



Le

**Le Premier président**

à

**Monsieur Édouard Philippe**  
Premier ministre

Réf. : S2018-3287

**Objet** : La valorisation des données de l'Institut national de l'information géographique et forestière, de Météo-France et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, de l'environnement, la mobilité et l'aménagement : l'enjeu de l'ouverture des données publiques.

En application des dispositions de l'article L 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné l'enjeu de l'ouverture des données publiques de trois opérateurs du ministère de la transition écologique et solidaire : l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), Météo-France et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), établissements publics administratifs producteurs et détenteurs de grandes quantités de données.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes, qui soulèvent des questions de principe relatives à la gouvernance et à l'économie du processus d'ouverture des données des administrations publiques et qui appellent donc une réponse susceptible de concerner un grand nombre d'acteurs.

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique dispose que les bases et les données, détenues ou produites par les administrations publiques, doivent être ouvertes, c'est-à-dire répertoriées, accessibles au public et réutilisables gratuitement. Depuis le 7 octobre 2018, l'ouverture mise en œuvre par les acteurs publics doit être automatique, notamment pour toutes les données « dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration issu de l'ordonnance n° 2015-1341 et du décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 (sous réserve du respect des libertés publiques, du droit de propriété intellectuelle, des secrets protégés).

La perception de redevances de réutilisation constitue donc désormais une exception, encadrée par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA)<sup>2</sup>. Un très récent rapport au Gouvernement relatif aux données géographiques souveraines<sup>3</sup> a rappelé le principe de gratuité de ces données et souligné la nécessité corrélative de les financer par la subvention pour charges de service public<sup>4</sup>.

Or deux des trois opérateurs examinés par la Cour (IGN et Météo-France) commercialisent, jusqu'à ce jour, une part notable de leurs données.

Les évolutions juridiques récentes ainsi que la transformation générale de l'économie de la donnée emportent pour ces organismes des conséquences importantes : d'une part, ils sont confrontés à des difficultés de mise en œuvre des dispositions légales relatives à l'ouverture des données (I), d'autre part, ils voient leur modèle économique remis en cause, particulièrement l'IGN (II).

## 1 UN CADRE JURIDIQUE ET UNE GOUVERNANCE À CLARIFIER

### 1.1 Les difficultés d'application des dispositions issues de la loi

L'application de la loi du 7 octobre 2016 précitée ne se fait pas sans difficulté pour ces opérateurs, du fait de la complexité technique de la matière, de sa nouveauté radicale, mais aussi d'un manque d'orientations claires de la part de l'État.

Ainsi, la Cour a constaté, au sein de ces établissements, des difficultés récurrentes et multiples pour se conformer au droit : l'obligation de publication de répertoires des principales données détenues n'est pas respectée<sup>5</sup> ; de nombreux logiciels et certaines de leurs bases de données, qui pourraient être qualifiés d'informations publiques, ne sont pas mis à disposition du public ; il en est de même des codes sources et paramétrages de certains modèles informatiques de Météo-France. En ce qui concerne les ventes de données, la complexité de la tarification de l'IGN n'apparaît pas conforme à l'esprit, sinon à la lettre, des textes - au demeurant d'une mise en œuvre complexe.

Les licences accompagnant la réutilisation des données, obligatoires en cas de perception de redevances, ne sont pas toutes homologuées (Météo-France) ou le sont à titre dérogatoire et temporaire (IGN) ; certaines de leurs caractéristiques apparaissent très contraignantes, à la fois pour les opérateurs et les réutilisateurs des données.

De son côté, le CEREMA contrevient à l'article R. 324-4-1 du CRPA en vendant des logiciels et des publications hors habilitation à percevoir des redevances.

### 1.2 Les insuffisances du pilotage de l'ouverture des données

Plusieurs entités administratives sont chargées de promouvoir l'accès aux données publiques : commission d'accès aux documents administratifs (CADA), direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), administrateur général des données, direction de la recherche et de l'innovation (DRI) du commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère chargé de l'écologie.

---

<sup>2</sup> Le décret n° 2016-1617 du 29 novembre 2016 relatif aux catégories d'informations publiques de l'État et de ses établissements publics administratifs susceptibles d'être soumises au paiement d'une redevance de réutilisation a défini les catégories de données qui peuvent être soumises au paiement d'une redevance.

<sup>3</sup> FAURE-MUNTIAN, Valéria. Rapport au Gouvernement, *Les données géographiques souveraines*, juillet 2018.

<sup>4</sup> Recommandations n° 24 et 25 du rapport précité.

<sup>5</sup> Aux termes de l'article L. 322-6 du CRPA, « les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent ».

Dans ce contexte organisationnel, la DINSIC a vocation à promouvoir la transformation numérique et à exercer un rôle de pilote, qu'elle n'est pas parvenue à assumer pleinement, comme en attestent les difficultés de constitution de la base adresse nationale (BAN).

La BAN, projet d'une grande utilité collective<sup>6</sup>, consiste en la réalisation d'une base de données nationale publique, gratuite et exhaustive des adresses postales françaises. Les retards de réalisation de cette base illustrent la très difficile gouvernance de l'ouverture des données, la faiblesse actuelle du pilotage interministériel et l'insuffisante acculturation des opérateurs à l'*open data*. Ce projet, piloté par la DINSIC (mission Etalab), associe l'IGN, la Poste, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et l'association OpenStreetMap France (OSM). Il repose sur la collaboration des partenaires et la contribution bénévole de citoyens volontaires (*crowdsourcing*), avec l'adoption d'une licence imposant le repartage gratuit des améliorations apportées à la base de données (licence ODbL<sup>7</sup>) par chacun de ses utilisateurs.

Ce projet est aujourd'hui inachevé et sans perspective précise d'achèvement, puisque la DINSIC, qui en avait la responsabilité, a constaté son enlisement. L'IGN commercialise sous une licence *ad hoc* un autre produit, payant, tandis que d'autres utilisateurs (y compris des acteurs publics) recourent à un troisième produit, gratuit et édité par l'association OSM sous licence ODbL, voire à d'autres produits, gratuits sous certaines conditions, sans garantie de qualité (*Google Maps*<sup>8</sup>).

### 1.3 Les clarifications attendues

Il est indispensable que le périmètre des informations publiques devant être mises à disposition gratuitement soit précisé, en particulier en ce qui concerne les logiciels produits par les administrations, leurs bases de données « intermédiaires » et leurs publications.

Le choix des licences éventuellement utilisées et, le cas échéant, leur homologation par la DINSIC sont aussi sources de difficultés pour les opérateurs. Ainsi, l'IGN, soutenu par le ministère chargé de l'écologie, souhaite, avant tout, préserver son modèle d'affaires et ses partenariats et, pour cela, continuer à utiliser des licences commerciales *ad hoc*, ce qui ne va pas dans le sens de la politique de simplification et d'ouverture menée par la DINSIC. Cette dernière promeut notamment des licences imposant l'obligation de repartage gratuit des améliorations apportées, permettant la réutilisation des données et des codes sources, dites licences de « repartage à l'identique » (ou « *share alike* »). Or ce type de licence peut constituer un frein à la conclusion de partenariats extérieurs avec les acteurs souhaitant s'approprier les informations publiques et conserver le bénéfice des modifications apportées, ce qui est le cas d'acteurs économiques, voire associatifs. De telles divergences sur la stratégie d'ouverture des informations publiques justifient une clarification de la doctrine interministérielle d'adoption des licences,

De même, un pilotage plus efficace de l'ouverture des données est nécessaire, pour éviter l'accumulation d'avis consultatifs sans qu'une décision soit prise, au détriment de projets structurants telle la BAN.

---

<sup>6</sup> Notamment pour les services de secours, les entreprises de réseaux et les administrations publiques.

<sup>7</sup> L'*Open Database License* (ODbL) est un contrat de licence permettant aux utilisateurs de bases de données d'utiliser, partager et modifier librement ces bases.

<sup>8</sup> Google a modifié, à l'été 2018, ses conditions d'utilisation, par les professionnels et les utilisateurs les plus intensifs de la plateforme. Ainsi, l'accès à son interface de programmation applicative (API) *Maps* (voir <https://cloud.google.com/blog/products/maps-platform/introducing-google-maps-platform>) est devenu payant pour de nombreuses catégories d'utilisateurs.

## 2 DES MODÈLES ÉCONOMIQUES À REDÉFINIR

### 2.1 Des enjeux différenciés selon les opérateurs

Les établissements publics producteurs de données, tels que l'IGN, Météo-France et le CEREMA, sont, depuis plusieurs années, soumis à une forme d'injonction paradoxale : développer leurs ressources propres, notamment par la commercialisation des données, tout en procédant à leur diffusion gratuite. Ils sont, dans le même temps, confrontés à la diminution de la valeur marchande de certaines données, voire à l'apparition d'offres gratuites concurrentes.

En 2013, les ventes de données brutes représentaient encore 36 % (14,7 M€) du chiffre d'affaires de l'IGN : elles n'en représentent plus que 12 % (6,6 M€) en 2017. La poursuite du mouvement général de diminution du prix de vente de ces données et l'élargissement du périmètre des données ouvertes gratuitement, vont entraîner la diminution continue de cette ressource. L'attrition des ventes de données au secteur privé résulte de plusieurs facteurs prévisibles : l'achèvement du cycle d'acquisition de données par les grandes entreprises, l'apparition de nouvelles sources d'approvisionnement en données pour les « GAFAM »<sup>9</sup> (autres producteurs, contributions bénévoles de citoyens volontaires, l'accès à des capacités internes de production et de mise à jour des données), la part croissante des données offertes en accès gratuit ou libre et, enfin, l'évolution qualitative des besoins du marché – que l'IGN pourrait avoir des difficultés à satisfaire sans un effort important d'adaptation et d'investissement.

Les enjeux sont plus limités mais réels, en ce qui concerne Météo-France et le CEREMA. Ainsi, les recettes grand public de Météo-France sont passées de 17,8 M€ en 2012 à 9 M€ en 2017. En revanche, le produit de ses activités professionnelles est stable (20,7 M€ en 2017). Quant au CEREMA, il ne figure pas dans la liste des établissements habilités à percevoir des redevances pour la réutilisation de leurs données. Sa pratique de vente de données (moins de 0,5 M€ par an) devrait donc prendre fin.

### 2.2 Des choix nécessaires pour l'avenir

Les opérateurs doivent tenir compte de l'émergence de nouveaux modes de production de données : le fonctionnement collaboratif et l'implication possible de la « multitude »<sup>10</sup>, c'est à dire de tous les acteurs de la société.

Par ailleurs, le coût de production de certaines données (notamment celles qui ne peuvent bénéficier des contributions bénévoles de citoyens volontaires, c'est-à-dire du *crowdsourcing*) peut parfois croître à mesure que les exigences de précision et d'exhaustivité augmentent, du fait de nouveaux usages liés aux nouvelles technologies ou de besoins liés aux nouveaux risques (notamment ceux relatifs à l'environnement et à la santé). Or, dans le cas de l'IGN, la subvention pour charges de service public n'a pas progressé proportionnellement à ses nouvelles charges. À l'inverse, la valeur marchande des données tend à diminuer fortement et les économies engendrées par un meilleur usage des données dans l'action publique peuvent ne pas être immédiates.

Dans un tel contexte, la place des producteurs de données publiques gratuites et librement réutilisables, face aux nouvelles concurrences (notamment celle des GAFAM), doit être redéfinie : doivent-ils abandonner la production de certaines données et se concentrer sur les données de référence, d'autorité et de souveraineté ? Un tel positionnement de l'IGN comme producteur de données de référence, voire comme certificateur de données produites par des tiers, implique des investissements. Or pas plus la situation financière actuelle de l'IGN que celle de Météo-France ne leur donnent de fortes capacités à investir.

---

<sup>9</sup> Acronyme des sociétés Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft.

<sup>10</sup> Notion médiatisée dans VERDIER, Henri, COLIN, Nicolas. *L'âge de la multitude, Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*. Éditions Armand Colin, 2<sup>e</sup> éd. 2015.

Pour mettre fin à l'injonction paradoxale qui menace l'équilibre économique de ces établissements, auxquels il est demandé à la fois de développer leurs ressources propres grâce aux ventes de leurs données et de procéder à la diffusion libre et gratuite de celles-ci, il est indispensable que l'État définisse un cadre stratégique cohérent : d'une part, il doit clarifier la réglementation relative à l'ouverture des données ; d'autre part, il doit accompagner la redéfinition des modèles économiques de ses opérateurs, tout en précisant ses attentes quant à la production de données de référence, d'autorité ou de souveraineté.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : clarifier la doctrine et les conditions d'application des règles relatives à l'ouverture des données et des codes sources des logiciels, ainsi que celles afférant à la gestion des licences ;

**Recommandation n° 2** : redéfinir les modèles économiques des opérateurs en tirant les conséquences de l'ouverture des données publiques et de l'attrition des ressources propres correspondantes.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>11</sup>.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Didier Migaud**

---

<sup>11</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffeprésidence@ccomptes.fr](mailto:greffeprésidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).