensemble de définitions et élabore des recommandations qui marquent une évolution de plus dans l'accessibilité des données publiques. Elles devraient connaître une suite réglementaire sinon législative dans les prochains mois.

La présente fiche, constituée d'extraits du rapport, en propose les éléments principaux.

### INTRODUCTION

Avec la mise en place d'un Programme d'action du Gouvernement pour l'entrée de la France dans la société de l'information (PAGSI), les Pouvoirs publics ont pris acte de l'ampleur des modifications qu'introduit la forme numérique de l'information, en créant de nouveaux services, en modifiant les usages, en bouleversant les positions acquises.

Si la question de la diffusion des données publiques a déjà donné lieu à maintes réflexions et décisions, leur numérisation pose les problèmes sous un jour nouveau en raison de l'instantanéité, de l'extension sans limite et du faible coût de la diffusion, ainsi que de l'interactivité que permettent les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

L'Atelier mis en place pour préparer le rapport a permis de faire débattre de ces problèmes conflictuels la plupart des parties intéressées : administrations, diffuseurs publics, éditeurs privés, représentants de la presse spécialisée, universitaires,

### DEFINITIONS UTILISEES

#### données publiques

Les données publiques sont des données collectées ou produites, dans le cadre de sa mission, par

un service public sur fonds publics, à condition d'avoir vocation à être diffusées.

Cette définition reprend celle proposée par la circulaire Premier ministre du 14 février 1994 et la complète pour tenir compte des secrets légaux. Elle s'applique quelle que soit la modalité d'exercice du service public : régie, EPA, EPIC, délégation de service public.

#### données de base

Les données de base sont des données brutes traitées de manière strictement nécessaire pour être techniquement et légalement communicables.

Cette notion est préférée à celle de données brutes, certaines d'entre elles ne pouvant faire l'objet d'une diffusion sans un traitement minimum ou bénéficiant d'une valeur ajoutée minimale résultant de leur mise en œuvre pour les besoins propres du service.

### LES EFFETS DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

- le faible coût de la diffusion et de la duplication remet en cause la structure tarifaire de la diffusion

(1) n°8 données publiques localisées, aspects juridiques, n°24 La diffusion des données informatiques publiques, contraintes, méthodologie et enjeu

des données publiques. Même si la diffusion numérique peut entraîner des coûts de structuration de l'information, les prix des matériels baissent et les services publics se doivent d'utiliser les techniques disponibles en application du principe de mutabilité. La notion de coût marginal perd de plus en plus de sa pertinence.

- une nouvelle prise en compte de la dimension du temps donne un sens nouveau à la notion de qualité. L'exigence croissante de réactivité conduit à des mises à jour fréquentes, à des délais de téléchargement et de réponse aux messages rapides. Par ailleurs, l'intégrité et l'authenticité des données deviennent des composantes importantes de la qualité et sont sources d'une demande de labellisation.
- l'interactivité provoque diverses conséquences. Elle impose une délimitation claire et publique des compétences administratives qui ont mécaniquement tendance à aller au-delà, pour satisfaire l'utilisateur. Elle conduit à faire évoluer l'organisation interne des services, pour rendre disponible l'expertise ad hoc et adapter les chaînes de délégations de pouvoir. Elle poussera à l'extension de la notion de "données essentielles" introduite par le PAGSI.

## UN SECTEUR TRES CONFLICTUEL

- la diffusion des données publiques paraît en France une activité peu dynamique, traversée par des conflits multiples. Mais beaucoup des difficultés qui agitent ce secteur sont indépendantes du progrès technologique et tiennent à l'inadaptation de l'encadrement juridique actuel. Trois secteurs sont apparus particulièrement conflictuels, le secteur de l'information géographique, les données publiques juridiques, l'information économique et financière sur les entreprises.
- quatre griefs principaux sont relevés : l'accès des éditeurs privés est l'un des sujets majeurs de conflits, la tarification est contestée, de même que les modalités de l'organisation de la diffusion. De plus, différentes critiques d'ordre technique sont également fréquemment formulées.

## RECOMMANDATIONS

### *l'obligation de mise à disposition numérique*

La numérisation du travail administratif permet et rend aujourd'hui nécessaire l'instauration d'une obligation incombant aux organismes publics de mettre à disposition les données publiques de base numérisées diffusables, moyennant la possibilité d'une rémunération, sauf pour les données "essentielles"<sup>(2)</sup>.

- l'obligation de mise à disposition se limiterait à une attitude de diffusion passive, qui devrait normalement consister en une mise en ligne des données. Elle ne vise que les flux de données nouvelles. Elle a pour corollaire l'instauration effective d'un inventaire, pour chaque administration, des gisements de données numérisées. Pour inclure les collectivités locales, et dans certains cas les services publics industriels et commerciaux, une telle obligation devrait être instaurée par un texte de nature législative.
- une telle obligation imposerait aux services publics de motiver et de justifier un refus de diffusion.
- elle offrirait aux entreprises ainsi qu'aux associations et au monde universitaire, une possibilité très large de traiter les données publiques. Elle contribuerait aussi à la mise en œuvre effective d'un accès citoyen.
- elle ouvrirait largement les gisements de données publiques aux opérateurs privés.

### *la diffusion gratuite des données essentielles*

Le rapport considère données essentielles les données publiques dont la mise à disposition est une condition indispensable à l'exercice des droits du citoyen.

Le critère de la finalité de l'usage commande une présentation des données essentielles sous une forme facilement et universellement accessible.

(2) voir paragraphe suivant

Les données essentielles incluront, pour une compréhension facile par un large public, des données plus ou moins enrichies, sans que cet enrichissement conduise à offrir un service qui pourrait concurrencer l'activité éditoriale privée. Les données essentielles ne recourent ni les données brutes, ni les données de base.

La notion de citoyen renvoie par ailleurs à la catégorie des personnes physiques ou des personnes morales sans but lucratif. Elle exclut les entreprises. En outre, le citoyen ne se réduit pas à l'administré dans la mesure où il participe au débat public démocratique. Les données publiques indispensables à cet exercice (et notamment un certain nombre de statistiques économiques) sont incluses dans la catégorie des données essentielles.

L'application dynamique de cette définition ne peut enfin se concevoir que dans le cadre d'une instance de concertation avec les différentes parties concernées. En effet, pour garantir la sécurité juridique et la pérennité des investissements du secteur privé, il importe que celui-ci soit tenu au courant à l'avance des évolutions possibles du périmètre des données essentielles.

### *l'organisation des modalités de diffusion*

Dans le cadre de l'obligation générale de diffusion, et le cas des données essentielles étant réglé par ailleurs, une réglementation de l'organisation économique du secteur doit répondre aux conflits rémanents qui opposent opérateurs publics et éditeurs privés, prévenir la transposition de difficultés semblables apparues dans les autres modes de valorisation de l'information publique et favoriser le développement harmonieux de cette activité.

- il est proposé de distinguer deux catégories de producteurs de données publiques. Les "diffuseurs publics institutionnels" sont les organismes producteurs dont la production, en vertu des textes, est organisée en vue justement de sa diffusion, comme l'IGN, Météo-France, l'INPI, etc, ou auxquels les textes assignent comme mission principale la diffusion des données produites par d'autres administrations, comme la

direction du Journal Officiel ou la Documentation Française. Ces organismes resteraient libres d'organiser leurs modes de diffusion commerciale directe ou indirecte, dans le respect du droit de la concurrence et des conventions internationales. Tous les autres organismes administratifs seraient tenus de diffuser leurs données publiques selon une relation de partenariat avec le secteur privé, dont les modalités seraient variées mais obéiraient à quelques principes généraux.

- dans le cas des diffuseurs publics institutionnels, le tarif demandé pourrait prendre en compte une contribution aux frais de maintien du système informationnel, calculée selon des méthodes objectives et contrôlables. Dans le cas des autres organismes publics, la tarification serait limitée aux coûts de mise à disposition des données en ligne, c'est-à-dire aux coûts techniques d'accès. La transformation des données brutes en données de base ne serait en revanche pas facturée puisque la plupart des données publiques ont vocation à être communicables
- dans tous les cas, la tarification - éventuelle - des licences de rediffusion devrait être calculée de façon à ne pas entraîner de distorsion de concurrence à l'égard du secteur privé et à favoriser le développement du marché. Dans certains cas, une tarification proportionnelle au volume pourrait être le meilleur moyen de remplir cet objectif, notamment en facilitant l'entrée de nouveaux opérateurs de faible taille.

### *la forme de régulation du secteur*

L'Atelier préconise la création d'une instance de régulation compétente pour l'ensemble des acteurs de la diffusion des données publiques, y compris les diffuseurs institutionnels. Elle serait placée auprès du Premier ministre compte tenu du caractère interministériel du sujet.

- Cette instance remplirait une tâche de formulation de recommandations générales en matière de services, en matière de tarifs, etc...
- Elle serait consultée à une périodicité régulière sur la définition des données essentielles de chaque secteur,