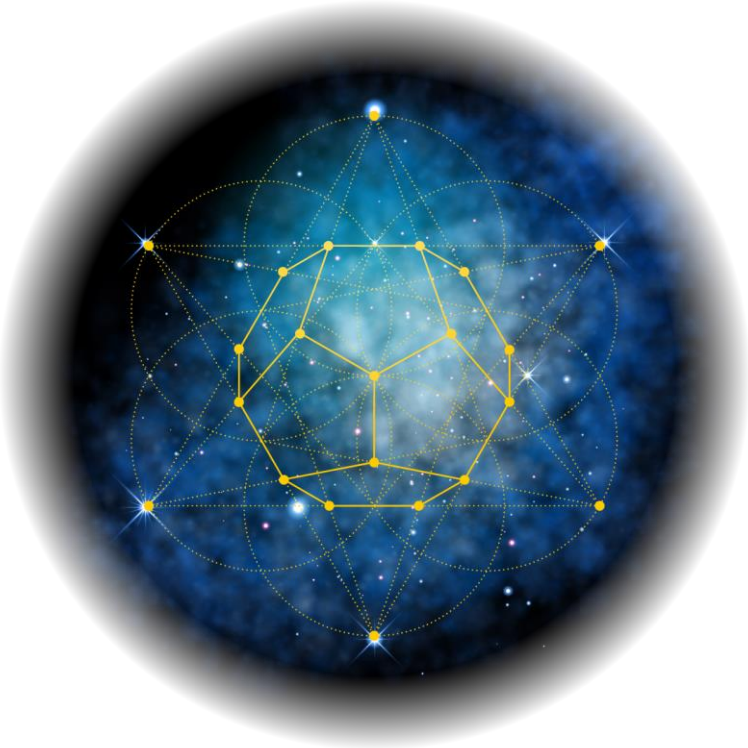
European Commission

Etude relative à la révision de la Directive 2003/98/EC concernant la réutilisation des informations du secteur public



RÉSUMÉ

Une étude préparée pour la Commission européenne DG Communications Networks, Content & Technology (DG CONNECT) (Direction générale des réseaux de communication, du contenu et de la technologie) par:

Marché unique numérique

Deloitte.

L'étude a été réalisée pour la Commission européenne par

Auteurs

Martina Barbero, Katarina Bartz, Florian Linz, Steffen Mauritz, Patrick Wauters (Deloitte)

Pierre Chrzanowski (Independent consultant)

Hans Graux (time.lex)

Annette Hillebrand (WIK-Consult)

Marc de Vries, Alessandra Innesti, Patricia Ypma, Esther Tenge (Spark Legal Network)

Katarzyna Jakimowicz, David Osimo (The Lisbon Council)

Identification interne

Numéro SMART 2017/0061

NON-RESPONSABILITÉ

By the European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology.

Par la Commission européenne, la Direction générale des réseaux de communication, du contenu et de la technologie.

Les informations et les points de vue énoncés dans la présente publication sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de la Commission. La Commission ne garantit pas l'exactitude des données incluses dans cette étude. Ni la Commission ni aucune personne agissant au nom de la Commission ne peuvent être tenues responsables de l'utilisation qui peut être faite de l'information contenue dans ce document.

ISBN 978-92-79-85425-5

doi: 10.2759/365015

Cat. no. KK-01-18-429-FR-N

© European Union, 2018. Union européenne. Tous droits réservés. Certaines parties sont accordées sous des conditions à l'UE.

Table des matières

Résumé extrait 4

Résumé 5

L'évaluation de la Directive PSI : des résultats positifs dans un contexte en rapide évolution 6

Regard sur l'avenir : possibilités de changement pour la Directive PSI 8

Résumé extrait

L'Union européenne est entrée dans une nouvelle ère de développement numérique, poussée par une production et une consommation de données en constante augmentation. « Dans cette nouvelle ère, non seulement les données sont omniprésentes, mais elles sont aussi générées par un plus large éventail de sources, les rendant plus révélatrices. »[1] Les organismes du secteur public en Europe génèrent de nombreuses données précieuses depuis des siècles. Toutefois, ces informations étaient traditionnellement « verrouillées » et n'étaient pas partagées avec d'autres parties prenantes pour qui ces données étaient tout aussi précieuses. La Directive relative à la réutilisation des informations du secteur public de 2003 (Directive PSI) a contribué à changer l'approche des organismes du secteur public envers les données pour les rendre plus ouvertes et réutilisables. D'autres modifications de la Directive en 2013 ont également aidé les autorités publiques à devenir des acteurs clés dans l'économie montante des données. Aujourd'hui, au vu de la nature en rapide évolution du marché des données et de l'émergence de nouvelles tendances, il existe un nouveau besoin d'évaluer les performances de la Directive PSI et d'analyser des moyens de la rendre pertinente pour les 10 prochaines années. Basée sur les meilleures données disponibles, cette étude fournit une évaluation de l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée de la Directive PSI et se repose sur celle-ci pour offrir certaines options stratégiques et perspectives pour l'avenir.

[1] Deloitte Tech Trends 2018, "Enterprise data sovereignty: If you love your data, set it free", 5 décembre 2017, https://www2.deloitte.com/insights/us/en/focus/tech-trends/2018/data-sovereignty-management.html

Résumé

Depuis plus de dix ans, les informations (ou données) du secteur public occupent de plus en plus le devant de la scène. En conséquence du développement de l'économie des données, les organismes du secteur public (OSP) se sont non seulement rendu compte de la valeur et de l'importance des données dont ils disposaient dans leurs registres, bases de données et systèmes IT, mais ont également compris que « ces données devraient être libérées », dans la mesure du possible. Au niveau européen, cette sensibilisation s'est traduite par l'adoption de la Directive relative à la réutilisation des informations du secteur public (Directive PSI) en 2003. Ce texte a été modifié davantage en 2013 pour s'ajuster à un environnement en rapide évolution dans lequel le format, le prix et la disponibilité des données ont pris une importance croissante. Pour cette raison, le législateur a adopté en 2013 de nouvelles règles concernant :

- La réutilisation des données par défaut
- La tarification au coût marginal
- L'extension de la Directive aux données culturelles
- Le format lisible par machine

Aujourd'hui, cinq ans après les modifications apportées à la Directive d'origine, le débat sur le besoin de rendre davantage de données réutilisables n'est plus l'initiative phare d'un nombre d'acteurs, mais s'est mué en une « nouvelle normalité ». Les organismes du secteur public, mais aussi les entreprises privées et les autres types d'organisations sont entrés dans le débat portant sur la « libération » des données, c'est-à-dire les rendre accessibles, compréhensibles et exploitables[2].

Cette situation de « nouvelle normalité » a soulevé un certain nombre de questions pour la législation future dans ce domaine : quelles sont les performances de la Directive PSI dans ce contexte en rapide évolution ? Répond-elle (toujours) aux besoins et aux attentes des parties prenantes ? Est-elle adaptée aux dix prochaines années ? Au vu du contexte législatif en évolution au niveau européen (y compris de nombreuses initiatives pertinentes dans la stratégie du Marché unique numérique) et de l'environnement économique en perpétuel changement dans lequel de plus en plus de données sont disponibles (aussi grâce à la montée de l'Internet des objets - des technologies IdO), cette étude se penche sur le passé et l'avenir proche de la Directive PSI et tente de répondre à toutes ces questions.

[2] Deloitte Tech Trends 2018, "Enterprise data sovereignty: If you love your data, set it free", 5 décembre 2017, https://www2.deloitte.com/insights/us/en/focus/tech-trends/2018/data-sovereignty-management.html

L'évaluation de la Directive PSI : des résultats positifs dans un contexte en rapide évolution

Les objectifs généraux de la Directive PSI sont de s'assurer que la concurrence sur le marché interne n'est pas faussée, de permettre aux citoyens d'obtenir de nouveaux moyens d'accéder à et d'acquérir des connaissances et de faciliter la création d'emplois en lien avec l'économie numérique et les contenus numériques. Cette évaluation montre qu'au cours des 5 dernières années, la Directive PSI a, en règle générale, accompli sa mission : il existe désormais une égalité générale pour les réutilisateurs de données PSI dans l'UE, ce qui a mené au développement de nouvelles PSI basées sur les services et, par conséquent, à la création d'emplois dans l'économie des données. En outre, la Directive a contribué à augmenter la transparence dans le secteur public et l'accessibilité de l'information pour les citoyens.

Ces conclusions sur l'efficacité de la Directive sont renforcées par des preuves positives similaires concernant son efficience, sa pertinence et sa valeur ajoutée pour l'UE. En ce qui concerne ce dernier point, les parties prenantes sont presque unanimes dans leur appréciation de l'intervention de l'UE sur les PSI, qu'elles considèrent plus efficace et adéquate que l'intervention au niveau des États membres. De plus, la pertinence de la Directive PSI est relativement incontestée, bien que de nouvelles tendances émergentes appellent à examiner des moyens de parer la législation PSI pour l'avenir. Enfin, la Directive PSI a obtenu tous ces résultats et a aidé les parties prenantes à récolter les fruits de l'économie des données tout en restant efficace : sans nier le fardeau administratif et la perte de revenus pour les organismes du secteur public, parfois dérivés de la mise en œuvre de ses dispositions, l'équilibre entre les coûts et les bénéfices de la législation PSI est très positif. En effet, les bénéfices pour les réutilisateurs et la société européenne sont tels qu'ils compensent largement les coûts limités endossés par les organismes du secteur public.

Les seules remarques négatives concernant la Directive PSI en général concernent la cohérence avec d'autres mesures législatives au niveau de l'UE, en particulier la Directive sur les bases de données et le cadre général de la Propriété intellectuelle. Plus que la cohérence des dispositions, l'analyse souligne les problèmes de contradiction et les buts de ces mesures de régulation. Toutefois, il faut noter que, poussée par la stratégie du Marché unique numérique, la Commission passe actuellement en revue un grand nombre de ces mesures législatives (en particulier le cadre de la PI) et certains de ces problèmes pourraient être bientôt résolus.

Par conséquent, la Directive PSI témoigne, en règle générale, d'un bilan très positif et est perçu par les parties prenantes comme une réalisation positive pour le développement d'une économie des données au sein de l'UE. L'analyse des modifications de 2013 apportées à la Directive a aussi entraîné des conclusions positives :

- La mise en place d'une règle de tarification au coût marginal a eu des effets positifs sur le marché PSI en Europe et sur l'économie des données en général. En effet, la règle du coût marginal a contribué à lutter pour une baisse des prix des données

dans l'UE et une augmentation du nombre de réutilisateurs et de services basés sur les PSI.

- La référence au « format lisible par machine » a mené à une croissance du nombre d'ensembles de données fournis de manière à faciliter la réutilisation des parties prenantes. Bien que le débat concernant les standards, les API et le format des données dans la communauté des données ouvertes n'est pas encore clos, la Directive a contribué à forger cette discussion et a encouragé les organismes du secteur public à s'améliorer dans ce domaine.

Seule l'extension du champ de la Directive aux données culturelles n'a pas remporté le succès espéré. En raison d'une sensibilisation restreinte parmi les principales parties prenantes et d'un nombre de barrières (comme les coûts de la numérisation ou les incertitudes liées aux régimes de la PI), l'impact de la législation en matière de réutilisabilité des données a été sous-optimal et la Directive n'a pas apporté de changements révolutionnaires. Toutefois, ceci peut aussi être lié au stade précoce de la mise en place de la législation même, qui est seulement en train de se faire connaître par les institutions culturelles dans les États membres.

L'évaluation générale de la Directive PSI souligne par conséquent l'ampleur de l'impact positif qu'ont eu la législation en général et les changements de 2013 sur l'économie des données en Union européenne et le développement d'un marché de données. Bien entendu, l'analyse identifie également un nombre de points d'attention et de besoins pour l'avenir liés à certains points faibles de la Directive, mais aussi à l'évolution du marché des données. Les points suivants devraient en particulier être considérés :

- **Le besoin de rendre encore plus de données accessibles** : comme mentionné précédemment, la « nouvelle normalité » est de rendre toutes les données réutilisables. Cela signifie que la Directive devrait s'étendre à de nouveaux domaines pour augmenter la disponibilité de données en général et répondre à une consommation croissante de données.
- **Le besoin de continuer d'assurer une certaine égalité pour tous les réutilisateurs** : bien que la législation établisse actuellement un traitement et des pratiques de marché équitables pour tous, l'émergence de nouveaux types d'accords exclusifs et d'autres pratiques liées aux données remettent en doute sa capacité de continuer d'assurer l'égalité à l'avenir.
- **Le besoin d'améliorer la réutilisabilité des données d'un point de vue technique** : comme le montre cette étude, il est important de rendre les données réellement réutilisables pour les fournir par le biais de moyens appropriés dans le bon format. Les API émergent actuellement comme pratique standard pour rendre les données dynamiques (et pas seulement) réutilisables, ce qui devrait être pris en considération par la Directive.
- **Le besoin de réduire davantage les coûts des données pour augmenter leur réutilisation :** le prix des données a baissé depuis l'adoption de la Directive PSI en 2003 et de moins en moins d'ensembles de données sont payants. Cependant, les PME et les start-ups sont encore sensibles aux prix et, en partie en raison des bénéfices socié-

taux de la livraison de données au prix le plus bas possible, la tendance vers la gratuité devrait être renforcée.

La partie « Évaluation de l'impact » de cette étude se penche sur ces besoins actuels et futurs ainsi que sur la meilleure façon de les adresser par le législateur.

Regard sur l'avenir : possibilités de changement pour la Directive PSI

Les zones d'amélioration identifiées au cours de l'évaluation réfèrent à un nombre de besoins et de problèmes analysés plus en détail dans la partie « évaluation de l'impact » de l'étude. Plus particulièrement, cette analyse s'est concentrée sur:

- **Possibilités de réutilisation insuffisantes des données dynamiques en raison d'un manque d'infrastructures techniques (API).** L'analyse montre que le plein potentiel des informations publiques dynamiques en temps réel n'a pas encore été exploité, car les OSP ne disposent pas encore tous d'API ou d'autres moyens techniques pour rendre ces données disponibles. Cet aspect a des conséquences en termes d'innovation et d'opportunités manquées pour le secteur public comme pour la société européenne dans son ensemble : en effet, une meilleure exploitation des données dynamiques peut conduire à de meilleurs services privés et publics ainsi que des gains en matière de rentabilité et même sauver des vies.
- **Obstacle majeur à l'entrée sur le marché des réutilisateurs lié au coût des données.** La Directive PSI a déjà permis d'accomplir des progrès considérables en la matière. Cependant, les ensembles de données les plus précieux (p. ex. données géospatiales, répertoires d'entreprises, données financières) sont encore souvent payants. Cet aspect limite le développement de l'économie des données, car les acteurs disposant de moins de ressources (telles que les start-ups et PME) peinent à payer le prix de données et n'ont dès lors pas la possibilité de développer des services et produits novateurs et d'expérimenter avec des ensembles de données. Ceci implique l'existence d'obstacles à l'entrée sur le marché qui peuvent limiter la concurrence au sein du marché PSI.
- **Manque de données obtenues grâce à un financement public dans certains domaines et plus particulièrement quant aux données détenues par les établissements de recherche et les organismes parapublics.** Si c'est la « nouvelle normalité » de rendre les données du secteur public réutilisables dans certains domaines, celle-ci ne s'applique pas à tous les types d'informations obtenues grâce à un financement public. Les établissements de recherche et d'enseignement ainsi que les organismes parapublics et entreprises publiques effectuant des missions de service public dans les domaines de l'énergie et du transport par exemple ne sont actuellement pas visés par la Directive bien que, d'une part, ils soient financés par des fonds publics et d'autre part, les réutilisateurs voient un potentiel immense dans les données détenues par ces organismes. Par conséquent, l'existence de « données verrouillées » empêche le marché PSI de réaliser son plein potentiel ainsi que le développement de nouveaux services et produits.

- **Déformation de la concurrence liée à l'émergence ou la persistance des pratiques d'accord d'exclusivité.** Les accords d'exclusivité ne représentent pas un phénomène nouveau et la Directive s'y attèle déjà à l'article 11. Cependant, leur évolution ces dernières années et les exemples trouvés pour cette analyse prouvent que les règles existantes pourraient ne pas suffire à prévenir la déformation de la concurrence à l'avenir.

Pour chacun des points problématiques, cette évaluation s'est penchée sur diverses solutions possibles en allant d'aucune action à d'éventuelles mesures réglementaires ou non réglementaires. Ces solutions sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Point problématique	Éventuelles mesures non réglementaires	Éventuelles mesures réglementaires
Accès limité aux données de recherche	• Financement d'initiatives, de campagnes de communication et de sensibilisation.	• Abolition de l'exclusion actuelle des documents détenus par les établissements de recherche et d'enseignement publics. • Abolition partielle de l'exclusion définie à l'article 1.2(e) afin d'autoriser la réutilisation des données administratives détenues par les établissements de recherche et d'enseignement supérieur ainsi que des données conservées dans des dépôts appartenant à ces établissements. • Introduction d'une condition pour rendre réutilisables, selon des dispositions précises de la Directive, toutes les informations de recherche résultant de recherches financées par des fonds publics visées par l'obligation de libre accès, quelle que soit l'entité détentrice des données (publique/privée/individuelle).
Accès limité aux données détenues par les entreprises publiques et les organismes parapublics	• Émission de recommandations aux États membres les encourageant à rendre ces données publiques.	• Extension du champ d'application de la Directive PSI pour viser les organismes parapublics et les entités privées effectuant des tâches de service public dans le cadre de la directive 2014/25/EU sur les marchés ou sur la base d'un organisme de droit public ou d'entités en vertu des règles par défaut de la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public (facturation des coûts marginaux, transparence, formats de données, traitement des demandes, etc.). • Définition d'une sélection de tels organismes basée sur des critères objectifs (législation européenne en matière de matière de marchés) et introduction d'une condition afin d'appliquer certaines dispositions de la Directive à la réutilisation des données en leur possession (p. ex. pas de condition de subventions croisées, pas de condition relative au traitement des demandes, pas de condition de gratuité). • Extension du champ d'application de la Directive PSI pour viser les organismes parapublics et les entités privées (à l'exclusion des entités complètement privées) effectuant des tâches de service public dans le cadre de la Directive 2014/25/EU sur les marchés nécessitant l'application des dispositions de

		la Directive aux données que ces entités décident de rendre réutilisables (tel que c'était le cas pour tous les organismes publics avant l'amendement de 2013). Dans le cas où la réutilisation est autorisée, toutes les obligations de la directive s'appliquent. • Établissement d'une liste d'ensembles de données « publics par défaut » qui, au vu de leur potentiel novateur particulièrement élevé, devraient être rendus gratuitement réutilisables (y compris par les entités des services publics, nouvellement comprises dans le champ d'application de la Directive).
Coût des données limitant la réutilisation	• Communication et sensibilisation • Développement de conseils et recommandations	• Introduction de la réutilisation gratuite comme seule règle pour tous les documents visés par la Directive. • Amendement de l'article 6 pour renforcer la règle par défaut sur la réutilisation gratuite et suppression de l'exception décrite à l'article 6.2(b) tout en précisant les coûts éligibles qui peuvent être visés dans les cas prévus par l'article 6.2(a) et 6.2(c). • Établissement d'une liste d'ensembles de données « publics par défaut » qui, au vu de leur potentiel novateur particulièrement élevé, devraient être rendus gratuitement réutilisables par les entités auxquelles la Directive s'applique.
Disponibilité limitée d'API	• Financement d'initiatives • Communication et sensibilisation • Développement de directives techniques • Efforts de standardisation	• Amendement de l'article 5 afin d'imposer un ensemble d'obligations sur le format et la diffusion • Amendement de l'article 5 afin de créer une obligation souple (p. ex. ajouts aux dispositions existantes) ou pour qu'il ne s'applique qu'aux grands organismes du secteur public.
Accords d'exclusivité	• Communication et sensibilisation • Développement de conseils et recommandations	• Modification de l'article 11 afin d'interdire la conclusion d'accords d'exclusivité entre les organismes du secteur public et les compagnies privées qui pourraient entraîner une exclusivité de fait. • Modification de l'article 11 de la Directive de façon à introduire une garantie procédurale pour prévenir la conclusion d'accords entre les organismes du secteur public et les compagnies privées entraînant un risque élevé d'exclusivité de fait.

Une analyse préliminaire de toutes ces options (concernant l'efficacité, l'efficience, la proportionnalité, la faisabilité technique, juridique et politique) a conduit au rejet de la plupart d'entre elles et à mettre l'accent sur trois mesures politiques rassemblant une ou plusieurs options subsidiaires pour chaque domaine problématique.

Scénario de base : cette première mesure est constituée d'une option de « statu quo » par défaut. Cela signifierait que la Commission européenne n'interviendrait ni légalement ni par des mesures douces dans aucun des domaines problématiques examinés par l'étude. Les deux mesures politiques suivantes sont évaluées en fonction de ce scénario de base, conformément aux Lignes directrices pour une meilleure réglementation.

Mesure politique 1 (PO1) – Degré d'intervention moindre : cette mesure politique comprend plusieurs actions pour chacun des domaines problématiques analysés et en particulier :

- Pour **débloquer des informations de données de recherche et d'organismes « parapublics »**, cette mesure prévoirait : a) l'extension du champ d'application de la directive PSI aux établissements d'enseignement et de recherche pour couvrir les données administratives et les résultats de recherche, en se concentrant sur la réutilisation des données qui sont déjà accessibles et b) l'extension du champ d'application de la directive PSI aux établissements d'enseignement et de recherche pour couvrir les organismes parapublics et les entités privées effectuant des tâches publiques dans le cadre de la directive sur les marchés 2014/25/EU nécessitant l'application des dispositions de la directive aux données que ces entités décident de mettre à disposition en vue de leur réutilisation (comme c'était le cas pour tous les organismes du secteur public avant l'amendement de 2013). Dans le cas où la réutilisation est autorisée, toutes les obligations de la directive s'appliquent.
- En ce qui concerne **la réutilisation des données**, cette mesure implique l'amendement de l'article 5 afin d'inciter les organismes du secteur public à fournir des données dynamiques immédiatement disponibles à la réutilisation dès leur collecte via une API.
- Pour **les problèmes liés aux coûts des données**, la solution proposée par cette mesure consiste à modifier l'article 6 afin de limiter les recours aux exceptions à la facturation des coûts marginaux : supprimer l'exception décrite à l'article 6.2(b) tout en précisant les coûts éligibles qui peuvent être couverts dans les cas prévus par l'article 6.2(a) et 6.2(c). En outre, une deuxième action consisterait à définir un ensemble limité de données de grande valeur à publier sous forme de données ouvertes (en facturant des coûts limités ou marginaux) en Europe sur la base d'un acte délégué.
- Enfin, en matière de **problèmes de compétition liés aux accords d'exclusivité**, cette mesure propose de modifier l'article 11 de la directive (accords d'exclusivité) afin d'introduire une garantie procédurale pour prévenir la conclusion d'accords entre les organismes du secteur public et les compagnies privées entraînant un risque élevé d'exclusivité de fait.

Mesure politique 2 (PO2) – Degré d'intervention supérieur : cette mesure politique répond à tous les domaines problématiques identifiés au travers de plusieurs actions clés :

- En ce qui concerne les problèmes liés aux **données verrouillées et aux données parapubliques**, cette mesure politique prévoit deux initiatives : a) l'extension du champ d'application de la directive PSI aux établissements d'enseignement et de recherche pour couvrir les données administratives et les résultats de recherche et le mandat des établissements d'enseignement et de recherche pour mettre en œuvre des politiques de libre accès et b) l'extension du champ d'application de la directive PSI pour couvrir les organismes parapublics et les entités privées effectuant des tâches publiques dans le cadre de la directive sur les marchés 2014/25/EU ou sur la base d'un organisme de droit public et d'entités en vertu des règles par défaut de la directive PSI (facturation des coûts marginaux, transparence, formats de données, traitement des demandes, etc.).
- En ce qui concerne les problèmes liés à **la réutilisation des données** et à **la disponibilité d'API**, cette mesure implique l'amendement de l'article 5 afin de créer une obligation de fournir des données dynamiques immédiatement disponibles à la réutilisation dès leur collecte via une API.
- Pour ce qui est des freins à la réutilisation liés au **coût des données**, cette mesure prévoit la mise en place de la réutilisation gratuite comme seule règle pour tous les documents visés par la directive.
- Enfin, en matière de problèmes liés aux **accords d'exclusivité**, cette mesure implique de modifier l'article 11 de la directive (accords d'exclusivité) afin d'interdire la conclusion d'accords entre les organismes du secteur public et les compagnies privées qui pourraient entraîner une exclusivité de fait.

Une analyse qualitative et quantitative de ces trois mesures politiques a permis d'identifier PO1 – le degré d'intervention moindre comme étant l'option politique préférable. En effet, au moyen d'une intervention de degré moindre, les décideurs politiques pourraient déjà obtenir d'importants avantages sans imposer de charges et/ou de coûts disproportionnés aux parties prenantes. Parmi les mesures politiques considérées, celle-ci est en fait la plus efficace et la plus cohérente. De plus, comme souligné dans l'évaluation qualitative, cette option est plus réalisable sur le plan politique et plus largement acceptée par les groupes cibles concernés.

Par conséquent, afin de relever les défis à venir pour la législation sur les informations du secteur public, les décideurs politiques devraient préférer un degré d'intervention moindre en ajustant les points de la directive qui doivent être changés tout en veillant à ne pas surcharger les parties prenantes avec des demandes inutiles 5 ans seulement après les dernières modifications du texte.

Commission Européenne

Etude relative la révision de la Directive 2003/98/EC concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Luxembourg, Bureau des publications de l'Union Européenne

2018 – 14 pages

ISBN 978-92-79-85425-5

doi: 10.2759/365015

KK-01-18-429-FR-N

doi:10.2759/365015 ISBN 978-92-79-85425-5