

# **Page de titre**



# Préface

Ce n'est pas par hasard que la diffusion numérique des données publiques a été citée par le Premier ministre comme l'un des chantiers prioritaires de la mission « L'État et les nouvelles technologies de l'information et de la communication », qui m'a été confiée sous l'égide du Commissariat général du Plan.

Ce secteur avait déjà fait l'objet d'une mention particulière dans le Programme d'Action du Gouvernement pour l'entrée de la France dans la Société de l'Information (PAGSI), présenté en janvier 1998. Et les conclusions de l'Atelier, présidé par M. Dieudonné Mandelkern, consacré aux « moyens nouveaux au service de la diffusion des données publiques » confirment, sans attendre la publication des travaux de l'ensemble de la mission que je préside, l'importance du sujet.

D'abord parce que, sous un angle spécifique apparemment limité à la diffusion des données produites par les organisations publiques, les conclusions de l'Atelier illustrent les changements induits par les technologies de l'information et de la communication dans l'ensemble des activités administratives, mais aussi les opportunités qu'elles offrent tant aux acteurs publics et privés qu'aux citoyens.

Aujourd'hui, l'internet, l>Intranet, la multiplication des nouveaux terminaux, supports de communication et de diffusion de l'information, introduisent des facteurs de modernisation potentiels à tous les niveaux de l'organisation administrative. Du traitement des procédures internes jusqu'à la relation avec l'usager, voire, comme le montre aujourd'hui ce rapport, jusqu'à la diffusion d'information à une audience mondiale, l'introduction du numérique crée de nouveaux services, modifie les usages, bouleverse les positions acquises.

Comme l'illustrent les travaux de l'Atelier, ces évolutions rendent nécessaires des changements de pratique, d'organisation. Dans cette mesure, le rapport de l'atelier « Données publiques » préfigure le constat des autres travaux de la mission « État et Nouvelles technologies de l'information et de la communication », qui rendra ses conclusions à la fin de cette année.

Ensuite, parce que les conclusions de l'Atelier démontrent que la numérisation peut inventer un nouveau paradigme pour l'activité administrative. Cela est particulièrement clair avec la pièce maîtresse des propositions de l'Atelier : l'obligation de mise à disposition des données numérisées. Chacun peut voir combien cette obligation sera importante pour garantir la transparence administrative, en complément des droits déjà ouverts aux citoyens par les lois « informatique et libertés » et « accès aux documents administratifs » de 1978. La nouvelle obligation ira cependant au-delà, car elle ne se limitera pas à l'accès individuel.

La mise en œuvre de cette obligation constituera elle-même, n'en doutons pas, un puissant facteur de transformation et de modernisation de l'administration. Au-delà, elle stimulera de nouveaux usages. En ouvrant enfin aux réseaux numériques mondiaux les gisements informationnels publics, elle pourra contribuer à renforcer la présence française dans le domaine des contenus.

Enfin, la mise en œuvre de cette proposition, et la nouvelle organisation qu'elle suppose devraient ouvrir l'espace des possibilités et permettre ainsi le développement harmonieux de ce secteur, trop longtemps bridé par des litiges entre les producteurs publics et privés de l'information.

Je remercie le président Dieudonné Mandelkern d'avoir su dépasser ces conflits et d'avoir conduit l'Atelier qu'il a présidé avec beaucoup d'efficacité à des conclusions qui ont le mérite non seulement d'être novatrices, mais aussi d'être largement partagées par les parties prenantes. Je souhaite qu'elles puissent rapidement faire l'objet d'une mise en œuvre pratique autour des orientations qu'elles dessinent.

**Bruno Lasserre**

*Président de groupe de travail de la Mission  
« L'État et les nouvelles technologies de l'information  
et de la communication »*

# **Avant-propos**

Les travaux dont le présent rapport est le fruit se sont déroulés sur une année entière. La question de la diffusion des données publiques avait pourtant donné lieu déjà à maintes réflexions et décisions. Mais la numérisation de ces données 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 techniques de l'information et de la communication.

Celles-ci affaiblissent ou effacent la distinction entre accès et diffusion : dès lors l'obligation faite aux services publics de permettre, dans certaines conditions, l'accès aux informations qu'ils détiennent se transforme en une obligation de les diffuser, et de le faire en assurant la mise à jour permanente de leur contenu.

Par ailleurs le dialogue qui s'établit sur l'internet engage les services dans la voie de réponses à des questions de plus en plus précises, même quand elles débordent le domaine de l'information pour passer dans celui du conseil personnalisé.

D'un côté, par conséquent, des contraintes ; mais d'un autre côté, des facilités : les nouvelles techniques favorisent une diffusion élargie des données publiques, au risque d'exacerber les problèmes de concurrence avec le secteur privé, posés de longue date mais jamais bien résolus.

L'Atelier avait le grand avantage de permettre à la plupart des parties intéressées de débattre de ces problèmes conflictuels : administrations, diffuseurs publics, éditeurs privés, représentants de la presse spécialisée, universitaires, l'ont fait avec conviction. Les points de vue qui se sont exprimés, l'évolution des positions initiales, ont permis d'aboutir à des propositions dont deux sont essentielles : l'une est le principe de mise en ligne des données de base numérisées ; l'autre se rattache à l'idée qu'en une matière aussi diverse et évolutive, il faut préférer une procédure de règlement des conflits à une réglementation qui prétende les prévenir : c'est le sens de la création d'une instance spécialisée dotée, dans certains cas, d'un rôle de médiation.

Travaillant alors que la Communauté Européenne avait soumis à un large examen un Livre vert sur un sujet semblable, l'Atelier a eu le sentiment d'être au cœur de l'actualité. Il souhaite avoir fait œuvre utile. Je puis attester, en tout cas, que cette expérience commune valait la peine d'être vécue.

**Dieudonné Mandelkern**

*Président de l'Atelier*

*« Des moyens nouveaux au service  
de la diffusion des données publiques »*



# SOMMAIRE

<b>Préface .....</b>	3
<b>Avant-propos .....</b>	5
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	
<b>L'approche et la démarche de l'Atelier .....</b>	11
Rappel du mandat .....	11
<i>Problématique .....</i>	11
<i>L'apport du Programme d'Action du Gouvernement pour la Société de l'information (PAGSI) .....</i>	12
<i>Mandat de l'Atelier .....</i>	13
Définitions .....	14
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>L'internet ouvre des opportunités inédites pour la diffusion des données publiques .....</b>	17
L'internet : une source de développement pour la diffusion des données publiques .....	18
<i>L'information électronique constitue un marché déjà structuré et concentré... .....</i>	18
... qui devrait tirer parti du développement accéléré des transactions sur l'internet .....	20
L'internet introduit des changements qualitatifs majeurs par rapport à la diffusion papier ou Minitel .....	22
<i>Le caractère mondial .....</i>	22
<i>L'abondance de l'information disponible .....</i>	26
<i>Le faible coût de la diffusion et de la duplication remet en cause la structure tarifaire de la diffusion des données publiques .....</i>	29
<i>Une nouvelle prise en compte de la dimension du temps donne un sens nouveau à la notion de qualité .....</i>	30
<i>La question de la sécurité .....</i>	31
<i>L'internet : une machine à redistribuer les cartes .....</i>	31
<i>Une culture de la gratuité solidement ancrée .....</i>	37
<i>La revendication d'une « démocratie numérique » .....</i>	38
Une nouvelle économie qui se cherche .....	39
<i>Il existe différents moyens de rentabiliser un serveur internet .....</i>	39
<i>Des interrogations sur l'architecture économique du système se font jour .....</i>	43

<i>Les données publiques sont-elles une matière première ?</i>	44
La diffusion des données publiques chez certains de nos partenaires économiques .....	46
<i>La politique américaine de diffusion des données publiques</i> .....	46
<i>Le cas d'autres pays</i> .....	49
<b>CHAPITRE III</b>	
<b>Un secteur très conflictuel, même en l'absence d'internet</b> .....	51
Trois secteurs sont apparus particulièrement conflictuels .....	51
<i>Le secteur de l'information géographique</i> .....	51
<i>Les données publiques juridiques</i> .....	54
<i>L'information économique et financière sur les entreprises</i> .....	56
Le cas particulier de la météorologie .....	58
Les sujets de conflits entre secteurs public et privé sont donc nombreux .....	61
<i>Quatre griefs principaux</i> .....	61
<i>Une organisation économique ambiguë</i> .....	62
Ces conflits ont néanmoins permis aux tribunaux d'apporter quelques précisions .....	64
<b>CHAPITRE IV</b>	
<b>Un sujet déjà bien exploré dont l'encadrement juridique reste incomplet</b> .....	67
Les travaux auxquels a donné lieu la diffusion des données publiques .....	67
Les textes régissant en droit interne la diffusion des données publiques .....	69
<i>Des textes législatifs de portée très générale</i> .....	69
<i>De nombreuses circulaires générales ont tenté de définir les droits et obligations des administrations d'État en matière de diffusion de l'information publique</i> .....	73
Les textes du niveau communautaire .....	76
<i>La réglementation communautaire de certains aspects de la diffusion des données publiques</i> .....	76
<i>La Commission développe également une approche spécifique à la diffusion des données publiques</i> .....	89
<b>CHAPITRE V</b>	
<b>Recommandations</b> .....	91
La politique générale préconisée par l'Atelier .....	92
<i>L'objectif général : une obligation de mise à disposition numérique</i> .....	92

<i>La diffusion gratuite des données essentielles .....</i>	94
L'organisation des modalités de diffusion des données non essentielles .....	98
<i>Un régime de diffusion souple et partenarial, respectueux de l'expérience de certains acteurs publics .....</i>	98
<i>Quelques effets du nouveau régime économique du secteur .....</i>	101
La forme de régulation du secteur .....	102
Des recommandations spécifiques .....	104
<i>Faut-il abandonner ou limiter la concession des bases de données juridiques ? .....</i>	104
<i>Contrôler la qualité des données publiques .....</i>	105
<i>Intervenir pour accroître la connaissance des sites diffusant les données publiques .....</i>	108
<b>ANNEXE 1</b>	
<b>Composition de l'Atelier .....</b>	109
<b>ANNEXE 2</b>	
<b>Liste des auditions .....</b>	111
<b>ANNEXE 3</b>	
<b>Paiement en ligne des données publiques et comptabilité publique .....</b>	115
<b>ANNEXE 4</b>	
<b>Le décret du 31 mai 1996 relatif au service public des bases de données juridiques .....</b>	119
<b>ANNEXE 5</b>	
<b>Le Livre vert de la Commission européenne sur l'information émanant du secteur public .....</b>	121



# CHAPITRE PREMIER

## L'APPROCHE ET LA DÉMARCHE DE L'ATELIER

### Rappel du mandat

#### Problématique

Un relatif équilibre semblait s'être instauré ces dernières années sur la question de la diffusion des données publiques, de son étendue et de ses conditions tarifaires. Après plusieurs conflits et parfois des contentieux juridictionnels, les pratiques et le consensus entre émetteurs publics et diffuseurs ou éditeurs privés semblaient avoir été stabilisés en matière de diffusion télématique des données publiques. Le développement de l'internet paraît devoir remettre en cause cet équilibre. En effet, son mode de financement a donné naissance à une idéologie de la quasi gratuité pour l'utilisateur. L'internet comporte une très grande facilité de diffusion et de duplication de l'information. Par ailleurs, sa dimension mondiale en fait un vecteur de présence linguistique, culturelle et juridique. Enfin, son interactivité développe des comportements qui en font un instrument de convivialité, mais aussi le vecteur d'une exigence de transparence administrative de la part des utilisateurs.

Ce sont donc les critères concernant à la fois le contenu des données publiques à diffuser et leur condition de diffusion qui sont remis en cause. Le principe du droit d'auteur des personnes publiques semble également devoir évoluer.

Le Premier ministre, dans son discours d'Hourtin en août 1997, a ainsi situé les enjeux de cette évolution :

*« Pour répondre à l'exigence démocratique de transparence de l'État, un accès plus aisément à l'information publique est par ailleurs indispensable.*

*Depuis près de vingt ans, l'accès aux documents administratifs est devenu une véritable liberté publique ; aujourd'hui, la technologie facilite les conditions de leur diffusion.*

*Les données publiques essentielles doivent désormais pouvoir être accessibles à tous gratuitement sur internet. Ainsi, puisque « nul n'est censé ignorer la loi », je ferai en sorte que ce soit le cas du contenu du Journal officiel de la République française.*

*J'entends privilégier une conception ambitieuse du droit à l'information du citoyen : la diffusion internationale de nos documents publics doit à cet effet être favorisée. »*

## L'apport du Programme d'Action du Gouvernement pour la Société de l'information (PAGSI)<sup>1</sup>

À la suite de cette déclaration politique, le Gouvernement a entrepris de donner une ampleur et une cohérence nouvelles à cette activité dans le cadre d'une politique globale : le programme d'action du Gouvernement « Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information » (PAGSI). Rendu public en janvier 1998, ce programme est notamment destiné à faciliter l'exercice d'une citoyenneté active et à favoriser le développement de l'industrie et du marché de l'information grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Ce programme contient un important volet consacré à la modernisation des services publics, dont l'accès des citoyens à l'administration, et notamment à l'information publique, constitue l'un des axes majeurs. En ce qui concerne les données publiques, le PAGSI prévoit ainsi :

- en matière de contenu, de généraliser la numérisation et la mise en ligne des données publiques :
  - en établissant pour chaque ministère un « plan de numérisation », comportant un inventaire préalable des gisements d'informations disponibles ;
  - en insistant sur la numérisation de la « littérature grise » ;
- en matière de diffusion :
  - de faire migrer les services Minitel de l'État vers l'internet ;
  - de diffuser gratuitement les « données publiques essentielles », qui sont citées par le PAGSI comme « les grands textes de notre droit, l'information administrative du public, les principaux documents publics et des données culturelles essentielles ». Chaque plan de numérisation devrait avoir identifié les données essentielles des ministères.

Cependant, le PAGSI note lui-même les évolutions possibles entre accès et diffusion de l'information publique, et dans l'économie du secteur. Il renvoyait également à une personnalité indépendante l'élaboration d'une doctrine claire sur le champ et les conditions de la tarification des données publiques.

Le Comité interministériel de la société de l'information (CISI) du 19 janvier 1999<sup>2</sup> a fait le bilan de l'application de ces mesures et précisé de nouvelles actions en matière de diffusion des données publiques :

---

1 Consultable à l'adresse : [www.internet.gouv.fr](http://www.internet.gouv.fr)

2 Dont le compte rendu est consultable à l'adresse : [www.internet.gouv.fr](http://www.internet.gouv.fr)

**« Développer la culture, les contenus et la présence de la France sur l'internet**

*Un comité de programme sera mis en place par le ministère de la Culture et de la Communication pour développer la politique suivante : priorité aux besoins du grand public, mise en ligne des contenus « d'intérêt général » notamment patrimoniaux, gratuité de l'accès.*

*Un portail « culture » sera créé sur l'internet pour faciliter l'accès à la culture en ligne. Il sera proposé comme moyen d'hébergement gratuit aux associations culturelles partenaires des pouvoirs publics...*

*Élargir la mise en ligne gratuite des données publiques essentielles en 1999 :*

- mise en ligne de toutes les annonces légales des marchés publics, aujourd'hui publiées au BOAMP, d'ici juin 1999 ; l'État renoncera, en contrepartie, à toute redevance pour la rediffusion de ces données dans le cadre des licences qu'il accorde à des opérateurs privés ;*
- mise en ligne de tous les rapports publics de l'État avec la création d'une Bibliothèque numérique des rapports publics ;*
- mise en ligne des décisions nominatives publiées au Journal officiel. «*

## Mandat de l'Atelier

Dans le cadre plus général de la réflexion d'ensemble sur l'influence des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur l'État menée par le Commissariat du Plan, un atelier thématique sur la diffusion des données publiques a été organisé à la demande du Premier ministre. Il a pris en charge la tâche d'élaborer une doctrine sur la diffusion des données publiques, et pour cela :

- *de faire émerger un consensus* des différents acteurs sur les questions suivantes :
  - nature des données à diffuser (littérature « grise », informations brutes ou déjà retraitées),
  - rôle des services publics en matière de diffusion des données publiques, et leurs critères d'intervention,
  - critère et mode de tarification de la diffusion de données publiques ;
- *de faire les propositions d'actions, de textes ou de recommandations* qui lui paraîtront nécessaires pour donner à ce consensus un caractère opérationnel et développer une politique de diffusion des données publiques adaptées aux évolutions technologiques.

On trouvera en annexes 1 et 2 la liste des membres de l'Atelier, ainsi que celle des personnalités auditionnées.

## Définitions

Le présent rapport utilise les définitions suivantes.

« Accès aux documents » : il s'agit du droit, essentiellement régi par la loi de juillet 1978 et la jurisprudence, qui consiste pour tout citoyen à pouvoir consulter ou se faire communiquer un document administratif. L'information est dans ce cas « queritable ».

« Diffusion » : activité qui consiste pour un producteur de contenu informatif à organiser un système actif pour porter à la connaissance d'un public large l'existence et le contenu de l'information. Dans ce cas, celle-ci est dite « portable ».

« Mise à disposition » : activité qui consiste pour un producteur de contenu informatif à organiser un système passif pour porter à la connaissance d'un public large l'existence et le contenu de l'information.

« Données publiques » : « données collectées ou produites, dans le cadre de sa mission, par un service public sur fonds publics », au sens de la circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques. À cette définition, l'Atelier a ajouté la condition d'avoir vocation à être diffusée, afin de tenir compte des secrets légalement protégés. Il faut noter que cette définition s'applique quelle que soit la modalité d'exercice du service public : régie, EPA ou EPIC, délégation de service public.

« Données de base » : cette notion apparaît dans la réponse du gouvernement français au Livre vert de la Commission européenne sur l'information émanant du secteur public<sup>1</sup>. « Il paraît préférable de retenir la qualification de données de base à celles de données brutes. En effet certaines données brutes ne peuvent faire l'objet d'une mise à disposition sans un minimum de traitement ou possèdent en elles-mêmes une valeur ajoutée réalisée pour les besoins propres du service ou pour leur mise en forme (formatage et validation). *Les données de base sont donc des données brutes traitées de la manière strictement nécessaire pour être techniquement et légalement communicables* ».

« Données brutes » : selon la définition du Professeur Gaudrat dans son rapport *Commercialisation des données publiques*<sup>2</sup>, il s'agit de l'information « dans son état antérieur à tout enrichissement. Cette qualité dépend, par conséquent, de l'enrichissement en vue. Eu égard à la constitution d'une banque de données, les arrêts ou les articles à intégrer peuvent faire figure d'informa-

1 Cette réponse, ainsi que l'ensemble des contributions à la consultation de la Commission européenne, sont disponibles à l'adresse : [www.echo.lu/info2000/en/publicsector/gp\\_comments.html](http://www.echo.lu/info2000/en/publicsector/gp_comments.html)

2 Rapport pour l'Observatoire juridique des technologies de l'information (OJTI), La Documentation française, 1992, p. 19.

tions brutes au même titre que des noms de médicaments, alors que le degré d'élaboration de ces deux types d'informations est tout différent ».

« Données enrichies » : le Professeur Gaudrat distingue plusieurs ordres de « plus-values intermédiaires » dont s'enrichit l'information :

« 1) Lorsque l'information est commentée, systématisée, la plus-value est *intellectuelle* et rejoint la finalité spéculative de l'information... l'information ne consiste pas seulement dans l'énoncé d'un fait (une température, un horaire, un événement...) elle peut consister en un modèle complet qui est transmis de l'informateur à l'informé ; une note de jurisprudence a pour objet d'insérer la décision dans le droit positif, par conséquent de confirmer ou de rectifier le modèle juridique.

2) Lorsque l'information est corrélée, ou même simplement compilée, avec d'autres informations, la plus-value est *documentaire*... Cette plus-value documentaire est susceptible de plusieurs degrés. Le seul fait de collecter et de rassembler des informations isolées constitue déjà une plus-value ; par définition, l'information existe déjà en deçà de ce rassemblement, mais le rassemblement apporte un plus : une chose est de savoir la température qu'il fait aujourd'hui à midi ; une autre est de savoir la température qu'il a fait chaque jour à midi, dans ce lieu, depuis un demi-siècle. Le rassemblement même permet une modélisation alors que l'information isolée ne le permet pas. Au-delà de la collecte brute, le classement, la sélection, l'organisation de l'information collectée constituent les vraies plus-values d'ordre documentaire.

3) Enfin cette plus-value est purement *technique ou économique* lorsque, sans apport d'ordre intellectuel ou documentaire, la même information est présentée sur un autre support, soit adapté à un mode de communication particulier, soit adapté à un mode de conservation déterminé ».



## CHAPITRE II

# L'INTERNET OUVRE DES OPPORTUNITÉS INÉDITES POUR LA DIFFUSION DES DONNÉES PUBLIQUES

*Il est apparu clairement à l'ensemble des acteurs de la diffusion des données publiques réunis au sein de l'Atelier que, au-delà des difficultés classiques dues à la coexistence d'opérateurs privés et publics, la numérisation des données entraînera un bouleversement en profondeur des comportements et des structures de cette activité.*

*Sans aller jusqu'à parler de « révolution numérique », la numérisation des données et la facilité de leur transfert sur des réseaux que la norme Internet-Protocol (IP) optimise, conduisent à la naissance d'une économie nouvelle. Ces progrès technologiques renouvellent donc la problématique de la diffusion des données publiques.*

*Surtout, en créant un nouveau dynamisme pour le secteur de l'édition en ligne, et plus généralement, pour l'ensemble des activités liées au traitement de l'information, la période actuelle ouvre de nombreuses opportunités de développement économique, tant pour les producteurs publics que pour les éditeurs privés. Elle ouvre également un champ nouveau d'usages de l'information publique, aussi bien professionnels que grand public, avec de possibles effets sur le fonctionnement de l'administration, mais aussi sur le débat démocratique.*

*Il est donc utile d'analyser les effets de l'intervention de ces technologies de l'information et de la communication sur la diffusion des données publiques, afin d'en tirer une prospective et de formuler des recommandations qui puissent s'inscrire dans le moyen terme.*

# L'internet : une source de développement pour la diffusion des données publiques

L'information électronique constitue un marché déjà structuré et concentré...

Les données publiques constituent l'une des sources d'un marché important, celui de l'information. Celui-ci est déjà structuré et en expansion. Le développement de l'internet pourrait lui donner une forte accélération. Il faut donc créer les conditions pour que l'industrie française, qui est déjà présente ou dispose des capacités pour y intervenir, puisse largement bénéficier de ce mouvement.

Il est difficile d'évaluer ce marché globalement, notamment en raison de son rythme d'évolution. On peut néanmoins citer quelques chiffres, partiels, mais représentatifs de la taille de certaines activités sectorielles et concernant principalement les usages professionnels.

Ainsi, le rapport de P. Lefas sur *Information économique et nouvelles technologies*<sup>1</sup> donne des chiffres concernant le marché de l'information électronique professionnelle (IEP). En 1997, ce marché était estimé par la DG XIII de la Commission à 30 milliards de dollars US, dont 54,4 % pour l'Amérique du Nord, et 39,6 % pour l'Europe de l'Ouest.

Le marché européen, estimé en 1997 à 10,8 milliards de dollars US (65 milliards de francs) se répartit en :

- information boursière : 36 % ;
- information sur les entreprises : 27 % ;
- information des administrations : 18 % ;
- information économique : 8 % ;
- information sur les sciences techniques et brevets : 7 % ;
- information juridique : 3 % ;
- autre : 1 %.

Selon cette étude de la DG XIII, le marché français s'élèverait à 7,8 milliards de francs, au deuxième rang en Europe derrière la Grande-Bretagne.

P. Lefas cite également une étude de Reuters et Learned Information qui estime le seul marché de l'information « Business » en ligne (information financière différée, information sur les entreprises, sur les marchés, etc.) à 6 milliards de francs en 1997 pour l'Union européenne.

Le marché français de l'information professionnelle, *tous supports confondus*, a fait l'objet d'une évaluation par M. Ronai. L'ensemble du chiffre d'affaires

---

<sup>1</sup> Consultable à la bibliothèque numérisée des rapports administratifs, à l'adresse : [www.ladocfrancaise.gouv.fr/](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/)

faires de ce secteur s'élève à 32,3 milliards de francs, soit 0,40 % du PIB, dont les opérateurs publics représenteraient 8 %, avec 2,7 milliards de francs, contre 29,6 milliards de francs pour les opérateurs privés. En y ajoutant les recettes de la télématique perçues par France Télécom (hors reversements aux serveurs et messageries), soit 3 milliards de francs et les dépenses de connexion à internet, on obtient un total de 40,3 milliards de francs, soit 0,5 % du PIB.

L'effort public concernant la production des données publiques représenterait quant à lui 25 milliards de francs, soit 0,31 % du PIB.

La mise à jour de l'étude « Le marché de l'information électronique professionnelle » réalisée en 1994 par le Groupement français de l'industrie de l'information (GFII) n'étant pas disponible à la date du présent rapport, cet organisme évalue globalement ainsi le secteur de l'information électronique professionnelle<sup>1</sup> sur le marché français en 1998 :

- nombre d'entreprises concernées : environ 210 dont 15 % d'organismes publics, 30 % d'organismes parapublics, 55 % de sociétés privées ;
- taille du marché national : environ 5,4 milliards de francs (contre 4,6 milliards de francs en 1994) ;
- personnel : environ 8 600 salariés.

Il est également difficile de connaître la position de l'industrie française des diffuseurs et des contenus par rapport à ses concurrents. On notera cependant les éléments suivants concernant la structure de cette industrie.

Tout d'abord, les situations de marché sont très contrastées, selon les secteurs et à l'intérieur de ces secteurs. Ainsi, on peut assister à une éclosion de PME dynamiques dans certains secteurs, comme dans les applications liées au télémarketing, ou les services de géomatique. Cependant, la tendance générale est celle d'une forte concentration autour d'opérateurs privés, en général multinationaux.

Les leaders du marché de l'information « business » en ligne sont anglo-saxons : Dialog, Ft-Profile et Reuters contrôleraient 45 % du marché.

Dans le domaine de l'information juridique française, les Éditions Lamy sont une filiale de Wolters-Kluwer (Hollande), les Éditions techniques-Jurisclasseur sont une filiale de Reed-Elsevier (Royaume Uni).

Les tendances sont similaires dans l'information économique et financière, avec la présence de Pearson-Financial Times (groupe Les Echos) ou de Dun & Bradstreet (USA). La Scrl (filiale de la Coface) est cependant numéro deux mondial, derrière Dun & Bradstreet. En matière d'information boursière,

---

<sup>1</sup> Couvrant les différents secteurs de l'information : information financière ; information crédit ; autres informations sur les sociétés ; autres informations économiques ; informations juridiques ; brevets, marques ; information scientifique, technique et médicale ; information administrative et politique ; presse médias ; autres.

sière, la Société des bourses françaises, société privée chargée d'une mission de service public, réalise un chiffre d'affaires de 55 millions de francs (1997) à travers sa filiale Chronobourse.

Cette concentration ne fait que se renforcer, suivant en cela le mouvement général du secteur de l'édition<sup>1</sup>. Elle s'est opérée cependant ces dernières années selon une logique de « niche », d'achat de « start-up » prometteuses, ou d'acquisition par les éditeurs de savoir-faire logiciels. Reed-Elsevier a consacré à cette politique d'acquisition 7,3 milliards de francs en 1997, Wolters-Kluwer 927 millions de florins.

Ces mêmes tendances se retrouvent dans le secteur des bases de données, où Lexis-Nexis (USA) représente 760 millions de dollars US en 1996, soit plus que tous ses concurrents réunis.

## ... qui devrait tirer parti du développement accéléré des transactions sur l'internet

L'ensemble des marchés de l'information électronique est déjà très dynamique. Le marché « Business en ligne » a progressé de 15,4 % par rapport à 1996, et devrait atteindre 10 milliards de francs en 2000. Le segment du marché de l'IEP constitué par les bases de données est d'ailleurs le plus dynamique : +14 % par an depuis 1994. Le développement des intranets devrait contribuer à doper ce secteur.

Sans qu'il soit possible de faire une prévision fiable, compte tenu du rythme des évolutions, plusieurs facteurs devraient permettre un développement rapide de l'information en ligne : le développement de l'usage de l'internet et l'augmentation du parc des terminaux et équipements diffuseurs de l'information en ligne.

Tout d'abord, l'usage de l'internet se répand rapidement en France, où il conserve un potentiel considérable de croissance. En effet, les usages sont encore très en deçà de ceux des pays équivalents, mais croissent très rapidement, comme le montre le rapport de M. Abramatic<sup>2</sup> ou les chiffres de l'Association des fournisseurs d'accès et de services internet<sup>3</sup>.

- *En nombre d'internautes* : 4 millions d'internautes début 1999, contre 10,3 millions en RFA et 9 millions au Royaume-Uni. Mais la croissance est exponentielle, puisqu'il y avait 2,5 millions d'internautes au printemps 1998. La

---

<sup>1</sup> Cf. « Fusions-acquisitions dans l'industrie de l'information : logiques financières, logiques industrielles et mondialisation », M. Vajou, communication au Salon IdT Net, juin 1999.

<sup>2</sup> Consultable à l'adresse : [mission-dti.inria.fr/](http://mission-dti.inria.fr/)

<sup>3</sup> Étude de juillet 1999 consultable à l'adresse : [www.afa-france.com](http://www.afa-france.com)

part des internautes dans la population est passée de 5,6 % à 8,3 % entre les quatrièmes trimestres 1997 et 1998. Le nombre d'abonnements a augmenté de 60 % entre octobre 1998 et juillet 1999 (de 1 million à plus de 1,6 million) avec une augmentation de 75 % du nombre total d'heures de connexion.

D'autres supports possibles pour l'information en ligne sont également en plein développement en France :

- le téléphone mobile, avec 15 millions d'utilisateurs mi-999 et une croissance toujours soutenue ;
- la télévision numérique, avec plus de 7 millions d'abonnés en 1998.

• *Les entreprises équipées de serveur Web* : selon une étude de l'Ufb-Locabail (janvier 1999), 13 % des entreprises françaises de 6 à 200 salariés possèdent un site Web, contre 41 % en Angleterre. Le développement des réseaux intranet devrait également favoriser le marché de l'information en ligne, notamment dans le domaine de l'information professionnelle : en 1997, 32 % de l'usage d'intranet en entreprise étaient consacrés à l'accès à des bases de données d'information (source : OTEC, cité dans « La France dans la société de l'information, 1999 », la Documentation française, 1999).

• *L'équipement et l'usage dans les établissements scolaires*, qui devraient devenir de gros consommateurs d'information en ligne, augmentent à un rythme soutenu. Les taux de connexion atteignaient début 1999, 85 % dans les lycées et 53 % dans les collèges<sup>1</sup>, contre 40 % et 20 % respectivement un an avant. Cet effort d'équipement devrait se répercuter mécaniquement sur la consommation de contenus.

• *Dans la sphère publique*, le mouvement est comparable :

- dans les services de l'État, plus de la moitié des départements ont vu le lancement de « systèmes d'information territoriaux », début 1999 ;
- dans les collectivités locales, une étude de l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville – IDATE montre que 30 % des conseils régionaux et 10 % des conseils généraux sont équipés d'un intranet. 80 % des conseils généraux et des communes de plus de 100 000 habitants sont dotés d'un accès à l'internet.

On peut donc s'attendre à un renforcement de la demande de contenu informationnel. Par ailleurs, le développement de la diffusion des données publiques permettrait d'accroître les contenus d'origine française dont on sait qu'ils ne sont pas nombreux sur le Web : 6 % des noms de domaines européens sont français.

Ce dynamisme se communique à l'ensemble de l'économie, comme en témoigne l'exemple américain où les industries liées à la société de l'information représentent déjà 5 % du PNB. L'effet sur l'emploi pourrait être significatif si l'on rappelle par exemple que 15 000 emplois ont été créés par

---

<sup>1</sup> Source : ministère de l'Éducation nationale : [www.educnet.education.fr](http://www.educnet.education.fr)

le système Télétel en France<sup>1</sup>. Dans le seul secteur de l'information géographique, l'Afigeo estime que le développement du numérique pourrait créer, suivant les scénarios, de 1 000 à 5 000 emplois, soit entre la moitié à deux fois et demi l'effectif de l'Institut géographique national (IGN).

Compte tenu de ces éléments, et des bouleversements introduits par internet, la réponse du gouvernement français au Livre vert de la Commission « sur l'information émanant du secteur public » soulignait l'extrême prudence qui devrait présider à toute initiative réglementaire.

Cependant, le Livre vert lui-même soulignait l'expansion de ce secteur. Il crée des nouveaux services, des usages jusqu'alors insoupçonnés, qui doivent être soutenus. À titre d'exemple, la libéralisation de la production d'électricité fait actuellement naître en Europe un négoce de contrats à terme de fourniture de courant, qui lui-même génère des instruments de couverture – des options – qui sont calculés à partir des données météorologiques<sup>2</sup>. De même, les terminaux de navigation embarquée dans les automobiles offrent des perspectives commerciales extrêmement prometteuses, que certains comparent à celles du marché des autoradios.

*Si l'internet peut produire à terme un exceptionnel développement de la diffusion des données publiques, il remet dès aujourd'hui en cause les conditions qualitatives de cette activité.*

## L'internet introduit des changements qualitatifs majeurs par rapport à la diffusion papier ou Minitel

### Le caractère mondial

En matière de données publiques, la dimension mondiale se traduit par au moins deux réalités nouvelles :

- la possibilité de toucher un public international instantanément, sans coût de distribution supplémentaire ;
- la possibilité de publier un service à partir d'un pays qui n'est pas celui de l'origine de l'information, et donc d'échapper aux règles de la territorialité.

Cette dimension mondiale induit plusieurs implications dont la portée est contradictoire : négative avec les inquiétudes sur la sécurité des usagers et de

1 Source : *La France dans la société de l'information*, 1999, précité.

2 *Weather derivative : effet de mode ou réelle innovation*, M. Romano, *Risques* n° 38, juin 1999.

leurs données personnelles ; positive avec la possibilité de faire de la diffusion des données publiques un vecteur de présence mondiale.

La dimension internationale fait également de l'internet le lieu par excellence de conflits entre différents systèmes juridiques, que ce soit en matière de protection des données personnelles, ou en matière de droit d'auteur, de standardisation, ou de responsabilité. Comme d'autres groupes de réflexions sur internet l'ont démontré, ces conflits potentiels rendent nécessaires une présence forte de la diplomatie française, voire européenne, et une grande cohérence entre leurs positions et les réglementations qui sont en cours d'adoption au niveau interne.

En sens inverse, l'internet apparaît à certains observateurs comme l'occasion de compenser le recul de la France que l'on constate dans les « vecteurs d'influence » (information éducative, culturelle, mais aussi information proprement dite) au travers de la mondialisation. À quelques exceptions notables, il n'y a en effet pas de médias français internationaux. Au contraire, les États-Unis ont capturé les marchés de l'information de grande consommation grâce à l'amortissement de leur production sur le marché national, qui leur permet ensuite une rediffusion au coût marginal. Sur les marchés traditionnels, il est donc actuellement difficile pour l'industrie française de reprendre des positions, alors que les réseaux commerciaux des concurrents étrangers sont déjà amortis, que les ressources disponibles sont souvent rares (cas des fréquences hertziennes disponibles), et qu'il ne lui est pas possible de tarifer au coût marginal.

L'internet peut permettre de renverser cette situation. Son caractère décentralisé en matière de production et de réception d'information rend impossible la création de monopole. Dématérialisé, il permet à tous les acteurs d'opérer à un coût faible, et égalise donc leurs chances dans la compétition internationale.

Or, pour mener cette action de rééquilibrage, la France dispose de tous les éléments de la chaîne de l'information :

- quelques grands industriels de la communication et des matériels ;
- une capacité en recherche et développement ;
- des compagnies de télécommunications puissantes ;
- un secteur de production de contenu et de services, même s'il reste faible dans le secteur des logiciels grand public ;
- une image de marque extrêmement positive en matière culturelle et éducative, bien qu'il existe une réelle nécessité de l'adapter à la culture des réseaux ;
- l'existence dans le monde d'un besoin de contrepoids vis-à-vis de l'influence américaine : la culture française peut satisfaire une demande de diversité culturelle ;
- un patrimoine riche et un dynamisme créatif reconnu à travers la réputation des écoles de création ;

- un capital de données numérisées déjà substantiel, grâce au développement du Minitel ;
- une ouverture sur le monde, qui doit cependant se confirmer.

La stratégie d'influence menée par le Gouvernement rencontre souvent la problématique des données publiques. Elle est organisée autour de quatre priorités :

- l'enseignement supérieur, en matière d'accueil d'étudiants ou d'enseignants et d'enseignement à distance ;
- la Recherche-Développement, les élites des pays en voie de développement étant souvent à dominante scientifique : ceci pose le problème de la mise à disposition des données scientifiques ;
- la coopération en matière juridique et de pratique administrative : les limites entre les systèmes de droit français et de droit anglo-saxon sont encore mouvantes, en particulier dans les pays charnières tels que le Vietnam, la Chine ;
- la gestion d'entreprise et des sciences économiques.

Cette politique peut utiliser les données publiques de différentes manières.

- Les étrangers ont besoin d'un accès aux données : par exemple, l'Office international de l'eau<sup>1</sup> a rendu accessibles les bases de données des Agences de l'eau.
- Les données publiques peuvent favoriser la création de valeur ajoutée : en effet, pour qu'elles soient compréhensibles aux étrangers, il y a un besoin croissant d'intermédiation.
- Elles peuvent susciter des partenariats spécifiques avec les interlocuteurs étrangers : à titre d'exemple, on peut citer la coopération entre les notariats français et chinois.

En conséquence, les défenseurs d'une politique offensive à l'échelon international militent pour la gratuité des données publiques. Par ailleurs, l'assistance technique accordée aux pays en voie de développement ou en transition suppose une mise à disposition gratuite. Ceci n'est pas contradictoire avec une activité marchande, notamment par une segmentation des marchés et la réalisation de prestations à valeur ajoutée (comme en matière de matériel éducatif).

Cependant, dans cette politique, deux problèmes distincts qui appellent deux types de réponses spécifiques doivent être distingués :

- la diffusion et le maintien *de la langue française* ;
- la diffusion d'un contenu, culturel ou autre, *d'origine française* : dans cette deuxième acception, il faudrait prendre en considération la diffusion en anglais des « données essentielles » du droit français.

---

<sup>1</sup> Consultable à l'adresse : [www.oieau.fr/index.htm](http://www.oieau.fr/index.htm)

Cette problématique débouche également sur le problème *de la traduction* des bases de données françaises.

À cet égard, la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, dite « loi Toubon », oblige au multilinguisme, ce qui renchérit la diffusion. Le choix est alors entre la traduction en plusieurs langues, ou l'introduction des publics étrangers à la lecture des textes français, ou la transposition des données françaises pour ces publics. La recherche et développement français jouit toutefois d'atouts en matière de traduction automatique ou de génération automatique d'information en plusieurs langues, qu'il est indispensable de conforter.

The screenshot shows the homepage of the [internet.gouv.fr](http://internet.gouv.fr) website. At the top, there's a banner for the "Président du Conseil Gouvernemental". Below it, the main navigation bar includes links for "Premier ministre", "internet.gouv.fr", "Aujourd'hui 11 Octobre 1999", and "Cadre législatif de la société de l'information Consultation publique". The main content area features a large title "internet.gouv.fr" with a curly brace icon. To the right, a sidebar displays the date "Aujourd'hui 11 Octobre 1999" and the heading "Cadre législatif de la société de l'information Consultation publique". The main content is organized into sections: "Principales étapes de l'action gouvernementale" (with a link to "Première étape (lancée en janvier 1998) les six chantiers prioritaires"), "A la une" (with a link to "5 oct : le gouvernement précise son projet de loi "Société de l'information", sur lequel il lance une consultation publique"), and "Régulation" (with links to "Future Loi "Société de l'Information" (LSI)", "Projet de loi sur la signature électronique", and "Services publics"). A sidebar on the left lists various "Textes de référence" such as "Français, UE, norme internationale", "Rapports", "Appels d'offres-aides", "Français, UE, norme internationale", "Tédrocédures", "Commerce électronique et cryptologie", "International", "position française", "statut de l'UE, rencontre", and "la société de". At the bottom, there are links for "Liste de diffusion", "Contacter et sites", "Recherche", "Agenda", "Forums", "Guides", and "Espace".

*La Documentation française a mis en ligne le rapport du Conseil d'État Internet et les réseaux numériques<sup>1</sup> en anglais et en espagnol, d'une part pour satisfaire à la « loi Toubon », d'autre part parce que les hispanophones jouent un rôle important dans les négociations internationales en matière de NTIC. Cependant, si la version anglaise est assez consultée, la version espagnole l'est très peu. Ce sont en effet majoritairement les publics français qui pour le moment consultent les sites français. Ceci est d'ailleurs vrai pour les données sur support papier. On peut donc s'interroger sur le retour sur investissement de la traduction.*

La participation de la France au projet Glin<sup>2</sup> – Global Legal Information Network – de la librairie du Congrès américain n'est pas à l'ordre du jour. Ce projet vise à mettre en ligne les textes juridiques fournis par les pays mem-

1 Consultable à l'adresse à la rubrique « Rapports » : [www.internet.gouv.fr/francais/index.html](http://www.internet.gouv.fr/francais/index.html)

2 Décrit à l'adresse : [www.leweb2.loc.gov/law/GLINv1/GLIN.html](http://www.leweb2.loc.gov/law/GLINv1/GLIN.html)

bres de l'association. Ces textes sont diffusés sous différentes formes : version exhaustive dans la langue officielle du document, résumé en anglais ainsi que thesaurus en anglais et dans autant de langues officielles que les langues présentes dans le système. Outre des problèmes techniques de mise à jour, le Secrétariat général du Gouvernement considère qu'il n'y a pas d'intérêt ni de demande pour une telle participation. Celle-ci soulève en outre une difficulté de principe en raison de l'existence d'un point d'accès unique, qui est situé aux États-Unis.

## L'abondance de l'information disponible

L'illusion donnée par le champ géographique apparemment illimité de la diffusion par l'internet doit être tempérée par la difficulté réelle de l'utilisateur à trouver le service adéquat dans le maelström d'informations qu'est le Web. Les technologies de l'information et de la communication, en permettant l'explosion de l'offre, créent à la fois un auditoire potentiel immense et une profusion dans laquelle il est facile de se noyer.

Les internautes connaissent bien le phénomène du « bruit » et du « silence », lors de l'interrogation des moteurs de recherche<sup>1</sup> : une masse d'informations sans intérêt et la grande difficulté de trouver l'information pertinente.

Cela entraîne trois conséquences.

*L'internet gomme la distinction entre l'information au public et l'information grand public*, car il est immédiatement accessible à tous les publics. Or, les producteurs publics de données, à quelques exceptions (météorologie, cartographie par exemple) ne diffusent pas directement pour le grand public. Contrairement à une logique de surabondance de l'offre de contenu, ils opèrent davantage dans une logique d'usages spécialisés, voire exclusivement professionnels.

*Les outils (moteurs de recherche, portails)<sup>2</sup> pour récupérer et classer les informations deviennent alors indispensables*, de même que les spécialistes à même de les utiliser.

Le comportement des utilisateurs finaux vis-à-vis de la technique évolue beaucoup et devient central pour l'avenir des services internet. Par exemple, le traitement des données hors ligne existe depuis de nombreuses années. Cependant, l'inflation des données est croissante et l'utilisateur final est plus sélectif en matière de traitements. Les diffuseurs doivent donc lui

---

<sup>1</sup> Moteur de recherche : service proposé aux internautes leur permettant de trouver les sites correspondant à une interrogation par mots-clés. Grâce à des logiciels de recherche automatique, les « agents intelligents », ces services, sortes d'annuaires, « indexent » les pages des différents sites, qu'ils vont constamment interroger sur le Web, et leur associent des mots-clés afin de permettre de les localiser plus facilement.

<sup>2</sup> Portail : nom donné aux sites internet utilisés comme points d'accès principaux au World Wide Web. En général, ils offrent un moteur de recherche – auquel il s'identifie souvent, comme dans le site Yahoo ! – mais aussi de l'information en ligne, voire des services – cas des sites portails des fournisseurs d'accès.

proposer des livraisons à forte valeur ajoutée et *qui intègrent la technologie*. En effet, ce n'est pas le « métier » de l'internaute, surtout s'il est un particulier, que de gérer les solutions technologiques. L'usager est ainsi demandeur d'améliorations de la qualité et d'engagements sur les moyens technologiques.

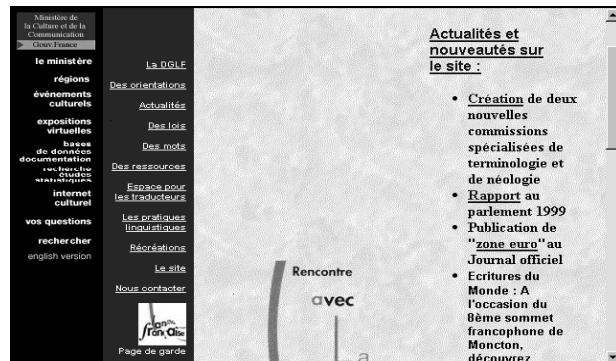
Par ailleurs, le réseau se structure en « îlots d'échange ». Cette organisation suppose une information personnalisée au niveau de chaque îlot et un service personnalisé au niveau de l'usager. *D'où l'attrait de la technologie « push »*<sup>1</sup>.

Aussi la limite entre l'information brute et ces outils informatiques devient-elle de plus en plus ténue. La composante technique dans la valeur ajoutée de l'information, qui s'ajoute à sa composante éditoriale, prend de plus en plus d'importance.

*Il devient crucial d'être référencé par les moteurs de recherche* utilisés habituellement par les consommateurs ou usagers potentiels pour un éditeur de contenu. Les moteurs de recherche s'orientent sur le Web à partir de « balises », les métadonnées, qui leur permettent d'indexer les pages écrites en langage HTML. Le choix par l'éditeur de ces métadonnées, ainsi qu'une politique active de référencement auprès des portails, sont donc des actions indispensables, et coûteuses. Pour être efficaces, elles doivent toujours procéder de la demande et des habitudes des usagers, et non résulter de la logique technique du concepteur de contenu.

---

<sup>1</sup> « Push » par opposition à « Pull » : la technologie dite « push » consiste à fournir à l'utilisateur, directement dans sa boîte aux lettres électronique et à intervalle régulier, au moyen d'une lettre d'information, d'une liste de diffusion ou de messages automatiques, l'information qui l'intéresse, selon les choix et les intérêts que l'internaute a exprimés de façon délibérée ou en fonction du profil comportemental qu'un site consulté a pu élaborer lors de la visite de l'internaute. La technique « pull » est au contraire la règle générale sur le Web. C'est l'usager qui va, de lui-même et à chaque fois, chercher l'information sur un site.



*Comment trouver la loi 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française ? Le webmestre de la Délégation générale à la langue française<sup>1</sup> était sollicité plusieurs dizaines de fois par semaine par des courriels lui demandant d'envoyer ce texte. Cette loi intéressait notamment de nombreux étrangers, chercheurs ou juristes connaisseurs de notre langue. Or, cette loi figurait en ligne sur le serveur de la DGLF, mais indexée sous ses références officielles du JO. La DGLF s'aperçut que ce texte était plus connu, y compris à l'étranger, sous le nom de « loi Toubon » référence inconnue des principaux moteurs de recherche. Une simple modification des métadonnées en ce sens permit alors à cette loi de figurer en excellente place dans les résultats des moteurs de recherche internationaux<sup>2</sup>.*

Les moteurs de recherche – en tout cas les moteurs généralistes – ne rendent pas obsolète l’organisation de l’information en bases de données. Les connaissances techniques actuelles ne leur donnent pas la même efficacité. Le principe de recherche des moteurs tend à égaliser l’information, tandis que les bases de données sont fondées sur une hiérarchisation des données, suivant le cheminement intellectuel de l’utilisateur. Dans les usages professionnels, où la certitude et la rapidité sont exigées, les bases de données semblent encore inégalables.

Par ailleurs, les métadonnées font l’objet d’un travail de standardisation au niveau international, notamment dans le cadre du « Dublin (Ohio) – Core ». Il est capital que les intérêts, et les spécificités institutionnelles, des serveurs publics français soient représentés dans ces enceintes.

<sup>1</sup> [www.culture.fr/culture/dglf/](http://www.culture.fr/culture/dglf/) Anecdote racontée par P. Oudart lors d’un entretien avec le rapporteur.

<sup>2</sup> Sur Yahoo ! France, elle figure au 1<sup>er</sup> rang des réponses à la requête « loi Toubon » et au 19<sup>e</sup> rang pour la requête « loi du 4 août 1994 ».

## Le faible coût de la diffusion et de la duplication remet en cause la structure tarifaire de la diffusion des données publiques

Internet est le type même d'une activité « à coût de production constant », et donc à rendement fortement croissant<sup>1</sup>.

Certes, on connaît bien la loi de Moore, qui traduit l'accélération du rythme de succession des générations de matériels informatiques. En pratique, elle impose aux producteurs une obligation de mutabilité technologique s'ils veulent maintenir leur qualité de service, et donc leur audience. Ceci conduit à ce que la fonction de production soit elle-même constamment évolutive. La diffusion numérique peut en outre entraîner des coûts de structuration de l'information. Cependant, la théorie traditionnelle du service public exige cette adaptation en vertu du *principe de mutabilité*. Celui-ci requiert que les services publics utilisent les dernières techniques disponibles pour remplir leurs missions et faire bénéficier les usagers du progrès technique.

Cette obligation d'évolution produit des effets particulièrement sensibles en matière de matériels et de logiciels, mais aussi pour leur maintenance (qui peut représenter jusqu'à 20 % de l'investissement initial) et la mise à jour du site.

Malgré la baisse des prix des matériels, les coûts de production ne sont donc pas stables dans le long terme, dont l'horizon se réduit d'ailleurs considérablement, au rythme de la loi de Moore, à quelques mois aujourd'hui. Au contraire, l'évolution de ces coûts peut parfois être très dynamique.

Néanmoins, la notion de coût marginal perd de plus en plus de sa pertinence avec la numérisation.

Cette réduction drastique des coûts de distribution est ainsi perceptible dans le secteur bancaire. Elle est de 1 à 10 entre la banque sur l'internet et un réseau classique. Aux USA et en Europe, les trois quarts des sites bancaires ont coûté en investissement moins de 50 000 € (11 % ont coûté plus de 200 000 €), et un montant équivalent en exploitation pour 80 % de ces sites. Au contraire, une agence bancaire coûte en investissement de 1,5 à 2 millions € et les frais d'exploitation s'élèvent, annuellement, entre 300 000 et 500 000 €<sup>2</sup>.

Cela est d'autant plus vrai pour les coûts de diffusion de l'information que la diffusion numérique grand public peut s'opérer sur des terminaux très répandus, comme les téléphones mobiles<sup>3</sup>.

---

1 Cf. l'ouvrage de M. Volle : *Économie des nouvelles technologies*, Économica, 1999.

2 Cité in *Bulletin du centre d'information sur l'épargne et le crédit*, Banque Paribas, n° 213, 2<sup>e</sup> trimestre 1999 ([www.paribas.com](http://www.paribas.com), rubrique « recherche »).

3 Aujourd'hui, avec 15 millions d'utilisateurs, le mobile est présent dans près d'un foyer sur deux, en moyenne.

Cette évolution pourrait rendre de plus en plus difficile à justifier la politique des diffuseurs publics de faire payer l'information. Cette politique est cependant si bien établie que la notion de « données essentielles », fournies gratuitement, n'est introduite par le PAGSI qu'avec un champ d'application initialement limité.

## Une nouvelle prise en compte de la dimension du temps donne un sens nouveau à la notion de qualité

### L'obligation de réactivité et de rapidité

La dimension de la réactivité n'est pas propre à l'utilisation de l'internet. Cependant, elle est exacerbée par la rapidité de transmission des données. La possibilité de transmettre cette information simultanément à un grand nombre de correspondants sans véritable coût marginal, hormis le coût fixe de la bande passante utilisée, produit une culture de l'instantané et de l'immédiat en matière de communication numérique (Courriel, intranet, Web).

Cette exigence de réactivité de la part de l'usager se traduit par des impératifs de mises à jour fréquentes, de délais de téléchargement rapides, de rapidité de réponse aux messages. L'ensemble de ces exigences contribue d'ailleurs à renchérir l'ensemble des coûts de production.

### La qualité : une notion renouvelée et primordiale sur le Net

La qualité prend alors un sens nouveau.

Sur l'internet, la qualité inclut la pérennité des données. Le réseau conduit à faire de l'archivage un enjeu nouveau, car les archives doivent être accessibles au même titre, et avec la même facilité, que les données récentes, ce qui est une nouvelle contrainte. En sens inverse, la pérennité des données est facilitée par la technologie qui abaisse constamment le prix et augmente les capacités de stockage en mémoire.

Par ailleurs, la profusion de l'information induit de la part des internautes une forte demande de sérieux de l'information. L'internet présente la capacité d'offrir une scène illimitée pour des contributeurs qui peuvent rester anonymes aux yeux des spectateurs. L'intégrité et l'authenticité des données, l'authentification de leur auteur, deviennent alors des composantes importantes de la qualité d'un diffuseur. Dans un univers mouvant et apparemment opaque, la réputation confère alors une valeur importante. Il se crée ainsi une forte demande de « labellisation ».

Pour les services grand public, ce besoin de notoriété peut devoir s'accompagner de véritables campagnes de publicité traditionnelle, d'autant plus nécessaire et coûteuse que le réseau apparaît comme un chaos inorganisé. Comme

on a pu l’observer lors du développement du Minitel grand public, les frais de publicité peuvent devenir alors la composante majeure des coûts des nouveaux services.

Face à cette contrainte, les opérateurs pouvant se réclamer de la puissance publique, et donc soumis à ses procédures et à ses contrôles, jouissent d’un avantage comparatif considérable. Il importe que les producteurs publics n’abusent pas de cet avantage à l’encontre de leurs éventuels concurrents privés. En sens inverse, une politique de soutien à l’édition privée pourrait passer par *l’octroi par la puissance publique de « labels » certifiant la qualité du service*.

## La question de la sécurité

La profusion, l’instantanéité renforcent les exigences de sécurité, plus sans doute en Europe qu’aux États-Unis, et naturellement davantage dans les relations avec des organismes publics que dans la sphère privée.

Les questions de sécurité de serveurs publics sont abordées dans un autre atelier créé au sein de la même mission du Commissariat général du Plan. Tout au plus peut-on noter qu’il est recommandé de disjoindre les serveurs publics des systèmes d’information interne. Il s’agit de se protéger contre le vandalisme (altération des pages, des documents) ou contre le risque de contournement (accès à des informations à diffusion restreinte ou payante). Le marché semble offrir des outils standards et éprouvés pour l’hébergement sécurisé de sites de diffusion ou de commerce en ligne.

La sécurité des usagers soulève la question de la protection des données personnelles, qui fait l’objet d’un texte communautaire (*cf. ci-dessous, chapitre IV*). L’Atelier n’a cependant pas envisagé d’édicter des règles spécifiques en ce qui concerne la capacité des diffuseurs publics à constituer des fichiers de clients, au moyen des techniques spécifiques de l’internet (cookies<sup>1</sup>, etc.).

## L’internet : une machine à redistribuer les cartes

### Une redéfinition des périmètres d’intervention

L’internet développe une dimension nouvelle dans les relations entre services et usagers : *la demande d’interactivité*.

---

<sup>1</sup> Cookies : petits fichiers envoyés automatiquement par un gestionnaire de site – le « Webmestre » – sur le disque dur de l’utilisateur, le plus souvent à son insu. Ils permettent d’identifier l’usager et ses goûts lors de toute nouvelle connexion au site, et de mémoriser les pages qui ont été visitées. La compilation des cookies par le site permet notamment de déterminer le profil moyen de ses utilisateurs, ou « profiling ».

L'expérience de la mise en ligne du projet de loi de finances par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie<sup>1</sup>, qui suscite immédiatement des demandes de conseil fiscal, mais aussi, plus quotidiennement, la pratique de la mise en ligne des données juridiques, montrent que la simple diffusion des données publiques crée un besoin de services directs, souvent à forte valeur ajoutée.

*Les exigences d'interactivité chez les usagers de Légifrance<sup>2</sup>*

*Depuis son ouverture, le service Légifrance, qui n'a pour autre vocation que de diffuser des textes juridiques gratuitement, a fait face à plusieurs catégories de demandes des usagers.*

*Au Webmestre sont adressées des questions techniques auxquelles celui-ci répond directement.*

*Lors d'une recherche de données juridiques, il peut être demandé de chercher un texte dans le périmètre du site. Ceci revient à une extension du moteur de recherche.*

*Les usagers demandent également des textes qui ne figurent pas sur Légifrance. Pour l'instant, le texte n'est, dans ce cas, pas communiqué, mais seulement ses références ainsi que ses moyens d'accès, compte tenu des différents tarifs.*

Mais l'usager ne prend pas seulement connaissance des textes, ou des formulaires. Il considère qu'il a un droit général à obtenir une réponse à ses interrogations, même très spécifiques.

La demande d'interactivité conduit alors à trois types de conséquences.

1 [www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr)

2 [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

## L'interactivité impose un nouveau travail de « bornage » des compétences administratives

Celles-ci doivent être clairement établies et rendues publiques, tant du point de vue de la compétence juridique et technique de l'organisme que par rapport à des activités de consultation privée. En effet, le dialogue qui s'instaure entre usager et service engendre une tentation pour l'agent de l'organisme public de repousser la limite de cette compétence pour satisfaire l'usager.

Si de telles questions ont déjà été abordées avec les autres moyens de diffusion de l'information administrative – centres interministériels de renseignement administratif (CIRA), Minitel – l'internet renforce néanmoins ces interrogations par le caractère écrit de l'échange. Celui-ci donne un certain formalisme à la réponse tout en limitant, par rapport à un dialogue au téléphone ou en face à face, les possibilités d'explicitation des faits.

En conséquence, la portée des réponses électroniques de l'administration devrait sans doute être réévaluée au regard des principes qui gouvernent la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique à raison des informations qu'elle diffuse. Au-delà des effets des nouveaux usages induits par ces technologies sur la pratique en matière de renseignement administratif, il faudra également prendre en compte cet aspect dans les discussions en cours des projets de textes relatifs à la reconnaissance juridique de l'écrit électronique.

De même, ces nouveaux usages incitent à redéfinir la limite entre ce qui relève de la mission de service public et ce qui relève de l'activité de conseil, en particulier lorsque celle-ci est éventuellement comparable à celle d'un prestataire privé.

## L'interactivité remet en cause l'organisation interne du diffuseur public

Il faut que les administrations qui mettent en ligne des données publiques soient en mesure de réagir à la demande de l'usager, puissent l'assister dans ses recherches et lui fournir un certain niveau d'explications.



Par exemple, *le musée du Louvre*<sup>1</sup> a été obligé de recruter six médiateurs pour prendre en charge l'accueil et l'information du public dans son espace multimédia, le *CyberLouvre*, où sont présentés les programmes interactifs et les bases de données du musée.

Par ailleurs, l'exploitation des sites internet [[www.Louvre.fr](http://www.Louvre.fr)] et [[www.Louvre.edu](http://www.Louvre.edu)] conduit à répondre à près d'un millier de messages électroniques, lesquels sont le plus souvent répartis entre les différents départements et services du musée qui désignent à cet effet un correspondant.

Ainsi, la simple diffusion des données publiques impose une analyse précise de son effet sur l'organisation interne des administrations et sur les métiers de son personnel (affecter les experts aux guichets virtuels, revoir les chaînes de délégations de pouvoir, etc.).

Ceci est d'autant plus important que l'internet est d'un fonctionnement continu, ignorant les horaires de fermeture et les vacances.

Il peut en résulter une contrainte : l'organisation des services de diffusion en ligne pour qu'ils fonctionnent eux-mêmes en continu.

Cette contrainte comporterait également un avantage dans la mesure où il serait ainsi répondu à l'une des caractéristiques de l'internet : le sentiment d'ubiquité et d'a-temporalité que confère l'usage des réseaux.

L'interactivité va pousser à l'extension de la notion de « données essentielles »

Les usagers sont en effet incités, au fil de leurs requêtes, à demander des informations supplémentaires ou de plus en plus précises. La frontière de la

<sup>1</sup> [www.louvre.fr](http://www.louvre.fr)

gratuité risque d'être de plus en plus difficile à tracer. Cela sera d'autant plus le cas que, dans leurs relations avec les services publics en général, les usagers demandent des prestations neutres au regard de la nature du prestataire. Ils sont de moins en moins sensibles aux limites de compétence entre services, ou entre public et privé.

En quelque sorte, la mise en ligne de données publiques provoque à la fois la création d'un nouveau guichet, mais aussi d'une nouvelle approche des questions administratives. La mise en ligne gomme la différence entre le contenu informationnel et un service particulier. Sur les supports traditionnels, il était déjà difficile de distinguer, au sein de la chaîne de production du contenu informationnel, les différentes étapes de création de la valeur ajoutée. La nouvelle demande d'interactivité rend aujourd'hui très difficile la séparation physique entre activités informationnelles et services proprement dits.

*Dans ce contexte, la mise en ligne des données publiques crée pour les administrations une incitation à pénétrer dans la sphère de la prestation de service de type marchand. La demande d'interactivité justifie alors l'adoption d'une nouvelle organisation de ce secteur.*

## L'internet révolutionne les modalités de distribution de l'information

L'internet introduit une vraie innovation en matière de distribution, tant pour les produits ou services classiques que pour les produits exclusivement vendus en ligne. En effet, il est le premier système qui offre, *pour un prix marginal tendant vers zéro, et pour un investissement initial relativement faible*, un véritable face-à-face personnalisé entre offreur et consommateur (relation « one to one » ou « point à point »).

Le consommateur peut en effet adresser par courrier électronique une commande particulière depuis chez lui. Tandis qu'en sens inverse, l'offreur peut lui ouvrir une vitrine personnalisée, voire lui adresser sans surcoût des informations qui lui sont exclusivement destinées. Pour cela, l'usager possède la possibilité de déterminer son propre menu informationnel, comme il se constituait autrefois sa revue de presse. Grâce aux outils mis à sa disposition sur son poste personnel, ou disponibles sur le réseau, ou encore proposés par l'offre de service lui-même, l'usager devient lui-même en partie créateur de la valeur ajoutée de l'information qui lui sera fournie par un spécialiste.

En outre, cette relation de face à face, combinée avec les possibilités technologiques (« cookies », etc.) permet de constituer des fichiers clients extrêmement détaillés. Ces fichiers sont eux-mêmes une source de commerce, et donc de revenus, mais aussi de gains de productivité pour les producteurs de service et les distributeurs.

Le développement du Webcam<sup>1</sup> et de la téléphonie par internet permet enfin de transformer la relation strictement écrite en relation directe entre le vendeur et le consommateur, comme certains services de vente à distance le font dès aujourd’hui.

Lundi 11 octobre 1999

plan du site | nous contacter | AgriOnline ?

...le fil rouge d'AgriOnline

tracteurs, ensileuses, semoirs, pulvérisateurs.... Toutes les caractéristiques techniques

**l'info en continu**

- En direct du monde
- La météo nationale
- La météo départementale
- Les bilans climatiques
- L'Europe vue par satellite
- Les cotations animales
- Les cotations végétales
- Les cotations viti-volées

**approfondir**

- L'évolution de vos cultures
- Les maladies
- Les ravageurs
- Les mauvaises herbes
- Les variétés
- Les phytosanitaires

**2 718 moissonneuses-batteuses vendues en 1998-1999**

**les services d'AgriOnline**

Pour se connecter  
Découvrez gratuitement AgriOnline

**La météo départementale**  
Réactualisée 3 fois par jour, votre météo

*La diffusion des données météorologiques dans le monde agricole : au titre de représentant du Syndicat de la Presse Magazine et d'Information, le dirigeant de « France Agricole », support de presse le plus densément diffusé auprès des agriculteurs français, a rapporté l'exemple suivant. Il testait à l'époque un service de rediffusion en ligne des données météorologiques rétrospectives (les cinq derniers jours en termes d'hygrométrie et de température). Chaque abonné pouvait se constituer ainsi un profil spécifique de données, compte tenu de sa localisation (Météo-France<sup>2</sup> établit des bulletins sur environ le tiers d'un département), et les recevoir directement sur son ordinateur<sup>3</sup>.*

*On comprend l'enjeu que représentent ces informations lorsque l'on évalue à 20 % la variation de la valeur de la production selon la date optimale de la récolte.*

*Seul internet offrait la souplesse suffisante pour rendre économiquement rentable une diffusion aussi ciblée par rapport à la lourdeur d'une diffusion par télécopie ou le coût très élevé d'interrogations multiples par l'agriculteur d'un serveur Audiotel<sup>4</sup>.*

<sup>1</sup> Webcam : couplage d'une caméra vidéo à un ordinateur connecté au réseau. Permet l'envoi instantané d'images vidéo, qui peuvent être associées à d'autres données numériques (son, texte).

<sup>2</sup> [www.meteo.fr](http://www.meteo.fr)

<sup>3</sup> [www.agrionline.com](http://www.agrionline.com)

<sup>4</sup> Service télématique vocal utilisant le combiné téléphonique.

*Par ailleurs, ce service qui diffuse notamment des données météorologiques, se développe également dans le domaine de l'équipement et du machinisme agricole afin de réduire les délais de livraison de pièces détachées, et donc, pour les agriculteurs, le temps d'immobilisation de leur capital productif. En effet, il a ouvert aux industriels du secteur la possibilité de constituer des profils d'utilisateurs, facilitant leur gestion de stock.*

Cette possibilité de diffusion ciblée géographiquement et exactement adaptée au besoin des utilisateurs recèle ainsi d'importantes réserves de gains de productivité pour la collectivité, en se fondant sur un service dont les données publiques constituent le support.

Par ailleurs, les annuaires, qui sont en France tenus par des services publics (France Télécom, La Poste, EDF, services des eaux, etc.), et sont donc des données publiques, peuvent être à la base de la constitution de « profils » lorsqu'ils sont mis en ligne<sup>1</sup>.

## Une culture de la gratuité solidement ancrée

En ce qui concerne la gratuité, tout au plus la télématique en donnait-elle l'apparence à l'utilisateur de l'information professionnelle dans la mesure où les frais de consultations d'experts se traduisaient en charges téléphoniques.

Même sur l'internet, la gratuité n'est qu'apparente. Il faut effectivement tenir compte des coûts induits par l'utilisation du numérique : coût des terminaux, du fournisseur d'accès, de la connexion, etc. Dans certains cas, la consultation par internet met fin, en réalité, à la gratuité.

Il n'en demeure pas moins que pour les usagers, le sentiment contraire est solidement ancré.

Le développement des offres « gratuites » des fournisseurs d'accès, ainsi que des fabricants de matériel, ne devrait d'ailleurs pas contribuer à le faire disparaître. Par ailleurs, se sont développées dans d'autres pays d'Europe des offres prenant en charge la fourniture d'accès et l'utilisation du réseau à haut débit, seul l'accès terminal par la boucle locale étant facturé<sup>2</sup>. De telles offres devraient être disponibles en France dès l'automne 1999. L'accroisse-

<sup>1</sup> D'où le récent rachat du producteur américain d'annuaires Yellow Book par British Telecom pour la somme de 650 millions € (Les Echos, p. 13, 27-28 août 1999)

<sup>2</sup> En Grande-Bretagne, l'opérateur local Localtel achète en gros du temps de connexion à BT et propose en association avec le distributeur de matériel électronique Tempo, l'offre « Screaming.net ». En RFA, AOL propose un forfait de connexion illimitée à 5.06 €, assorti d'une baisse de 50 % sur le tarif des communications locales, grâce à un accord avec un nouvel opérateur télécoms.

ment de l'offre de bande passante, voire la surcapacité que certains prédisent, ne devraient pas contrecarrer ce type de démarche.

Par ailleurs, la gratuité des services est un principe culturel dominant sur internet. Il remonte à la création du réseau, né pour l'usage des enseignants et des chercheurs américains. Par ailleurs, il est de règle pour un grand nombre de services localisés aux USA. Or, l'hégémonie du marché américain sur le Net risque de durer encore longtemps, que ce soit en proportion d'usagers, de services disponibles ou d'influence dans les instances de régulation du réseau.

La vraie interrogation porte sur l'identification du payeur ultime du service, comme on le verra plus loin.

Le principe de gratuité se heurte aux habitudes des fournisseurs publics français de contenu, habitués à une rémunération par le système du kiosque télématique. Ces producteurs offrent d'ailleurs déjà de nombreux services payants sur l'internet. Or, le caractère mondial du Web permet aux usagers de comparer sans frais les pratiques des producteurs de données publiques, voire de s'approvisionner auprès de concurrents étrangers.

## La revendication d'une « démocratie numérique »

Comme lors de l'apparition du Minitel et de la micro-informatique, de grands espoirs sont placés dans l'internet comme vecteur de modernisation de l'administration et de révolution du débat démocratique. La diffusion la plus large des données publiques joue naturellement un rôle central dans cette problématique. Cette approche est particulièrement vivace parmi les internautes américains, mais elle existe également dans le public français.

Par ailleurs, l'internet facilite, techniquement, un mode de communication « one to one », mais aussi « many to many ». Avec les listes de diffusion, les forums, un grand nombre d'émetteurs peuvent s'adresser, au même moment, à un grand nombre de récepteurs, donnant l'impression d'un débat public instantané et libre.

Dans le cas de la France, deux phénomènes peuvent être mis en évidence.

D'une part, comme toute mesure favorisant la transparence administrative et l'offre d'information, un large accès aux données publiques ne pourra que favoriser un débat démocratique mieux informé. Si personne ne peut certifier que le débat démocratique gagnera en amplitude, il est très probable qu'il gagnera en qualité. À cet égard, internet, en permettant la comparaison internationale instantanée, ne peut que stimuler le débat.

D'autre part, avec l'internet apparaissent des menaces nouvelles dirigées contre le caractère public de certaines informations<sup>1</sup>. Ainsi, au-delà des oppositions entre le régime continental du droit d'auteur et le régime anglo-saxon du copyright, apparaît un conflit d'intérêt entre propriétaire de contenu et utilisateurs, qui peut avoir une influence sur le débat démocratique.

En effet, tant la conception politique et juridique américaine de la liberté d'expression (« Freedom of speech ») que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, avec ses articles 19 (liberté d'expression) et 27 (liberté de prendre part à la vie culturelle et de participer au progrès scientifique), font dépendre le débat démocratique et l'exercice des libertés individuelles d'un accès large à l'information, en particulier publique.

Or, certains observent actuellement de nombreuses tentatives pour réduire le champ de l'information tombée dans le domaine public au profit d'intérêts essentiellement financiers. Ainsi, le Congrès américain a-t-il constamment étendu la durée de protection du droit d'auteur. Celle-ci est passée en octobre 1998 à 95 ans après la mort de l'auteur, sans aucune contrepartie pour les utilisateurs ou la collectivité. De même, les quelques exceptions au monopole de l'auteur apparaissent de plus en plus contestées par les nouveaux textes pris spécifiquement dans le contexte de la numérisation.

En termes de démocratisation, il apparaît particulièrement important d'éviter une société informationnelle à deux vitesses, aux dépens des citoyens qui ne sont pas dotés de matériel numérique ou ne les maîtrisent pas. Il est donc indispensable, soit de maintenir, en fréquence et en qualité, les supports d'information traditionnels, soit de consentir un effort important pour améliorer l'accès à ces techniques et leur maîtrise. Le Gouvernement britannique a ainsi dégagé 1,7 milliard de livres (environ 15 milliards de francs) dans le budget 1999 pour un tel programme « I.T. for all ».

## **Une nouvelle économie qui se cherche**

### **Il existe différents moyens de rentabiliser un serveur internet**

L'une des grandes interrogations qui agite actuellement les opérateurs intéressés par ce nouveau média, qu'ils soient producteurs de contenu ou éditeurs, est sa viabilité économique. Cette interrogation est cruciale, car au-delà des problèmes éventuels de sécurité juridique, les investissements potentiels inspirent des doutes sur leur rentabilité. L'économie internet paraît d'autant

---

1 Voir « Le domaine public de l'information », P. Quérau, *Le Monde diplomatique*, février 1997 ; et « Intellectual Property Rights : Competing Interests on the internet », R. Mansell & W.E. Steinmueller, *Communications & Stratégies*, 30, 2<sup>e</sup> trimestre 1998, p. 173.

plus incertaine que le marché de référence, celui des États-Unis, ne permet pas de tirer des conclusions solides pour l'Europe. Bien que le marché américain soit le marché historiquement et quantitativement le plus développé, les usages sociaux, et notamment la structure de la société civile et la relation à l'espace, mais aussi les conditions économiques – et particulièrement la tarification de la « boucle locale » – rendent difficile toute généralisation de son fonctionnement au cadre européen.

D'ailleurs, à l'exception des compagnies de télécommunications et des fournisseurs de matériels, très peu d'opérateurs, même parmi les plus puissants, gagnent de l'argent lorsqu'ils sont spécifiquement spécialisés dans ce nouveau média<sup>1</sup>. Ce secteur, en cette période « pionnière » de l'internet grand public est donc un secteur à risque.

La diffusion numérique des données publiques n'échappe pas à ces interrogations, même si les producteurs publics français, mus notamment par les consignes du PAGSI, ont fait preuve de volontarisme. Ce constat milite a fortiori pour un environnement économique et juridique procurant une grande sécurité, tant du point de vue des pratiques autorisées que de la pérennité de l'approvisionnement de l'industrie de l'information en ressources de données publiques. Plusieurs modèles économiques sont envisageables.

## L'usager final finance le service

Dans ce type d'approche, l'usager peut financer le service a priori, par un abonnement forfaitaire, éventuellement calculé selon des niveaux de consommation.

Il peut également le financer en payant la cession en ligne des données publiques au détail. C'est le cas par exemple de l'information économique et financière diffusée par les greffes des tribunaux de commerce sur le site internet Infogreff<sup>2</sup>. Ces deux modalités peuvent se combiner, comme par exemple sur Jurifrance : à un forfait s'ajoute le prix à l'unité des documents visualisés.

En ce qui concerne la possibilité de faire payer l'usager, certains représentants de producteurs publics de données se sont demandés s'ils n'étaient pas dans une position défavorable pour bénéficier des développements technologiques en matière de paiement électronique. Ces technologies sont indispensables à la commercialisation en ligne des données publiques. En particulier, la qualité d'organisme public les astreint à respecter des règles particulières, et pour beaucoup, à appliquer la comptabilité publique. On verra en annexe 3 que ces difficultés sont principalement circonscrites au problème des micro-paiements en ligne.

Enfin, comme avec le « kiosque » Minitel, certains envisagent la facturation à la durée de la consommation, grâce à une rétrocession par l'opérateur local de télécommunication d'une partie des recettes générées sur la boucle locale, sous la forme par exemple d'une commission d'apporteur d'affaires.

---

1 Le plus gros libraire en ligne, Amazon.com, affiche toujours des pertes depuis sa création.

2 [www.infogreff.fr](http://www.infogreff.fr)

## Le service peut se financer par des tiers

Il existe différents moyens pour que le service soit neutre financièrement aux yeux de l'usager final.

*La publicité* – sous la forme de la vente des bandeaux publicitaires apparaissant sur les pages HTML – est naturellement le moyen privilégié dans une telle approche. Un grand nombre d'opérateurs privés, en particulier aux États-Unis, y voient le moyen de rentabiliser leur service. L'une des conséquences de ce modèle est la nécessité de rassembler rapidement une large audience, selon une logique empruntée aux médias audiovisuels classiques.

L'association de la publicité ou du parrainage à la diffusion de données publiques existe naturellement sur les sites des rediffuseurs privés, comme par exemple le service iTi<sup>1</sup> de guidage automobile, qui diffuse gratuitement les informations de circulation routière provenant du ministère de l'Équipement sur des fonds de carte de l'IGN<sup>2</sup>. C'est également le cas pour le service d'information sur les conditions de circulation routière diffusé par la direction régionale de l'équipement d'Île-de-France<sup>3</sup>. Sur support papier, il en va de même pour l'annuaire téléphonique professionnel tenu par France Télécom<sup>4</sup>.

*Le « référencement » à titre onéreux des adresses, ou la tarification du droit de tirer des liens URL<sup>5</sup>,* existent également. Ce modèle est alors plus particulièrement adapté à des services pouvant servir de portail vers d'autres services. L'INPI a ainsi élaboré un projet dans lequel la diffusion des données du Registre national du commerce et des sociétés est gratuite, et financée grâce au tarif que les entreprises auraient acquitté pour avoir le droit de tirer un lien URL direct entre leur site commercial et la page concernant leurs données financières.

*La vente de fichiers d'adresses,* résultat du « profiling » que permet l'internet, apparaît comme une ressource importante pour les diffuseurs privés. Ce type de recettes peut concerner tout particulièrement les services qui, sans avoir une audience très importante, sont présents dans le réseau sur des îlots d'échanges dont les utilisateurs peuvent intéresser des opérateurs de commerce électronique ou de commerce classique.

À cet égard, *les marges dégagées directement sur le commerce électronique peuvent financer des services gratuits de diffusion.* Le consommateur finance ainsi l'internaute, qui n'est pas nécessairement le même. Ce modèle existe dans de nombreux services commerciaux privés, qui diffusent par exemple gratuitement de l'information comme produit d'appel pour présenter leurs marchandises. Or, ce modèle peut être particulièrement attractif pour certains

<sup>1</sup> [www.iti.fr](http://www.iti.fr)

<sup>2</sup> [www.ign.fr](http://www.ign.fr)

<sup>3</sup> [www.sytdin.tm.fr/index.html](http://www.sytdin.tm.fr/index.html)

<sup>4</sup> [www.pageszoom.com/wjpm\\_pages\\_jaunes.cgi](http://www.pageszoom.com/wjpm_pages_jaunes.cgi)

<sup>5</sup> URL : Universal Ressource Locator : Syntaxe informatique du Web indiquant la localisation d'une ressource ou d'une page internet (ex : [www.plan.gouv.fr](http://www.plan.gouv.fr)).

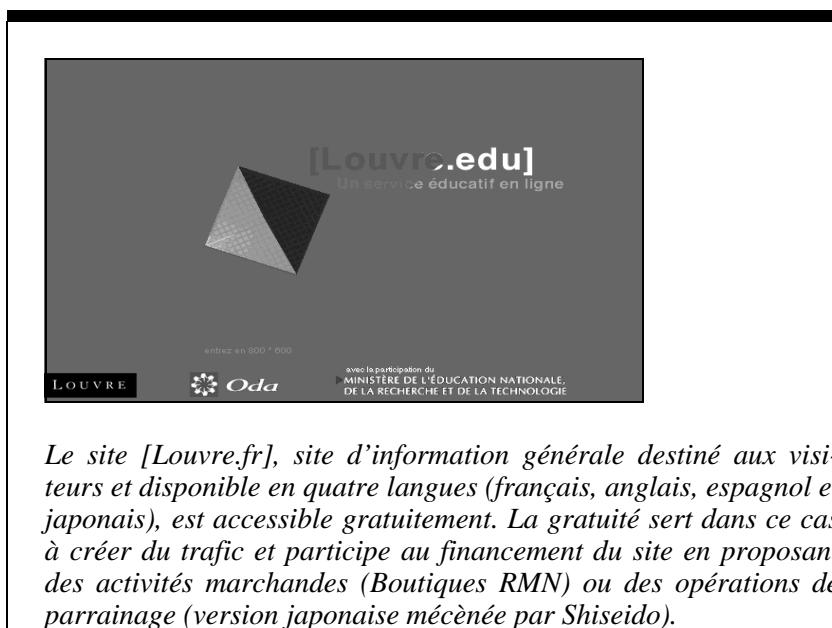
producteurs de données publiques – comme les prévisions météorologiques – dont la consultation est très fréquente.

Ces différents moyens de financer la diffusion ont en commun de soulever de délicates questions de principe en matière de déontologie et de défense de l'image des pouvoirs publics. Par ailleurs, du point de vue des éditeurs privés, la diffusion par des opérateurs publics financée sur recettes publicitaires ne diminue pas les effets éventuellement déstabilisateurs d'une telle concurrence. Il s'agit seulement d'un déplacement du marché pertinent, qui est celui des dépenses publicitaires au lieu du marché de l'information.

Enfin, *le financement sur dotation budgétaire* reste un moyen de financer une diffusion des données publiques qui soit neutre pour l'utilisateur. Celui-ci opère comme une subvention du contribuable au profit de l'internaute.

Cependant, dans la pratique, une telle solution n'a pas paru conciliable avec les restrictions budgétaires que subissent la plupart des organismes publics concernés. Par ailleurs, sur le plan des principes, la consultation gratuite à usage professionnel de ces données constituerait un transfert de ressources du contribuable au profit du secteur privé, que beaucoup au sein de l'Atelier ont considéré comme injustifié.

Ces modèles peuvent d'ailleurs se combiner, comme c'est le cas par exemple au musée du Louvre<sup>1</sup>.



*Le site [Louvre.fr], site d'information générale destiné aux visiteurs et disponible en quatre langues (français, anglais, espagnol et japonais), est accessible gratuitement. La gratuité sert dans ce cas à créer du trafic et participe au financement du site en proposant des activités marchandes (Boutiques RMN) ou des opérations de parrainage (version japonaise mécénée par Shiseido).*

<sup>1</sup> [www.louvre.fr](http://www.louvre.fr)

D'un autre coté, [Louvre.edu]<sup>1</sup>, le service éducatif en ligne du musée est proposé sur abonnement aux établissements scolaires, associations, hôpitaux et maisons de retraite, en offrant des services personnalisés à forte valeur ajoutée, composés à partir d'une base de publication riche de plusieurs milliers d'images et de textes.

L'économie repose ici sur la notion de tiers payant (académie, collectivité, fondation) mettant à disposition des usagers des ressources documentaires au même titre qu'un abonnement à une revue scientifique ou un magazine géographique, l'utilisateur final gardant le sentiment de la gratuité.

## Des interrogations sur l'architecture économique du système se font jour

L'ensemble de ces bouleversements suscite de sérieuses interrogations sur l'avenir des vecteurs classiques de diffusion de l'information. Ainsi, le développement de la relation « one to one », et notamment son utilisation par les producteurs publics, porterait en germe la disparition des professions d'intermédiaires, notamment dans le domaine de l'information et de l'édition.



*Le ministère des Finances<sup>2</sup> diffuse simultanément depuis 1998 sur son site Web :*

*le dossier de presse du projet de loi de finances, le discours de présentation du ministre et la conférence de presse de présentation. La question est parfois posée de savoir si la DIRCOM du ministère n'exerce pas alors directement la fonction de la presse.*

1 [www.louvre.edu](http://www.louvre.edu)

2 [www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr)

Cependant, l'évolution reste incertaine. En effet, si le réseau se développe en « îlots d'échanges » entre des groupes d'utilisateurs partageant les mêmes préoccupations ou goûts, que ce soit d'un point de vue privé ou professionnel, il suppose l'existence de *nœuds*. Les animateurs de ces îlots auront un rôle primordial pour susciter l'intérêt des consommateurs ou des usagers. Or, l'édition en ligne peut jouer ce rôle.

De même, les moteurs de recherche ou la technologie « push » ne rendent pas obsolètes les « brokers » d'information. Bien au contraire, la profusion d'informations sur le Web rend nécessaire la hiérarchisation et la sélection des sources, ce qui correspond précisément à une partie du travail de l'édition ou de la presse.

## Les données publiques sont-elles une matière première ?

On sait depuis longtemps que l'information constitue une denrée d'une valeur certaine. Cela est naturellement le cas pour les données publiques, dont la diffusion est susceptible de générer des profits pour la collectivité (ce que l'on appelle des « externalités positives ») ou pour des acteurs économiques particuliers. Le coût qui résulte du défaut de cette information donne une approximation de la valeur marchande de celle-ci.

Ainsi, par exemple, la fermeture en 1883, pour des motifs strictement budgétaires, de la moitié des stations d'annonce de tempête autour des Grands Lacs américains a exceptionnellement permis de calculer le taux de rentabilité collective de l'information diffusée par le service météorologique fédéral. Entre 1870 et 1888, ce taux est estimé à 64 %. Les stations d'annonces des tempêtes ont contribué à réduire de 1 % par an les pertes en cargaisons transportées par bateau dans la région des Grands Lacs<sup>1</sup>.

Comme toute information, les données publiques constituent cependant des biens d'une nature économique particulière<sup>2</sup>.

- La *consommation* de l'information par un agent – qui est différente de son usage, comme on le voit en matière de délit d'initié – ne prive pas les autres agents de cette consommation. L'information appartient ainsi à la catégorie des « biens publics » ou « biens collectifs ».
- Une autre caractéristique de l'information est d'être « *non exclusive* » : l'exclusion des usagers est difficile. Par nature, la circulation de l'information est fluide. Elle a même vocation à « *fuir* ».

---

<sup>1</sup> « The Value of Weather Information Services for Nineteenth Century Great Lakes Shipping », E. Craft, *American Economic Review*, December 1998, p. 1059.

<sup>2</sup> Cf. Eric Brousseau, « Économie des données publiques », *Le Communicateur*, numéro spécial 32, hiver 1996, p. 35, et P. Weiss & P. Backlund « International Information Policy in Conflict : Open and Unrestricted Access versus Government Commercialization », in *Borders in Cyberspace*, sous la direction de B. Kahin & C. Nesson, MIT Press, 1997.

Il est donc extrêmement difficile de contrôler – juridiquement ou technique-  
ment – son utilisation secondaire sur des marchés en aval. L'inquiétude de  
l'industrie du disque devant les risques de piraterie, en particulier sous la  
forme numérique de la norme MP3, est un symptôme de cette difficulté, qui  
s'accroît avec le nombre des agents qui possèdent l'information.

- L'information est un bien utile, mais non indispensable. Ainsi, elle joue un rôle majeur dans *l'abaissement des coûts de transaction*. Cependant, contrairement à l'alimentation ou au logement, les agents peuvent s'en passer, en particulier en cas de hausse des prix. *L'élasticité-prix de l'information est donc très forte*. À cet égard, l'équivalent américain de l'IGN, le « US Geological Survey »<sup>1</sup> l'apprit à ses dépens en 1981, lorsqu'il appliqua une forte hausse aux tarifs de ses données numérisées dans le but de couvrir une partie de ses frais de production. La demande chuta si brutalement qu'il lui fallut trois années pour retrouver le même niveau de chiffre d'affaires.

Ces caractéristiques autorisent donc une large diffusion de l'information et la rendent en même temps inévitable. Par ailleurs, la qualité de « bien public » ou « collectif » et les externalités positives dégagées par la diffusion de l'information, justifient que la puissance publique s'intéresse à sa diffusion, et en particulier à sa diffusion la plus large possible. Celle-ci milite pour la gratuité, ce qui serait d'ailleurs cohérent avec le caractère de bien collectif.

Seuls, des effets d'encombrement justifient en théorie une tarification, afin d'exercer un effet discriminant sur la demande. C'est par exemple la justification du tarif de reproduction autorisée par la loi française de 1978 sur l'accès aux documents administratifs. Une diffusion gratuite est d'ailleurs facilitée lorsque l'information est le « *produit joint* » d'une activité productive quelconque, comme c'est souvent le cas en matière administrative.

Cependant, la production de l'information engendre des coûts et peut constituer une activité risquée. Il est donc rationnel de développer des incitations à la production pour couvrir tout ou partie de ces coûts de production et de l'aléa de commercialisation. Les droits d'auteur constituent une telle incitation. Mais l'analyse économique enseigne qu'ils ne sont légitimes *qu'à titre temporaire*, afin de trancher le dilemme entre une protection légitime et l'intérêt collectif d'une large diffusion.

*L'impact économique de l'information, notamment d'origine publique, a incité certains pays à ériger la diffusion des données publiques en vecteur d'une stratégie dynamique, économiquement et politiquement, de développement de l'internet, voire de développement de l'ensemble de l'économie<sup>2</sup>. Ceci est le cas notamment, mais non exclusivement, des États-Unis.*

<sup>1</sup> [www.usgs.gov](http://www.usgs.gov)

<sup>2</sup> Cf. le rapport rédigé par B. Oudet, président de internet Society-France, pour le Commissariat général du Plan, *internet et les administrations à l'étranger : une source d'idées*, septembre 1998, consultable à l'adresse : [www.leibniz.imag.fr/PLAN](http://www.leibniz.imag.fr/PLAN).

## La diffusion des données publiques chez certains de nos partenaires économiques

### La politique américaine de diffusion des données publiques

On sait que l’application du principe constitutionnel de liberté d’opinion fonde la gratuité de la diffusion des données publiques par les agences fédérales. La doctrine américaine<sup>1</sup> ne s’est en effet pas organisée en application de raisonnements économiques mais avant tout selon une philosophie politique. La nature unique de l’information dans une démocratie, que T. Jefferson assimilait à celle de la monnaie dans l’économie (« the currency of democracy »), justifie une politique très réglementée par différents textes.

Tout d’abord, la circulaire de l’Office of Management and Budget (OMB), OMB Circular A-130 a été modernisée en 1993<sup>2</sup>. Elle a été ensuite codifiée dans le *Paperwork Reduction Act* (PRA)<sup>3</sup> de 1995, signée par le Président Clinton après une approbation à l’unanimité des deux chambres du Congrès. Par ailleurs, le *Freedom of Information Act* (FOIA)<sup>4</sup>, promulgué en 1966 a été amendé en 1996 par le *Electronic Freedom of Information Act*<sup>5</sup>. Il prescrit à chaque Agence de publier l’information administrative sur ses procédures, son organisation, les règles applicables, etc., ainsi que de mettre à disposition sous forme électronique à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1996, ou dans un délai d’un an à compter de leur création, tous les fichiers administratifs. Le « Privacy Act » exige par ailleurs la publication d’informations concernant les « systèmes de fichiers » – c’est-à-dire des fichiers interrogables par un identifiant personnel commun. Enfin, le « Goverment in the Sunshine Act » prescrit la publication des annonces de réunions, enquêtes publiques, etc.

Cette politique s’organise autour des principes suivants :

- L’information publique appartient au patrimoine public et constitue une ressource nationale de valeur.
- Le gouvernement doit mettre l’information à disposition du public à temps et de façon équitable.

1 Cf. P. Weiss & P. Backlund, précité et *Fiscal Year 1999 Information Collection Budget of the US Government – Chapter 5 : From Collection to Dissemination : How the Government Manages and Uses Information* », OMB, 1999.

2 Et publiée au Federal Register, n° 61, 20 février 1996, 6428.

3 Publié à l’adresse : [thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:S.244.ENR](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:S.244.ENR) :

4 Version consolidée publiée à l’adresse : [www.access.gpo.gov/congress/cong013.html](http://www.access.gpo.gov/congress/cong013.html)

5 Publié à l’adresse : [thomas.loc.gov/home/c104query.html](http://thomas.loc.gov/home/c104query.html)

- Le gouvernement a le devoir de développer la diversité des sources d'information. Ceci implique notamment que l'administration ne cherche pas à concurrencer le secteur privé dans des produits à valeur ajoutée. Bien au contraire, l'administration devra diffuser activement son information, et notamment les données brutes, à prix coûtant et sans exercer de contrôle par le biais du copyright.

Parmi les éléments de cette doctrine, l'obligation de diversité est particulièrement importante, puisqu'elle justifie toute la politique de large accès à l'information. L'impératif de diversité explique le rôle significatif accordé au secteur non-lucratif, en particulier aux bibliothèques. Celles-ci constituent le « filet de sécurité » (« safety net ») du réseau de diffusion de l'information publique. L'administration y diffuse notamment l'information relative aux grands programmes sociaux. Avant le 15 avril, date de la clôture de la campagne de l'impôt sur le revenu, l'Internal Revenue Service<sup>1</sup> (l'administration fiscale), y diffuse tous les formulaires nécessaires, ainsi que leurs notices explicatives.

L'impératif de diversité explique également une politique tarifaire très stricte. Le principe général est que les tarifs facturés ne peuvent excéder le coût de diffusion.

Ce coût de diffusion est défini par le FOIA comme constitué des seules *charges directes* de recherche, de reproduction et éventuellement de vérification de l'information, ainsi que des coûts de distribution au public. Lorsque la loi prescrit explicitement l'existence d'une diffusion, seuls les coûts directs et « raisonnables » de reproduction sont facturés. En effet, dès lors que la diffusion est prescrite, il ne devrait y avoir ni coût de recherche, ni coût de vérification.

Lorsque l'information est produite pour un usage interne, les coûts de production ne sont pas inclus dans le tarif.

Dans le cas des bases de données publiques disponibles en ligne, les coûts du développement initial, ainsi que les matériels et les logiciels qui y sont associés, ne sont pas inclus dans le coût de diffusion. En revanche, les coûts additionnels dus à la décision de diffuser sont inclus dans le tarif. Il s'agit notamment des coûts de modification de la base de données nécessaire à sa diffusion ; des coûts des matériels et logiciels utilisés, ainsi que du réseau de distribution au public et des infrastructures de télécommunication.

De même, lorsqu'il s'agit de diffuser sur CD-Rom une base de données existantes, les coûts associés à la base initiale ne sont pas facturés. Les coûts de formatage des données pour le CD-Rom, ainsi que les moteurs de recherche, sont en revanche facturés.

---

<sup>1</sup> [www.irs.gov](http://www.irs.gov)

Enfin, quand il s'agit de fournir une information à la demande, il est permis de recouvrer le coût complet, y compris le coût de collecte et de production de l'information, c'est-à-dire tous les coûts associés nécessaires pour répondre à la demande.

Dans tous les cas, il s'agit d'*un coût moyen*.

Le secteur privé joue un rôle particulier dans ce système, à la fois comme élément de diversité et comme facteur de maximisation de la diffusion. Cette approche répond en effet aux constats suivants :

- il y a dans l'économie suffisamment de place et de besoins pour que tous les agents puissent jouer leurs rôles respectifs ;
- dans la société de l'information, aucun fournisseur ne peut créer des produits pour satisfaire tous les besoins. Bien au contraire, le secteur privé est irremplaçable pour déterminer les besoins et tester les marchés.

À cet égard, on notera que de nombreuses innovations financées par le Gouvernement ont été ouvertes gratuitement à l'industrie pour qu'elles en fassent l'usage que le marché déterminera. C'est le cas de l'internet lui-même, ou du Global Positionning System (GPS). Dans le domaine de la météorologie, le libre accès aux données aurait permis l'apparition d'une industrie privée de la prévision, de 200 à 250 millions de dollars de chiffres d'affaires, suffisamment compétitive à l'international pour susciter des craintes de distorsion de concurrence à l'encontre des agences météorologiques européennes. En pratique, cette politique revient donc à accorder une aide publique significative au secteur privé.

En conséquence, les pratiques restrictives sont interdites<sup>1</sup>. Si une Agence passe par une entreprise privée pour vendre ses bases de données en ligne, l'Agence doit aussi pouvoir fournir elle-même les données. Le prestataire privé se voit appliquer les mêmes principes que s'il était l'Agence fédérale lui-même.

Enfin, l'Agence ne peut exercer aucun contrôle sur les usages dérivés de l'information. Elle ne peut faire valoir aucun copyright dans le but de conserver une exclusivité. La loi refuse l'existence d'un copyright aux administrations fédérales.

Ainsi, depuis l'élection en 1992 du Président Clinton et du vice-président Al Gore, le gouvernement américain a axé sur la diffusion numérique des données publiques tout un volet de sa politique de « National Information Infrastructure », dont certains auteurs ont évalué positivement l'extraordinaire efficacité et les résultats<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Certains sites gouvernementaux américains réserveraient cependant l'accès de leurs données aux usagers situés sur le territoire des États-Unis.

<sup>2</sup> Cf. « Entrer dans la société de l'information – l'enseignement américain », M. Catinat, *Futuribles*, mai 1999.

La numérisation de la diffusion a en effet été choisie comme une des priorités du programme, en raison de son effet d'entraînement et d'exemplarité. Cette action s'est effectuée en partenariat étroit avec l'industrie américaine. Contrairement aux traditions politiques américaines, le débat sur la réforme du FOIA en 1996 ne s'est accompagné d'aucune évaluation économique de l'effet de la nouvelle réglementation, tant celle-ci est consensuelle et inscrite dans les mœurs de la société américaine. Cette politique ne va d'ailleurs pas sans difficultés d'application, à en juger par les remarques de l'OMB à l'encontre d'agences qui conservent la tentation de collecter des recettes grâce à la diffusion des données publiques.<sup>1</sup>

Par ailleurs, elle conduit à diffuser une information dans des conditions qui heurteraient les habitudes et la culture européennes. Ainsi en est-il :

- du site « Who is in Jail ? » du Comté de San Diego qui permet de savoir à tout instant qui est en prison, pour quelle durée, etc.<sup>2</sup> ;
- dans le comté de Macomb (Michigan), le site du sénateur Jaye propose de localiser les personnes condamnées pour délit sexuel, un plan des villes permettant de déterminer avec plus de précision leur domicile<sup>3</sup> ;
- l'Indiana Criminal Justice Institute, créé par la loi de cet État, permet d'effectuer une recherche multicritères (nom, âge, ville, quartier...) sur tous les fichiers disponibles (police, prisons, fichier du ministère public) de ce type de condamnés<sup>4</sup>.

## Le cas d'autres pays

Cependant, d'autres pays mènent une politique d'accès libre aux informations publiques. Ainsi, au sein du programme « Super Highway Information Initiative », le bureau central de la statistique d'Israël<sup>5</sup> diffuse gratuitement un grand nombre de données dans le but de faciliter le travail des usagers, mais aussi de constituer un produit d'appel pour d'autres services payants fournis par cet organisme.

Le cas de la Grande-Bretagne est également intéressant. Les administrations y ont toujours mené une politique commerciale « agressive », usant du « Crown Copyright » pour maximiser leurs recettes commerciales. *Les règles du Crown Copyright limitent cependant à des cas exceptionnels le droit de conférer des licences exclusives.*

---

1 *Fiscal year 1999 Information Collection Budget of the US Government*, Chapter 5. OMB, précité.

2 À l'adresse : [www.co.san-diego.ca.us/cnty/cntydepts/safety/sherif/f/whosin.html](http://www.co.san-diego.ca.us/cnty/cntydepts/safety/sherif/f/whosin.html)

3 À l'adresse : [jaye.org/MACPSOR.html](http://jaye.org/MACPSOR.html)

4 À l'adresse : [www.ai.org/cji/home/index2.html](http://www.ai.org/cji/home/index2.html)

5 [www.cbs.gov.il](http://www.cbs.gov.il)

Par exemple, le « Royal Ordnance », homologue britannique de l'IGN, a ainsi été érigé en établissement public en 1990 et incité à maximiser ses recettes. Il couvrait ainsi 70 % environ de ses coûts d'exploitation en 1993-94. Toutefois, il ne cherche pas à couvrir l'amortissement des immobilisations acquises avant 1990. De même, le Trésor britannique lui alloue une dotation budgétaire annuelle -600 millions de francs sur trois années – pour couvrir des investissements exceptionnels.

Par ailleurs, la règle générale est que l'information collectée en application d'une mission légale ne peut être utilisée que pour remplir cette mission et dans ce cadre seulement. Il n'y a pas de législation générale en matière d'accès à l'information, mais seulement un code de pratique (« Code of Practice on Access to Government Information »).

Cependant, cette approche devrait changer dans un avenir proche<sup>1</sup>. En effet, le Gouvernement britannique a publié récemment trois textes dans le sens d'une doctrine plus favorable au large accès à l'information.

- Le « White Paper on Modernizing Government » publié en mars 1999, met l'accent sur les technologies de l'information, et notamment l'internet, pour la diffusion de l'information publique.
- Le « White Paper on the Future Management of Crown Copyright », publié également en mars 1999, prévoit notamment un registre unique, diffusé sur l'internet, rendant facilement accessible l'information publique.
- Enfin, le Gouvernement a publié en mai 1999 un projet de « Freedom of Information Bill »<sup>2</sup>. Le projet imposerait une obligation de diffuser l'information activement. La tarification de l'information pourrait ne pas dépasser 10 % du coût de la recherche des informations non publiées.

D'un point de vue économique, la doctrine britannique, réaffirmée dans sa réponse au Livre vert de la Commission européenne sur « l'information émanant du secteur public dans la société de l'information », s'organise autour :

- d'une approche sectorielle et en fonction de la valeur d'usage (commercialisable ou non) de l'information ;
- d'un modèle d'autofinancement des organismes publics diffuseurs, qui doivent néanmoins offrir un accès exhaustif à leur information au moyen de licences non-exclusives ou de commercialisation directe, dans le cadre d'une réglementation claire des missions des organismes, de l'utilisation légale de l'information et des exceptions ouvertes à certains utilisateurs.

---

1 Voir la contribution du Gouvernement britannique au Livre vert publié par la Commission européenne, disponible à l'adresse :

[www.echo.lu/info2000/en/publicsector/gp\\_comments.html](http://www.echo.lu/info2000/en/publicsector/gp_comments.html)

2 Consultable à l'adresse : [www.homeoffice.gov.uk/foi/index.htm](http://www.homeoffice.gov.uk/foi/index.htm)

## CHAPITRE III

# UN SECTEUR TRÈS CONFLICTUEL, MÊME EN L'ABSENCE D'INTERNET

*Face aux opportunités ouvertes par internet, la diffusion des données publiques paraît en France une activité peu dynamique, traversée par des conflits multiples. Il semble en effet impossible de trouver entre les acteurs actuels du secteur les conditions d'un développement harmonieux de cette activité, à moins d'un bouleversement de grande ampleur des modalités de son fonctionnement, bouleversement qui pourrait venir, selon certains, de la Communauté Européenne.*

*Par ailleurs, les discussions ont montré que beaucoup des difficultés qui agitent ce secteur sont indépendantes du progrès technologique et tiennent à l'inadaptation de l'encadrement juridique actuel. Il importe de dresser un diagnostic aussi complet que possible de ces conflits.*

## Trois secteurs sont apparus particulièrement conflictuels

### Le secteur de l'information géographique

L'Institut géographique national<sup>1</sup> (IGN) est très contesté. Principalement, il lui est reproché de refuser – même contre rétribution – l'accès aux « planches-mères », et notamment celles des cartes au 1/25 000<sup>e</sup>. Ce refus est justifié par le risque de voir des éditeurs privés « écrêmer » le marché de la publication cartographique des départements les plus fréquentés. Une telle pratique mettrait en cause l'équilibre économique de la mission de service public de l'IGN qui est de couvrir l'*ensemble du territoire*.

Or, il s'agit justement d'un support très utile à tous les professionnels de l'édition cartographique et de la valorisation numérique des supports géographiques (la « géomatique »). Certains éditeurs cartographiques, dont Michelin<sup>2</sup>, se sont heurtés au même refus alors qu'ils étaient prêts à acquitter des

<sup>1</sup> [www.ign.fr](http://www.ign.fr)

<sup>2</sup> Le chiffre d'affaires dans l'édition cartographique de Michelin est à peu près le double de celui de l'IGN dans la même activité, soit plus de 350 millions de francs pour l'édition de cartes routières et de guides, contre 300 millions de francs à l'IGN pour l'ensemble des recettes commerciales, dont 120 millions de francs au plus pour les recettes grand public.

droits importants. Cependant, l'IGN met à la disposition des professionnels ses cartes au 1/25 000<sup>e</sup> scanérées disponibles sur CD-Rom, mais pour des usages autres que l'édition de cartes (guides, documents graphiques, etc.).

L'IGN établit clairement une distinction entre le droit moral, qu'il entend exercer en tant qu'auteur de données élaborées, et qui justifie le refus d'accès, et le droit patrimonial qui détermine une partie des tarifs demandés sur certains produits, élaborés ou non.

La même situation prévaut pour la diffusion des photos aériennes aux opérateurs pouvant s'en servir comme support de produits cartographiques concurrents.

Le second grief adressé à l'IGN semble un peu paradoxal. Alors que l'IGN justifie sa politique de rétention des données par les nécessités de sa mission de service public, il lui est reproché :

- de ne pas remplir cette mission avec soin, notamment avec des cycles de révision et des délais de livraison trop longs ;
- de concevoir ses produits, non pas en fonction des besoins du public, mais selon une logique d'offre privilégiant la qualité du produit mis sur le marché.

Ainsi, tout en absorbant des ressources qui pourraient être utilisées à d'autres activités, l'IGN, qui est en situation de monopole sur les ressources nécessaires à de nombreux marchés concurrentiels situés en aval, tendrait à y former l'offre sous une forme inadéquate. C'est notamment le grief qui est adressé à la base de données numérisées BD TOPO<sup>1</sup>. Celle-ci, conçue à la fin des années 1980 et lancée pourtant au début des années 1990, ne couvre toujours que 24 % au plus du territoire national représentant 60 % de la population sans satisfaire les usagers professionnels. L'IGN s'est fixé pour objectif d'achever ce travail en 2005.

De façon plus spectaculaire, c'est également le reproche que certains adressent aux produits de navigation embarquée dans les automobiles. Alors qu'il s'agit d'un marché considérable, extrêmement prometteur, l'IGN avait conféré une exclusivité à l'un seulement des produits actuellement disponibles (NAVTECH). Or, il n'est pas certain que ce produit soit le plus attractif pour le grand public, car il est centré exclusivement sur le réseau routier. Il y a heureusement été mis fin en février 1999. Les produits concurrents qui mettraient en œuvre une information plus ciblée sur les goûts et les usages de l'utilisateur auraient pu rencontrer des difficultés à se développer, faute de pouvoir utiliser les fonds de carte numérisés de l'IGN.

---

<sup>1</sup> La BD TOPO est la base numérique en trois dimensions représentant le territoire à la précision du mètre.

Les conséquences de cette politique sont apparemment favorables d'un point de vue budgétaire, puisque les ressources commerciales de l'IGN (300 millions de francs) représentent à peu près 40 % de l'ensemble de son budget<sup>1</sup>.

Toutefois, la perte en « bien être collectif » est importante :

- L'industrie privée de la cartographie et de la géomatique est embryonnaire. À titre de comparaison, les organisations professionnelles du secteur revendent une centaine de membres (hors géomètres-experts), contre 2 000 pour la Royal Geographic Society britannique.
- Le développement des usages de la cartographie numérique est ralenti, alors que les progrès de logiciels cartographiques, internet Protocol et la téléphonie mobile ouvrent des perspectives extrêmement favorables. De très nombreux produits pourraient comporter une dimension géographique, y compris dans le domaine juridique (champ d'application géographique des textes).
- Le développement économique et social de ce secteur est bridé. Le « Livre Blanc » de l'AFIGEO (Association française pour l'information géographique) évaluait les emplois supplémentaires possibles entre 1 000 et 5 000 par an, selon les hypothèses de développement de ce marché, soit de la moitié à deux fois et demie l'effectif de l'IGN.

L'absence de décision juridictionnelle dans le secteur de l'édition géographique est peu significative. En effet, la grande majorité des professionnels sont dépendants de l'IGN, qui intervient soit comme donneur d'ordres, soit comme fournisseur des données de base indispensables à leur activité. Les tensions dans ce secteur sont cependant perceptibles, si l'on observe la multiplication récente des missions d'étude ou d'évaluation, jusqu'à la mission parlementaire confiée par le Premier ministre au député du Pas-de-Calais, M. Langagne (avril – septembre 1999)<sup>2</sup>.

L'IGN n'est pas cependant le seul organisme public considéré comme responsable de cette stagnation du marché de la « géomatique ». En effet, sont également critiquées :

- la dichotomie (même si des coopérations techniques se dessinent) entre l'IGN et le Cadastre, qui relève de la direction générale des impôts, ainsi que la lenteur de la numérisation dans ce domaine. Toutefois, la décision a été prise d'une numérisation complète du cadastre au cours de l'année 2000,

1 Soit :

-100 à 120 millions de francs de vente directe au grand public ;  
 -160 à 180 millions de francs d'activités « maître d'ouvrage », dont environ 80 millions de francs correspondent à des ressources de « licences d'usage ou droits de reproduction » sur des produits dont la production n'est qu'en partie seulement financée sur fonds publics, et 110 millions de francs à des ressources sur des produits exclusivement à valeur ajoutée ;  
 -25 à 30 millions de francs d'exportation, par IGN France-Internationale, filiale de droit privé.

2 Étude d'Arthur Andersen pour le CNIG : Le prix de la donnée d'information géographique (septembre 1997), Livre blanc de l'AFIGEO *L'information géographique dans la société de l'information* (mai 1998) ; ainsi que les missions confiées par la DPS et la DRAST du ministère de l'Équipement à l'ingénieur général Berthier (juin 1998).

mais en format « image » seulement, ce qui limite les possibilités de retraitements de l'information ;

- la rétention d'information ou les prix jugés prohibitifs, pratiqués par France Télécom pour la diffusion de l'annuaire téléphonique universel. Les annuaires constituent une composante indispensable à certains produits de la « géomatique », qui permettent une localisation géographique de registres d'adresses. Ce comportement a déjà donné lieu à la condamnation de France Télécom, alors EPIC, à communiquer aux éditeurs d'annuaires téléphoniques la liste des abonnés figurant sur la « liste orange » ou son fichier des abonnés<sup>1</sup>. En revanche, le décret d'application de la loi de réglementation des télécommunications du 1996 posant les conditions de réalisation de l'annuaire universel n'était, à la date de la rédaction de ce rapport, toujours pas pris ;
- l'absence de fichier national des adresses postales.

## Les données publiques juridiques

Le service public des bases de données juridiques suscite de la part du secteur privé les mêmes griefs d'ordre économique : exclusivité sur les intrants accordés à un éditeur privé concurrent du reste du secteur, tarif exorbitant des licences de rediffusion.

La diffusion des données publiques juridiques est le seul secteur pour lequel un texte spécifique a été récemment pris, sous la forme du décret n° 96-481 du 31 mai 1996 relatif au service public des bases de données juridiques<sup>2</sup>. Ce service est connu sous les marques « Légifrance »<sup>3</sup> pour la diffusion gratuite de « l'essentiel du droit français », et « Jurifrance »<sup>4</sup>, site payant exhaustif.

Ce texte s'inscrit dans la suite de ceux qui ont organisé dès 1984 la diffusion en ligne des textes et décisions de justice. Ce document est présenté en annexe 4.

Selon certains observateurs, la reprise en régie en 1996 aurait coûté 50 millions de francs à l'administration. À cette époque, le service, principalement diffusé sur Minitel, comptait 5 000 utilisateurs réguliers, et 20 000 occasionnels<sup>5</sup>. La société ORT, concessionnaire sous le régime antérieur, a été

---

<sup>1</sup> Cour d'Appel de Paris, 7 février 1994 « Annuaire Soleil » ; cour d'appel de Paris, 1<sup>er</sup> septembre 1998, France Télécom c/ SFR.

<sup>2</sup> Le texte du décret est consultable à l'adresse : [www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jurifr.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jurifr.htm) et son rapport de présentation en ligne à l'adresse : [www.jura.uni-sb.de/france/adminet/jo/PRMX9601531D.html](http://www.jura.uni-sb.de/france/adminet/jo/PRMX9601531D.html)

<sup>3</sup> À l'adresse : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<sup>4</sup> À l'adresse : [www.jurifrance.com](http://www.jurifrance.com)

<sup>5</sup> Cf. « Diffusion des bases de données juridiques : obligation du concessionnaire de céder les données publiques numérisées », S. Rozenfeld, cité in *Données publiques : accès, diffusion, commercialisation*, M. Ronai, La Documentation française, 1996.

choisie pour mettre en œuvre la nouvelle concession conclue à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998.

Une circulaire d'application du 17 décembre 1998<sup>1</sup> rappelle l'impératif de coordination entre Légifrance et les sites des ministères. Ceux-ci souhaitent souvent mettre en ligne des textes juridiques qui ne figurent pas sur Légifrance ou ne les mettent pas nécessairement à jour au même rythme. La circulaire interdit donc aux ministères de diffuser directement des textes qui figurent déjà sur Légifrance. Elle rappelle la procédure par laquelle les ministères peuvent proposer une telle publication au Comité éditorial de Légifrance.

Ainsi, par exemple, jusqu'en mai 1999, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a-t-il mis en ligne lui-même, sur son site propre et sous forme de bases de données, le Code général des impôts dans une version différente de celle qui figurait sur Légifrance. Depuis, le site du ministère des Finances<sup>2</sup> renvoie à Légifrance.

Enfin, la circulaire rappelle que l'exclusivité de la concession ne vaut que pour la diffusion sous forme de bases de données, et non pour la diffusion de textes bruts. À terme, et compte tenu des possibilités qu'offre internet, ce rappel porte une menace sérieuse sur le principe même de la concession.

Saluée à l'origine, la création du service gratuit Légifrance suscite également des critiques acerbes dans la communauté des utilisateurs et des internautes<sup>3</sup>. Ce sont en effet les internautes qui se sont, à titre bénévole, intéressés les premiers – dès 1995-96 – à la diffusion du droit sur internet<sup>4</sup>. Ils ont érigé les données juridiques à la fois enjeu majeur du débat sur la diffusion en ligne des données publiques et en catalyseur d'un débat sur le rôle d'un internet citoyen.

La diffusion en ligne des données juridiques apparaît ainsi comme l'une des rares questions liées à internet où apparaît *un véritable débat politique, à la fois indépendant des questions économiques et d'un type totalement nouveau*, car lié à l'apparition d'une « culture de l'internet ».

Les usagers contestent tout d'abord *l'ambiguïté du champ d'application du Décret du 31 mai 1996*. Celui-ci laissait planer un doute sur la possibilité, pour les administrations ou les particuliers, de diffuser des textes juridiques non structurés en base de données, voire avec une organisation en base de

1 À l'adresse :  
[www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf\\_nor.ow?numjo=PRMX 9803355C](http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=PRMX 9803355C)

2 [www.finances.gouv.fr/reglementation/codegen/](http://www.finances.gouv.fr/reglementation/codegen/)

3 Cf. « Diffusion des bases de données juridiques : obligation du concessionnaire de céder les données publiques numérisées », S. Rozenfeld, cité in *Données publiques : accès, diffusion, commercialisation*, M. Ronai, La Documentation française, 1996.

4 Tels R. Wiesenbach ou Gauthier. Voir également les sites de J. Rabenou : ([www.rabenou.org/](http://www.rabenou.org/)) ou de C. Scherer : [www.adminet.com/index\\_fr.html](http://www.adminet.com/index_fr.html)

données différente de celle du service public. Cette ambiguïté est cependant levée par la jurisprudence<sup>1</sup>.

Ils demandent ensuite l'*extension, voire l'exhaustivité de Légifrance*, le site gratuit géré par le concessionnaire. Dans un certaine mesure, *c'est tout le droit* qui constituerait une donnée essentielle<sup>2</sup>, tant il est difficile et abstrait de faire a priori une sélection dans le droit applicable.

*Ils contestent enfin la qualité* du service public. Ils appuient les critiques générales, relevées ci-dessus, par le fait que des particuliers proposent sur leur site, contrairement à Légifrance, des moteurs de recherche ou un archivage des sommaires analytiques des journaux officiels<sup>3</sup>, indispensables à un usager non averti.

La situation actuelle est donc caractérisée à la fois par une insatisfaction grandissante et perceptible de la part des usagers et des éditeurs privés, mais aussi par un attentisme prudent. En effet, tout abandon du système de concession exclusive devrait sans doute donner lieu à une indemnité au profit du concessionnaire, bien que l'exploitation de la concession soit pour le moment déficitaire.

## L'information économique et financière sur les entreprises

La diffusion des données concernant les entreprises est également un enjeu de conflit d'autant plus vif qu'il s'agit d'un marché important et solvable.

L'organisation de la diffusion par les organismes publics est complexe :

- *l'INPI*<sup>4</sup> est chargé d'une mission générale de centralisation des données et de diffusion du Régistre national du commerce et des sociétés (RNCS), qui est diffusé à titre payant sous la marque Euridile<sup>5</sup>, grâce à une concession de diffusion accordée à la société ORT<sup>6</sup>. L'INPI accorde des licences de rediffusion.

---

1 Conseil d'État, 17 décembre 1997, ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, AJDA 20 avril 1998, p. 362 avec les conclusions de J.D. Combrelle et la note de B. Nouel. Le Conseil d'État a jugé que « le décret ne fait pas obstacle au libre accès des tiers aux documents juridiques ni à leur transformation en bases de données, ni à la commercialisation des bases de données que ces tiers auraient créés ». La décision et les conclusions sont consultables sur le site :

[www.jura.uni-sb.de/france/adminet/jo/PRMX9601531D.htm](http://www.jura.uni-sb.de/france/adminet/jo/PRMX9601531D.htm)

2 Voir la contribution de P. Mayeur, membre d'Admiroutes et de l'ISOC-France, *La diffusion des données juridiques sur l'internet, bilan et perspective au 21 avril 1999*, consultable à l'adresse :

[www.mayeur.net/pmcgp2.html](http://www.mayeur.net/pmcgp2.html)

3 Cas pour les JO de : [www.admi.net/jo/](http://www.admi.net/jo/)

4 [www.inpi.fr](http://www.inpi.fr)

5 [www.euridile-inpi.fr](http://www.euridile-inpi.fr)

6 [www.ort.fr](http://www.ort.fr)

- *Les greffes des tribunaux de commerce* tiennent le registre local du commerce et des sociétés dans le ressort de chaque tribunal de commerce. Ils enregistrent les pièces, en numérisent une grande partie et fournissent à l'INPI ce qui est nécessaire au RNCS. Du point de vue de la diffusion, 227 greffes se sont réunis en trois GIE pour offrir leurs propres services télématiques payants, sous les noms commerciaux Infogreffé (juridiction parisienne), Intergriffe (région lyonnaise) et Greftel (pour les autres) qui sont reroutés. Ces trois services sont regroupés sur internet sous la marque Infogreffé<sup>1</sup>. Ces services sont donc complémentaires d'Euridile dans la mesure où ils diffusent des informations consignées sur des registres propres aux greffes (priviléges, nantissements,...). Les greffes ne peuvent accorder de licences de rediffusion.
- *Le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales* (BODACC) est édité par la direction des Journaux officiels. Il est diffusé sur support télématique par trois diffuseurs, dont une filiale de la société ORT<sup>2</sup>. Sur internet, il est également diffusé à titre onéreux par la société ORT.
- Enfin, *l'Insee*<sup>3</sup> tient « l'état civil » des entreprises, sous la forme du répertoire Sirene, également diffusé à titre onéreux.

Avec EBR (European Business Register), l'INPI et ORT ont lancé une initiative européenne pour fédérer les diffuseurs officiels d'information sur les entreprises, en créant des liens entre leurs serveurs.

Les principaux griefs adressés à ce système de diffusion, en particulier à l'égard des serveurs Minitel des greffes, étaient son opacité et son tarif prohibitif pour l'usager. L'accès « grand public » aux greffes sur Minitel était sur le « palier » 3629 de 9,21 F/minute contre 5,57 F/minute pour le service Euridile proposé à tous les usagers sur le 3617. Cette situation a notamment été relevée par les députés Colcombet et Montebourg dans le rapport « Les tribunaux de commerce : une justice en faillite ? ». Le chiffre d'affaires « télématique » de l'échantillon des 23 greffes observés par cette commission totalisait en 1996 plus de 135 millions de francs, dont 90 millions de francs pour Paris.

Un texte en préparation devrait cependant modifier les principes de la rémunération des greffiers, en augmentant l'unité d'œuvre qui sert de base à la tarification de l'ensemble des activités des greffes, et en alignant le palier tarifaire du Minitel sur celui d'Euridile (soit une baisse de 41 % du tarif). En même temps, un décret du 2 juillet 1998 a « moralisé » cette activité. Il a rappelé la distinction entre les greffes – seuls habilités à effectuer les procédures légales – et les GIE de diffusion qu'ils mettent en œuvre. En outre, il réitere l'interdiction de diffuser des informations à valeur ajoutée.

---

1 [www.infogreffé.fr](http://www.infogreffé.fr)

2 [www.bodacc.ort.fr](http://www.bodacc.ort.fr)

3 [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

En sens inverse, les opérateurs publics soulignent la difficulté qu'ils ont à faire respecter chez certains rediffuseurs les obligations de leurs licences de rediffusion, voire une élémentaire déontologie professionnelle.

Sur internet, Infogreff est tarifé, soit sous forme d'abonnement, soit au document visualisé, suivant sa nature. Il en est de même pour Euridile, mais à des tarifs sensiblement inférieurs. Dans les deux cas, les documents peuvent être adressés sur support papier moyennant un tarif supplémentaire.

## Le cas particulier de la météorologie

*Ce secteur est caractérisé par sa dimension internationale.* La qualité de la prévision est fonction du nombre d'observations et l'échange est donc indispensable.

Au début, le principe était l'échange, entre services météorologiques, libre, gratuit et sans restriction, des observations et des prévisions. Cependant, ce principe a généré des distorsions de concurrence entre les services météorologiques nationaux (SMN) européens et certains diffuseurs privés américains. En effet, aux États-Unis le principe général de diffusion des données publiques au coût de la diffusion s'appliquait nécessairement aux données fournies par les SMN européens au « National Weather Service »<sup>1</sup>, qui les rediffusait au secteur privé.

La résolution 40 de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) a distingué en juin 1995 : « *les données indispensables* », qui sont nécessaires à la prévision et qui sont échangées gratuitement entre SMN ; « *les données complémentaires* » qui sont échangées gratuitement mais dont l'utilisation commerciale est soumise à l'aval du pays émetteur.

L'aéronautique jouit d'un statut particulier en vertu des traités OACI. Chaque pays met en place un régime d'assistance à l'aéronautique, financé par les redevances aériennes. Certaines données sont alors d'accès exclusif au monde aéronautique, comme l'a rappelé en 1995 le contentieux relatif au service du journal téléphoné<sup>2</sup>.

*Des principes européens communs* se sont développés. En Europe, la plupart des SMN ont une activité propre de diffusion et une activité commerciale. Il a fallu, d'une part éviter une concurrence déstabilisatrice entre

---

<sup>1</sup> [www.nws.noaa.gov/](http://www.nws.noaa.gov/)

<sup>2</sup> Cour de Cassation, Com 12 décembre 1995, ministre de l'Équipement c/ Société du journal téléphoné, AJDA 20 février 1996, p. 131, Note M.Bazex et CJEG, mai 1996, p. 180, note L.Idot.

paysmembres de l'Union européenne, et d'autre part faire pièce à la position des États-Unis.

Ceci explique, avec la Résolution 40 de l'OMM, la mise en place de plusieurs structures au niveau européen, qui appliquent des principes de commercialisation différents.

- *Ecomet* est un GIE dont l'activité commerciale doit couvrir non seulement les coûts de mise à disposition, ainsi que le coût marginal de production, mais aussi 3 % au moins des frais de structure. Les tarifs sont librement fixés par les SMN, sous les réserves de l'absence de distorsion de concurrence et de l'interdiction de constituer un cartel des services publics. Plusieurs guichets uniques permettent théoriquement la distribution de la totalité des données sur l'Union européenne. Un barème dégressif en fonction du volume des données est appliqué de façon uniforme par tous les SMN. Cette organisation a reçu à sa création l'approbation de la DG IV de la Commission Européenne, chargée de la concurrence.
- *Eumetsat* opère les satellites d'image (Météosat) et prélève une redevance qui est fonction de l'audience des diffuseurs.
- *Le CEPMMT* (Centre Européen pour la Prévision Météorologique à Moyen Terme) calcule ses tarifs à partir d'une unité d'œuvre de données sorties de ses modèles : European Production Unit.

*Les principes régissant les coûts de productions sont ensuite appliqués à différentes catégories de clientèle.* Les tarifs demandés par Météo-France<sup>1</sup> sont actuellement très variés. Les produits spécifiques sont facturés au temps. Le prix des produits standards est fonction de la quantité d'unités d'œuvre (l'Information Météorologique Élémentaire ou IME), des coûts fixes administratifs et des frais de mise à disposition. Le montant ainsi obtenu est multiplié par un coefficient en fonction de la valeur ajoutée aux IME pour constituer le prix de vente aux utilisateurs finaux.

Les tarifs de diffusion en volume par Audiotel et Minitel sont déterminés par les paliers tarifaires de France Télécom et couvrent une partie des frais de structure. Pour les diffusions médias, les tarifs sont fonction de l'audience ou du chiffre d'affaires.

Enfin, pour les nouveaux moyens de diffusion (internet, téléphone mobile ou « pagers »), le tarif est fixé par équivalence avec des produits classiques Audiotel, en s'alignant systématiquement sur le tarif le plus élevé des concurrents.

Les recettes commerciales totalisent entre 200 à 240 millions de francs, suivant les années dont : 60 à 70 % de vente directe (Audiotel et Télétel) ; 20 % de vente par licence aux médias ; le reste représente les opérations de consultance ou de partenariat. Météo France évalue la croissance de ces recettes

---

<sup>1</sup> [www.meteo.fr](http://www.meteo.fr)

à 10 % par an. Elles représentent environ 10 à 15 % d'un budget total d'environ 2 milliards de francs<sup>1</sup>.

Les ventes par rediffusion sont marginales. En règle générale, les recettes commerciales couvrent les coûts directs mais pas les coûts complets. Météo France reconnaît qu'il n'existe cependant pas de document complet sur la structure des coûts.

Ces tarifs sont complexes et, dans le cas des tarifs fondés sur l'audience, liés à des grandeurs dont la quantification reste aléatoire.

*Les perspectives de cette activité sont mitigées.* La mondialisation du marché et la concurrence se sont accrues avec internet. L'augmentation des coûts – et notamment des très gros calculateurs et des satellites – impose un regroupement des financements de plusieurs pays et une participation des usagers au paiement de ces investissements. Ces deux tendances favorisent la concentration du secteur. Par ailleurs, les protections mises en place par l'Union européenne sont fragiles devant la simplicité du modèle américain. Enfin, si le financement de la météo peut être assuré partiellement par la publicité TV, il n'en est sans doute pas de même pour internet.

Dans cet environnement, Météo-France jouit d'atouts :

- structure de pointe, sous l'angle scientifique comme au plan technique ;
- capacité d'innovation technologique, avec le centre de météo spatiale, la grande qualité des données satellitaires, ainsi que la capacité à concevoir et à faire évoluer les modèles de prévision globaux ;
- une forte influence dans les instances européennes ;
- une forte rationalité économique avec l'adossement d'activités commerciales aux missions institutionnelles.

*Enfin, la politique de Météo-France vis-à-vis de la recherche et de l'enseignement est originale.* Pour ces deux utilisations, les données sont gratuites, avec recouvrement des frais de mise à disposition et obligation d'indiquer les sources.

*Cependant, la diffusion des données météorologiques a fait l'objet de contentieux, compte tenu de la position dominante qu'occupe l'Établissement public administratif Météo-France dans le domaine de la diffusion directe des prévisions météorologiques (70 millions de connexions télématiques) et de son rôle comme fournisseur de ces informations auprès de rediffuseurs. Météo-France a néanmoins toujours eu gain de cause. En effet, s'il est en position dominante, il n'est pas dans une situation de monopole, ne serait-ce que par l'existence de la concurrence potentielle des autres SMN.*

---

<sup>1</sup> Le budget total de Météo France intègre cependant les contributions françaises aux organismes européens ainsi que des activités non liées à la production (Écoles, Recherche, etc.).

La diffusion au grand public des données aéronautiques a fait notamment l'objet d'un litige dont la solution, empreinte d'une certaine ambiguïté, a suscité beaucoup de commentaires<sup>1</sup>. La Cour de cassation a validé le refus de la direction de la Météorologie nationale de fournir les informations météorologiques aéronautiques, sur le double terrain du droit international et de l'absence de marché grand public de ces données. En effet, si cet arrêt anticipait sur les évolutions législatives et jurisprudentielles qui rendent aujourd'hui applicable le droit de la concurrence aux services publics, même administratifs, il a également relevé que Météo-France se conformait aux règles du droit international – en l'espèce, la Convention de l'OACI.

## **Les sujets de conflits entre secteurs public et privé sont donc nombreux**

*Ces quatre secteurs semblent catalyser les conflits qui opposent les éditeurs privés aux producteurs publics. En donner une grille de lecture économique permet de dresser une typologie de ces motifs de mécontentement. Certains de ces griefs sont d'ailleurs parfois contradictoires.*

### **Quatre griefs principaux**

*L'accès des éditeurs privés aux données* est un des sujets majeurs de conflits.

En effet, les éditeurs privés critiquent la rétention d'informations par les organismes publics, qui les empêchent de diffuser, ou de rediffuser, les données. Lorsque l'information est accessible, elle peut ne pas l'être dans un format informatique, ou selon des modalités pratiques, qui rendraient la rediffusion facile, ou rentable.

*La tarification* est également contestée :

- soit parce qu'elle est exorbitante ;
- soit parce qu'elle n'est pas justifiée, dans sa structure (prise en compte d'éléments du droit d'auteur, ou de la prise en charge de frais fixes de production, etc.) ou dans son montant (montant excessif par rapport aux coûts engagés) ;
- soit parce qu'elle est mal adaptée à la réalité économique. Ici, les éditeurs privés se divisent. Certains critiquent une tarification proportionnelle au chiffre d'affaires du diffuseur privé qui ferait indûment « profiter » l'organisme public du dynamisme propre à l'éditeur privé. D'autres, au contraire, contes-

---

<sup>1</sup> Cf. Cour de cassation, Com 12 décembre 1995, ministre de l'Équipement c/ Société du journal téléphoné, précitée.

tent une tarification forfaitaire qui est défavorable aux nouveaux entrants ou aux petites entreprises.

*Les modalités de l'organisation de la diffusion* font également l'objet de critiques. Les opérateurs privés critiquent notamment :

- dans son principe, toute mesure conférant une exclusivité ou un monopole à un diffuseur ;
- mais aussi la confusion des genres et les éventuelles distorsions de concurrence qui peuvent apparaître lorsque le diffuseur exclusif (organisme public producteur ou opérateur privé titulaire d'une exclusivité) est en concurrence directe avec d'autres opérateurs privés sur un marché connexe ou aval. Des opérateurs privés ont ainsi critiqué la direction des Journaux officiels (DJO)<sup>1</sup> pour diffuser des CD-Rom sur les codes ou conventions collectives et en faire une large publicité. De même, ORT<sup>2</sup> est à la fois concessionnaire exclusif du service public des bases de données juridiques, et en même temps éditeur à titre privé de CD-Roms juridiques. ORT est en outre concessionnaire exclusif de l'INPI<sup>3</sup> pour la diffusion du Registre national du commerce et des sociétés, alors qu'elle développe une gamme de produits propres d'information et de cotation financière sur les entreprises, en particulier en tant que licenciée de l'INPI.

*Les usagers – documentalistes ou internautes – ajoutent à ces griefs des critiques d'ordre technique.* Elles sont particulièrement dirigées contre des producteurs publics qui diffusent directement ou par voie de concession exclusive. En outre, la question du format de diffusion est souvent soulevée. Le format « texte » (.RTF) est préférable au format « image » (.PDF), car plus souple et facilitant le travail sur les données. De même, l'organisation en base de données doit être adaptée à l'usage des facilités qu'ouvre internet. Notamment, l'architecture en base doit se combiner avec l'usage des moteurs de recherche par mot-clé, ou même par mot du texte.

Les usagers regrettent également que les bases ne permettent pas de créer directement des liens hypertextes vers l'information pertinente. Le caractère exhaustif des services de diffusion, la pérennité de cette diffusion, la stabilité des adresses URL, sont également présentés comme des impératifs de la diffusion.

## Une organisation économique ambiguë

Ces différents griefs peuvent s'analyser en termes d'économie de la concurrence. Une telle analyse a d'ailleurs été menée par la direction de la

---

1 [www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)

2 [www.ort.fr](http://www.ort.fr)

3 [www.inpi.fr](http://www.inpi.fr)

Prévision<sup>1</sup> dans le secteur de l'édition publique lors de la préparation du rapport Groshens.<sup>2</sup>

*De façon générale, l'intervention d'opérateurs publics dans des activités commerciales qui ne relèvent pas directement de leur mission de service public initiale soulève un certain nombre de difficultés au regard de la concurrence.*

Ces difficultés peuvent découler des rapports privilégiés de ces opérateurs avec la puissance publique, même si leur statut peut aussi leur faire supporter des rigidités de gestion.

Elles peuvent découler aussi des droits exclusifs que ces opérateurs détiennent et qui fondent leur existence. Les marchés « captifs » qui résultent des monopoles légaux accordés à ces établissements constituent en effet une source de rente pouvant financer leur implantation sur d'autres marchés. Il y a subventions croisées des activités de monopole vers les nouvelles activités concurrentielles.

L'opérateur public choisit souvent d'intervenir sur le marché aval de son marché de monopole. Cela s'explique par sa connaissance du secteur, mais aussi par le contrôle qu'il détient sur une ressource essentielle. Les opérateurs privés sont alors à la fois en concurrence avec lui sur le marché aval et dépendants de lui sur le marché amont. Dans ce cas, il est envisageable que des entreprises publiques puissent adopter un comportement de « prédateurs » sur les marchés de diversification.

*Sous certaines conditions, l'analyse économique montre toutefois que les monopoles publics n'ont pas forcément intérêt à exclure les firmes privées concurrentes du marché aval. Elle montre aussi que certaines pratiques, interprétées parfois hâtivement comme déloyales peuvent constituer un comportement économique efficace pour la collectivité.*

C'est le cas de la discrimination tarifaire, par exemple. L'intensité concurrentielle des marchés, c'est-à-dire le nombre d'entreprises présentes et la taille de celles-ci, l'existence ou non de barrières à l'entrée sur les marchés aval, jouent un rôle dans la façon d'apprécier les atteintes à la concurrence. Seule une analyse économique cas par cas peut permettre de fonder un jugement sur le fonctionnement concurrentiel d'un marché. C'est aux autorités de la concurrence – Conseil de la concurrence ou Commission européenne pour les infractions affectant le marché communautaire – de faire cette évaluation sous le contrôle du juge.

---

<sup>1</sup> « Édition publique, édition privée, quelle régulation ? », *Document de Travail 96-074-C2*, direction de la Prévision, ministère de l'Économie et des Finances, 1996.

<sup>2</sup> *Les relations entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine de l'industrie éditoriale*, rapport au Premier ministre, ronéoté.

La tarification pratiquée par l'opérateur public en situation de monopole est cruciale pour l'équilibre des marchés concernés.

Jusqu'aux années soixante-dix, la tarification des entreprises publiques se fondait en principe sur le coût marginal, qui permet de maximiser le « bien-être collectif ». Cette tarification conduit à faire payer à tous les acheteurs d'un bien un prix égal au coût de la production d'une unité supplémentaire. Cependant, elle n'équilibre pas les comptes des entreprises dont le coût de production diminue lorsque les ventes augmentent. C'est le cas des activités mettant en jeu des coûts fixes importants, en particulier dans les activités de réseaux ou d'infrastructures. Des subventions publiques sont alors nécessaires.

La détérioration continue de la situation financière des entreprises fonctionnant sur ce mode, les transferts entre contribuables et usagers qui en découlent, l'absence d'incitation à s'adapter, ont conduit les économistes et les pouvoirs publics à proposer des systèmes tarifaires qui permettraient au monopole public d'équilibrer son budget sans dégrader le surplus collectif :

- intégrer dans les tarifs le coût des investissements réalisés ;
- discriminer entre les clients, selon une tarification différenciée.

*Dans le domaine de l'édition publique sur papier, les opérateurs publics ont ainsi été incités à rapprocher la tarification des coûts.* Un rapport établi en juillet 1985 à la demande du ministère de la Culture mettait en avant les résultats commerciaux décevants de la Réunion des musées nationaux (RMN) et préconisait de mieux rentabiliser l'activité des musées. Cette meilleure efficacité des musées s'est souvent traduite par une différenciation tarifaire qui peut s'appliquer aux visiteurs des musées et aux éditeurs demandeurs de reproduction d'œuvres d'art. Pour ceux-ci, au Louvre, les cessions iconographiques sont forfaitaires en fonction de l'usage envisagé.

La pratique de tarifs composés d'une prime fixe et d'un montant proportionnel aux ventes ultérieures de l'éditeur (tarification appliquée, par exemple, par l'IGN) s'inscrit également dans une telle politique de prix.

## Ces conflits ont néanmoins permis aux tribunaux d'apporter quelques précisions

Compte tenu de ces multiples tensions, de nombreux litiges sont nés, que ce soit dans les quatre secteurs passés en revue ou dans d'autres. Ces contentieux ont permis aux différentes juridictions de préciser certaines caractéristiques de la diffusion des données publiques.

*En matière de droit d'auteur*, le Conseil d'État a précisé, pour le répertoire Sirene de l'Insee, que les données publiques pouvaient faire l'objet « de

droits privatifs fixés par contrat et relevant de la propriété intellectuelle » dans la mesure « où elles peuvent être regardées, au sens des lois sur la propriété littéraire et artistique, comme une œuvre de l'esprit »<sup>1</sup>. Le Conseil d'État anticipait ainsi l'application de la directive concernant la protection juridique des données.

On peut considérer que cette décision confirme l'existence d'un droit d'auteur des personnes publiques, principe dégagé par l'avis du Conseil d'État du 21 novembre 1972 « Ofrateme »<sup>2</sup>.

Ce dernier précise également la titularité du droit d'auteur. Il refuse l'application aux agents publics du régime commun du droit d'auteur des salariés. La position statutaire dans laquelle ils se trouvent confère en effet les droits d'auteur à la personne publique les employant, à l'exception des œuvres réalisées dans des conditions « détachables du service ». Cependant, les usages et les traditions dans les domaines de l'éducation et de la recherche vont à l'encontre de ce principe, dont l'application n'est donc pas dépourvue de difficultés.

Ce droit d'auteur des personnes publiques ne s'applique cependant pas aux actes et textes législatifs ou réglementaires édictant des normes<sup>3</sup>. Par ailleurs, la convention de Berne (art. 2) laisse à la disposition des États signataires la détermination du régime de protection applicable aux œuvres réalisées par les organismes publics.

*En matière de concurrence*, on verra plus loin que l'applicabilité du droit de la concurrence à la diffusion des données publiques est maintenant certaine et a déjà donné lieu à plusieurs décisions de justice, en particulier en appel des décisions rendues par le Conseil de la concurrence.

*En matière de tarification*, le Conseil d'État a également précisé plusieurs principes importants<sup>4</sup> :

- sur le fond, l'administration a la possibilité de percevoir une rémunération, « en l'absence de principe de gratuité du service public » en cause ;
- sur la procédure, ces rémunérations ont le caractère de redevance pour services rendus, et doivent donc avoir été autorisées par décret en Conseil d'État, selon l'article 5 de l'ordonnance organique du 2 février 1959 ;
- ces redevances *doivent être proportionnées* aux coûts effectivement engagés, auxquels s'ajoute éventuellement la perception de droits privatifs au titre de la propriété intellectuelle.

---

1 CE, Assemblée, 10 juillet 1996, Sté Direct Mail Production, AJDA 20 février 1997, p. 189, Note H. Maisl.

2 Avis n° 8, Commentaire de G. Kuperfils, Grands Avis du Conseil d'État ; Y. Gaudemet, B. Stirn et alii, Dalloz, 1997.

3 *Le modèle français, les pays continentaux et la Convention de Berne*, A. Françon, Thémis, 1996 Vol. 30 n° 2, à l'adresse : [www.droit.montreal.ca/pub/themis/96vol30n2/francon.html](http://www.droit.montreal.ca/pub/themis/96vol30n2/francon.html)

4 Cf. Sté Direct Mail Production précité.

En revanche, la jurisprudence générale sur les redevances pour services rendus<sup>1</sup> exige que le tarif ne prenne en compte que le coût du service rendu aux usagers qui l'acquittent, et non le coût des dépenses d'intérêt général. De même, les services publics ne peuvent faire de bénéfice, sauf dans le cas des services industriels et commerciaux<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CE, Section, 10 février 1995, Chambre syndicale du transport aérien, AJDA 20 mai 1995, n° 5, p. 403 et CE, Assemblée, 30 octobre 1996, WAJS et MONNIER, AJDA 1996 n° 12, p. 973.

<sup>2</sup> CE, 9 avril 1999, Commune de Bandol, CJEG mai 1999, p. 193.

## CHAPITRE IV

# UN SUJET DÉJÀ BIEN EXPLORÉ MAIS DONT L'ENCADREMENT JURIDIQUE RESTE INCOMPLET

*Tous les acteurs s'accordent pour considérer qu'il n'est pas souhaitable de s'en remettre seulement à la jurisprudence pour établir rapidement un cadre juridique stable et complet. Diverses autorités sont ainsi intervenues dans ce domaine. Par ailleurs, il a déjà fait l'objet, tant en droit interne qu'en droit communautaire, d'un encadrement juridique qu'il importe de rappeler.*

## Les travaux auxquels a donné lieu la diffusion des données publiques

De très nombreux rapports<sup>1</sup> – administratifs, universitaires, parlementaires – sont intervenus pour répondre en particulier aux interrogations que suscitaient l'édition publique sur support papier ou l'utilisation de la télématique par les administrations.

On citera notamment :

- *La commercialisation des données publiques*, rapport de M. Gaudrat pour l'Observatoire Juridique des Technologies de l'Information (édité à la Documentation française, 1992) ;
- *Diffusion des données publiques et marché de l'information*, rapport de P. Soubie à l'Association « Communication Publique » ;
- *Les relations entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine de l'industrie éditoriale*, rapport de M. Groshens au Premier ministre, ronéoté.

Les rapports récents consacrés à internet<sup>2</sup> ont également abordé la problématique de la diffusion des données publiques, notamment dans leurs propositions. À titre d'exemple, on citera :

<sup>1</sup> Les rapports en ligne sont disponibles à la « Bibliothèque numérisée des rapports officiels » tenue par la Documentation française, à l'adresse : [www.ladocfrancaise.gouv.fr/](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/)

<sup>2</sup> On trouvera un échantillon de ces rapports sur : [www.admi.net/literacy/bouquet.html](http://www.admi.net/literacy/bouquet.html)

• *Le désir de France, la présence internationale de la France et de la francophonie dans la société de l'information*, rapport au Premier ministre, décembre 1998, où le député P. Bloche aborde notamment :

- la diffusion des données juridiques, pour lesquelles il propose de compléter Légifrance ; d'intégrer sous forme de liens des références jurisprudentielles et doctrinales dans les codes qui y sont publiés ; de mettre en œuvre une procédure de « labellisation » par l'État des sites juridiques et de promouvoir une diffusion multilingue ;
- la diffusion des résultats de la recherche, avec notamment la proposition de mettre en ligne gratuitement les bases de données médicales du CNRS ;
- les droits d'auteur sur les contenus nécessaires à l'enseignement et à la recherche, pour lesquels le rapport se prononce en faveur d'un régime de licence, contractuelle si possible, sinon légale.

• *Données personnelles et société de l'information*, remis en mars 1998 par le président Braibant, aborde également la question des données publiques dans la perspective de la transposition en droit interne de la directive 95/45/CE du 24 octobre 1995.

• Le rapport sur *Le commerce électronique : une nouvelle donne pour les consommateurs, les entreprises, les citoyens et les entreprises publiques*, remis par F. Lorentz, en janvier 1998 au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et aux secrétaires d'État au Budget, au Commerce extérieur, à l'Industrie et à la Consommation, consacre également certains passages à la diffusion des données publiques, à la fois comme objet de commerce électronique et surtout comme moyen pour l'État de remplir une fonction d'animation et d'exemplarité.

Le rapport Lorentz est relativement sévère à l'encontre de l'organisation actuelle de la diffusion télématique. D'une part, celle-ci complique la transition vers internet, compte tenu des incertitudes existant sur les retombées commerciales de ce nouveau média. D'autre part, il souligne que le Minitel a suscité des pratiques de commercialisations critiquables dans les organismes publics<sup>1</sup>.

Il est donc résolument favorable à une large délégation au secteur privé des activités de diffusion et de création de produits à valeur ajoutée, dans des conditions favorables à la concurrence, excluant la constitution de monopoles ou d'oligopoles.

---

<sup>1</sup> « Pour l'ensemble des administrations et établissements, il serait souhaitable que le ministère de l'Économie veille à ce que les recettes de diffusion ne soient pas le critère de décision s'agissant de la diffusion des données. Des services administratifs et des établissements publics ont été poussés à générer des recettes complémentaires. Des résultats pervers ont pu en résulter, les coûts ne pouvant être clairement identifiés et la rentabilité évaluée. Un système de subvention croisée apparaît parfois. Les situations qui se sont créées dans une première phase de développement de l'information électronique doivent être progressivement ramenées à la normale, en tenant compte, pour la transition, des investissements et engagements éventuels. » (rapport Lorentz, chapitre IV 3.2.1 « Clarifier le rôle de l'administration ».)

- Enfin, *L'information économique et les nouvelles technologies*, rapport remis en avril 1999 par P. Lefas aux mêmes autorités, consacre naturellement une part prépondérante à la diffusion en ligne des données publiques, économiques et financières. Ce rapport préconise une logique d'offre destinée aux utilisateurs extérieurs, dès le stade de la collecte ou de la production des données.

La question a donc été explorée fréquemment et dans des termes de plus en plus critiques.

## Les textes régissant en droit interne la diffusion des données publiques

### Des textes législatifs de portée très générale

Les textes constitutifs des organismes publics – en général, des décrets de création – prévoient parfois, dans l'énoncé de leurs missions, la fonction de diffusion des données collectées ou produites par l'organisme.

C'est particulièrement le cas lorsque cette activité constitue une mission essentielle de l'organisme, comme à Météo-France<sup>1</sup>, à l'IGN<sup>2</sup>, à l'INSEE<sup>3</sup>, voire sa raison d'être comme à la direction des Journaux officiels<sup>4</sup> ou à la Documentation française<sup>5</sup>.

Cependant, des textes généraux sont intervenus dans ce secteur. En particulier, d'un point de vue législatif, les deux grandes lois de « transparence administrative » du milieu des années 1970 régissent certains aspects de la diffusion des données publiques.

### La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs<sup>6</sup>

La loi ne traite de la diffusion qu'à la marge et par la négative. Or, il faut rappeler l'économie de cette loi qui détermine encore largement les relations entre administrations et usagers, en ce qui concerne l'information à laquelle ces derniers peuvent avoir accès.

<sup>1</sup> [www.meteo.fr](http://www.meteo.fr)

<sup>2</sup> [www.ign.fr](http://www.ign.fr)

<sup>3</sup> [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

<sup>4</sup> [www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)

<sup>5</sup> [www.ladocfrancaise.gouv.fr](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr).

<sup>6</sup> Cf. texte de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 « portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal » à l'adresse : [www.legifrance.gouv.fr/citoyen/texfon.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/texfon.htm)

Cette loi instaure un droit d'accès, donc à *l'initiative de l'usager*, et porte sur des documents particuliers que celui-ci a identifiés au préalable. Ce droit d'accès lui permet de se procurer, pour une somme modique, représentative des frais de duplication, une copie papier, dans des limites qui tiennent à la capacité administrative de traiter la demande. La loi de 1978 et la jurisprudence qui l'applique définissent avec précision la nature des secrets protégés par la loi, et en particulier la notion de document nominatif qui ne peut être communiqué qu'à la personne concernée.

La définition du « document nominatif » est distincte de celle de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés. Sont nominatifs au sens de l'accès aux documents administratifs les seuls documents qui portent une appréciation ou un jugement sur une personne physique identifiée ou sur son comportement.

En ce qui concerne les secrets protégés par la loi, certains relèvent du fonctionnement de l'État lui-même. D'autres procèdent du principe que l'administration ne peut porter d'atteinte, par la communication de documents qui tout en étant administratifs, concernent des tiers, à la vie privée de ceux-ci ou au secret des affaires. Le juge contrôle cependant strictement les refus d'accès aux données lorsqu'ils sont motivés par un secret protégé<sup>1</sup>.

Par ailleurs, le champ d'application de la loi, selon son texte et la jurisprudence, est très large : administrations de l'État, collectivités locales, mais aussi leurs établissements publics et les organismes de droit privé chargés d'une mission de service public.

La loi ne porte pas de condition d'intérêt à agir, l'accès étant ouvert à toute personne physique ou morale dans la seule limite des conditions applicables au document lui-même.

En revanche, elle n'est pas d'un grand secours en matière de commercialisation des données publiques, puisque son article 10 exclut « la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués ».

## **La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés<sup>2</sup>**

L'apport de la loi « informatique et libertés » sur l'activité de diffusion des données publiques consiste en l'instauration de principes régissant *l'usage qui peut être fait des données publiques nominatives..* On verra ensuite que les spécificités techniques de l'internet donnent tout son relief également aux

---

1 Voir, par exemple, pour le secret statistique qui doit être proportionné à la nature des informations recueillies : CE, 7 octobre 1998, Association des utilisateurs de données publiques économiques et sociales.

2 On en trouvera le texte sur le site officiel de la CNIL : [www.cnil.fr](http://www.cnil.fr)

protections qu'elle institue en ce qui concerne les données personnelles que les serveurs pourraient être amenés à collecter.

La loi du 6 janvier 1978 établit quelques principes de fond simples, mais efficaces, que tout « traitement automatisé d'informations nominatives », public ou privé, doit respecter<sup>1</sup> :

- interdiction de réaliser des « profils » conduisant à une décision judiciaire, administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement (art. 2) ;
- principe de finalité : l'objet du traitement doit être annoncé et respecté (art. 19) et ne pas concerner certains domaines proscrits (art. 31) ;
- principe de publicité du traitement, de sa finalité, obligations des personnes qui ont accès aux traitements (art. 19 et 22) et droits des personnes auprès desquelles les données sont recueillies (art. 27) ;
- droit d'opposition de la personne interrogée (art. 26) ;
- droit d'accès et de rectification, qui s'étend aux traitements et personnes utilisant en aval les traitements initiaux (art. 34, 35, 36) ;
- responsabilité du détenteur du fichier sur l'intégrité et l'utilisation des données (art. 29, 37 et 38) ;
- utilisation limitée des données dans le temps (art. 28).

Ces principes de fond s'accompagnent de règles de procédure qui garantissent l'effectivité de l'application des protections imposées par la loi. La CNIL est ainsi dotée de pouvoirs propres de contrôle et d'enquête, publie la liste des traitements informatiques, intervient comme un tiers pour faire appliquer le droit de rectification de certains fichiers.

On notera enfin que la loi « informatique et libertés » ne traite pas explicitement de *la commercialisation* des données informatisées et que la plupart des principes de la loi française ont été transcrits au niveau communautaire par la directive 95/46/CE du 24 novembre 1995 (voir ci-dessous).

## **La loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives**

Cette loi se rapporte à la diffusion des données publiques dans la mesure où elle régit l'accès à une partie de la ressource. Tout document, et notamment les données publiques, devient en effet une archive dès après sa publication. Ainsi, l'art. 1<sup>er</sup> de la loi de 1979 dispose : « Les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par... tout service ou organisme public ou privé, dans

---

<sup>1</sup> Le texte de l'art. 5 est particulièrement éclairant en ce qui concerne internet : « Est dénommé traitement automatisé d'informations nominatives au sens de la présente loi tout ensemble d'opérations réalisées par des moyens automatiques, relatif à la collecte, l'enregistrement, l'élaboration, la modification, la conservation et la destruction d'informations nominatives ainsi que tout ensemble d'opérations de même nature se rapportant à l'exploitation de fichiers ou bases de données et notamment les interconnexions ou rapprochements, consultations ou communications d'informations nominatives ».

l'exercice de leur activité ». Cependant, la numérisation des fonds d'archives est une opération de longue haleine pour laquelle le PAGSI a prévu certaines actions. Cette loi a par ailleurs fait l'objet récemment d'une réflexion approfondie (*cf. Les archives de France*, rapport au Premier ministre, par Guy Braibant, La Documentation française, 1996).

Ce texte doit être combiné avec les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, dans la mesure où les documents non nominatifs restent de plein droit communicables même s'ils sont archivés (art. 6). Cependant, la loi de 1979 prescrit des conditions très strictes en matière de délais d'accès à certaines archives publiques, ce qui pourrait aller à l'encontre des modalités numériques d'accès aux données. Certaines de ces différences devraient cependant être supprimées par le projet de loi « relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations » actuellement en discussion.

Enfin, il faut souligner que, jusqu'à présent, l'accès direct aux données publiques est régi par une simple circulaire de 1994 (voir infra), alors que l'accès à ces mêmes données relève d'une loi lorsqu'elles constituent des archives.

## **Le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations**

Le Conseil des ministres a adopté, le 13 mai 1998, un projet de loi qui devrait modifier certains éléments du cadre juridique applicable à la diffusion des données publiques. Ce projet a été discuté en première lecture par le Sénat le 10 mars 1998 et par l'Assemblée nationale le 27 mai 1999<sup>1</sup>. Il a été transmis au Sénat en deuxième lecture.

- En ce qui concerne les données juridiques, l'article 2 du projet de loi consacre le caractère de service public de l'activité de diffusion des textes juridiques. Les administrations – y compris les collectivités territoriales – sont tenues d'organiser un accès simple à ces textes. L'article 3 confirme et accélère l'entreprise de codification en cours.
- En ce qui concerne l'accès aux documents administratifs, l'art. 8, 4°) du projet prescrit la transmission de ces documents sur un support identique à l'original utilisé par l'administration, et donc, au choix du demandeur et à ses frais, sur support numérique. Le tarif demandé doit être limité au coût de reproduction. Enfin, la compétence de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs est étendue aux archives.
- Le projet de loi établit une coordination entre les lois du 6 janvier 1978, du 17 juillet 1978 et du 3 janvier 1979, afin de faciliter la conservation et l'accès à des fichiers nominatifs numérisés archivés qui pourraient notamment « présenter un intérêt historique, statistique ou scientifique ».

---

<sup>1</sup> Le projet est consultable à l'adresse : [www.assemblee-nationale.fr/2/pdf/ta0326.htm](http://www.assemblee-nationale.fr/2/pdf/ta0326.htm)

## De nombreuses circulaires générales ont tenté de définir les droits et obligations des administrations d'État en matière de diffusion de l'information publique

Deux principales circulaires ont récemment précisé les conditions générales de diffusion des données publiques. Par ailleurs, les principes de l'activité éditoriale sur support papier ont été largement modifiés par un texte récent.

### **La circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques, dite « Circulaire Balladur »**

Ce texte a été élaboré à la suite, notamment, du rapport remis en 1992 par le professeur Gaudrat à l'OJTI<sup>1</sup>. Il constitue le seul texte général encore applicable à la diffusion des données publiques.

En première analyse, il s'agit d'un effort de clarification des missions de diffusion des administrations. La tonalité générale en est apparemment libérale, avec l'affirmation que « la commercialisation des données publiques ne s'inscrit pas... dans la vocation première d'une collectivité publique » et que le « faire faire » sera généralement préférable au « faire ».

Concernant la diffusion et son contenu, la circulaire rappelle :

- que les services d'informations à valeur ajoutée doivent respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ;
- que l'ampleur des moyens utilisés pour la diffusion ne doit pas être disproportionnée au regard de l'intérêt pour le public ;
- que les modalités de diffusion doivent respecter le droit de la concurrence, en particulier lorsque la diffusion ne relève pas d'une mission de service public ;
- que les procédures d'attribution d'une délégation de service public doivent comporter la consultation prévue par la loi du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin ».

Concernant la tarification, cette circulaire prescrit :

- que la tarification ne procure pas un bénéfice à l'administration ;
- que les coûts de production ne soient pas répercutés lorsqu'ils ont déjà été financés sur fonds publics ;
- que la contribution aux frais généraux s'élève aux coûts directement imputables à la fourniture de ce service.

---

1 Observatoire juridique des technologies de l'information.

À ces principes rigoureux s'ajoute le rappel des prérogatives des administrations<sup>1</sup>. Ainsi, en matière de modalités d'organisation et de contenu de la diffusion, la circulaire souligne :

- qu'aucune règle législative, ni aucun principe général du droit, n'interdit la diffusion par des organismes publics de données élaborées ;
- qu'une administration publique peut exercer une activité commerciale si celle-ci constitue le complément normal de son activité courante ;
- que « la décision même de diffuser... ou de faire diffuser par des tiers... échappe, comme telle, au champ d'application de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence », principe tiré de la jurisprudence du Tribunal des conflits (TC, 6 juin 1989, Ville de Pamiers). Cependant, ce principe n'est plus en vigueur après les décisions du Tribunal des conflits et du Conseil d'État étendant l'applicabilité du droit de la concurrence aux *décisions d'organisation du service public*<sup>2</sup>.

En matière de tarif, la circulaire indique :

- qu'il n'existe pas de principe de gratuité ; et qu'en particulier « compte tenu des contraintes budgétaires, le financement par des ressources provenant uniquement du budget de l'État briderait des initiatives qui présentent une utilité sociale » ;
- que le montant de la redevance ne devra pas normalement excéder le total des dépenses exposées en vue de la fourniture du service ;
- que pour les établissements publics, y compris administratifs, il faut tendre vers un « meilleur équilibre... entre les ressources propres et les subventions ».

La circulaire, saluée pourtant de façon unanime par les professionnels, n'a pas suffi à prévenir les contentieux entre opérateurs publics et diffuseurs privés.

## La circulaire du 20 mars 1998 sur l'activité éditoriale de l'administration<sup>3</sup>

Comme la diffusion des données publiques, l'édition papier d'ouvrages par les administrations a constitué un sujet de discorde récurrente entre organismes publics et éditeurs privés. Une mission confiée par le Premier ministre à M. Groshens a conduit à dégager des lignes directrices reprises dans la

---

1 Voir le commentaire de cette circulaire par M. J.E. Schöttl dans *Les données publiques : un gisement à exploiter ?* RFDAP 72-1994, p. 610, cité par M. Ronai, *Données publiques : accès, diffusion, communication*, op. cité.

2 Voir TC, 4 novembre 1996, Sté Dataspot c/ Ligue nationale du football (AJDA 1997, p. 142), puis pour l'annulation d'un décret sanctionné pour avoir créé un abus de position dominante : Conseil d'Etat, Section, 8 novembre 1996, Fédération française des sociétés d'assurance, (AJDA 1997, p. 142), et pour la décision, prise pourtant en vertu d'une loi, de recourir à une concession : Conseil d'Etat, Section, 3 novembre 1997, Sté Million et Marais, (AJDA 1997, p. 945).

3 Publié au JO du 22 mars 1998, p. 4301 et à l'adresse suivante : [www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf\\_nor.ow?numjo=PRMX9800699C](http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=PRMX9800699C)

circulaire du 20 mars 1998. Il faut en souligner deux caractéristiques utiles à la réflexion sur les données publiques.

D'une part, cette circulaire établit un partage très ferme de l'activité éditoriale entre secteur privé et secteur public, et au sein de celui-ci, entre deux catégories. En se fondant sur le double critère de la part de ces organismes dans l'activité éditoriale publique et de leurs missions statutaires, elle distingue sept « éditeurs publics institutionnels » : direction des Journaux officiels (DJO), Documentation française, Réunion des musées nationaux (RMN), Caisse nationale des monuments historiques et des sites (CNMHS), Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Centre national et centres régionaux de la documentation pédagogiques (CNDP, CRDP), IGN auxquels s'ajoute l'Imprimerie nationale. Ces organismes ont le droit d'édition des ouvrages de nature commerciale.

Cependant, cette activité s'exerce dans certaines conditions :

- Le droit de la concurrence s'impose dorénavant complètement aux administrations publiques ; notamment, les prix de vente doivent être réalistes et inclure la totalité des coûts directs de production et de distribution, ainsi qu'une contribution aux frais de structure.
- L'accès des éditeurs privés aux données brutes ne peut être restreint.
- Les prix de cession interne des données doivent prendre en compte le coût de revient complet.
- La coédition avec des éditeurs privés doit être encouragée.

*Pour tous les autres organismes,* la circulaire pose le principe général de l'interdiction des activités éditoriales. Ils doivent s'adresser soit à la Documentation française, soit à des éditeurs privés.

D'autre part, cette circulaire va plus loin que ne l'avaient fait les textes antérieurs dans l'analyse de la notion de comptabilité analytique. Un groupe de travail administratif a par suite été créé pour définir un cadre commun aux éditeurs institutionnels en vue du calcul de leurs coûts de revient. Ce groupe de travail, présidé par M. Gournay, président de l'ancienne Commission de coordination de la documentation administrative (CCDA), a remis une note de synthèse dans le courant du printemps 1999. Il propose notamment de confier au Comité des publications, institué par la même circulaire du 20 mars 1998, une tâche de médiation avec les éditeurs privés et de contrôle de la mise en place d'une comptabilité analytique chez les éditeurs institutionnels et les éditeurs publics autorisés.

## **La circulaire du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur internet<sup>1</sup>**

Annoncé au cours du Comité interministériel de la société de l'information du 19 janvier 1999, cette circulaire organise la création de la « Bibliothèque numérisée des rapports officiels ». Ce service gratuit, géré par la Documentation française, est dépositaire de tous les rapports confiés par le Premier ministre ou les ministres à un parlementaire en mission, au Conseil d'État, à un organisme public ou à une personnalité nommément désignée. Toutefois, la mise en ligne n'est pas automatique, puisqu'elle peut être exclue à la demande de l'autorité ayant commandé le rapport. Les ministères devront établir des liens entre leurs sites et cette bibliothèque, plutôt que de dupliquer la mise en ligne des mêmes documents.

Cette circulaire a été récemment complétée par une circulaire du 7 octobre 1999<sup>2</sup> qui précise notamment l'ensemble des règles applicables aux webmestres des administrations de l'État.

## **Les textes du niveau communautaire**

### **La réglementation communautaire de certains aspects de la diffusion des données publiques**

Les instances européennes ont pris plusieurs textes qui régissent soit certains aspects d'internet, soit la diffusion des données publiques. Rappelons que ces textes *s'imposent aux autorités administratives et judiciaires françaises*.

Le droit communautaire régit certains aspects importants de l'activité de diffusion des données publiques :

- en matière de concurrence, notamment lorsque cette concurrence résulte des activités commerciales des organismes publics ;
- en matière de protection des données personnelles ;
- en matière de propriété intellectuelle et de commerce électronique.

Par ailleurs, la Commission mène une réflexion d'ensemble sur l'activité de diffusion électronique des données publiques. Ces derniers travaux sont entrés récemment dans une phase très active, donnant un relief particulier aux travaux de l'Atelier, avec la publication en janvier 1999 d'un « Livre vert » de la Commission.

---

<sup>1</sup> Consultable à l'adresse : [www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf\\_nor.ow?numjo=PRMX 9903399C](http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=PRMX 9903399C)

<sup>2</sup> Publiée à l'adresse : [www.internet.gouv.fr/francais/textesref/circu071099.htm](http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/circu071099.htm)

## Le droit communautaire de la concurrence

Le Conseil de la concurrence, sous le contrôle de la cour d'appel de Paris, est l'autorité de droit commun pour sanctionner les atteintes à la concurrence dans le domaine des données publiques. En effet, il est rare que des distorsions sur le marché puissent affecter l'ensemble du marché communautaire, et donc relever des autorités européennes. Du point de vue répressif, les principes de l'ordonnance de 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence et ceux résultant du droit communautaire sont très proches. Cependant, il est utile de préciser l'approche communautaire de la concurrence. Au-delà de l'aspect contentieux, les institutions européennes développent en effet une approche normative originale en matière de relations entre services publics et concurrence.

Sont applicables aux services publics gestionnaires de l'activité de diffusion des données publiques les principes qui sont inscrits dans la législation communautaire, éclairée par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Au nombre de ces principes, rappelés d'ailleurs par la circulaire « Balladur » de 1994, on relèvera que :

- les accords d'entreprise, ententes et pratiques concertées, qui ont pour effet de fausser les conditions de la concurrence sont prohibés (art. 81 (85 ancien) du Traité CE) ;
- les abus de position dominante, la limitation de la production, ou la fixation abusive des tarifs sont interdits (art. 82 (86 ancien) du Traité CE). En vertu de l'art. 85 (89 ancien), la Commission est chargée de l'application de ces dispositions, et du droit qui en est dérivé ;
- ces dispositions sont applicables aux entreprises publiques ou auxquelles les États accordent des droits exclusifs (art. 86-1 (90-1 ancien) du Traité CE) : il existe sur ce point une importante jurisprudence française et communautaire<sup>1</sup> ;
- enfin, les monopoles nationaux présentant un caractère commercial doivent être aménagés pour assurer l'exclusion de toute discrimination entre ressortissants des États membres, en vertu de l'art. 31-1 (37-1 ancien) du Traité CE.

Pour l'application de ces principes, il faut relever que :

- la notion « d'entreprise » visée à l'art.81 (85 ancien) concernant les ententes, n'est pas définie strictement : la CJCE a par exemple considéré qu'une concession de service public était une entreprise<sup>2</sup> ;
- en revanche, l'attribution de droits exclusifs n'est pas, en elle-même, constitutive d'un « abus de position dominante automatique » ;

<sup>1</sup> CJCE, 10 décembre 1991, Merci Convenzionali : Porto di Genova Rec p. I-5889 ; Conseil d'État, Section, 8 novembre 1996, Fédération française des sociétés d'assurance ; CE, Section, 3 novembre 1997, Sté Million et Marais ; Cass. Comm. 12 décembre 1995, direction de la Météorologie nationale c/ Sté journal téléphoné.

<sup>2</sup> CJCE, 4 mai 1988, Bodson.

– enfin, selon un principe général du droit de la concurrence, un comportement anti-concurrentiel peut ne pas être sanctionné s'il présente un intérêt économique ou un intérêt général compensant ses effets négatifs.

La mise en œuvre du droit de la concurrence pour les services publics, et en particulier les services publics en réseau, s'est organisée du point de vue communautaire autour de différents concepts.

Tout d'abord, sont prohibés des prix conduisant à des distorsions de concurrence, notamment des « prix prédateurs », et traduisant un abus de position dominante.

À cet égard, il faut noter que *la décision de fournir gratuitement* un produit ou service faisant jusqu'alors l'objet d'une transaction commerciale pourrait être contestée sous l'angle du droit de la concurrence. Il pourrait être plaidé qu'une telle décision a « pour objet ou pour effet » d'évincer des concurrents.

Par ailleurs, le contrôle de la concurrence conduit à l'interdiction des « subventions croisées ». L'antidote à ce type de comportements est alors la séparation comptable des activités financées sur fonds publics et des activités commerciales, voire la filialisation de ces dernières. L'objectif est de rapprocher autant que possible la gestion de l'organisme public de celle de ses concurrents privés.

Ensuite, le monopole est parfois justifié par l'existence d'un réseau qui constitue un « monopole naturel ». Cependant, lorsque ces monopoles présentent un caractère commercial ou au minimum lorsque leurs activités sont susceptibles d'être exercées en partie par le secteur concurrentiel, l'interdiction des discriminations entre ressortissants des États membres conduit à la séparation des activités de prestation de service de celles de gestion de l'infrastructure.

Dans une approche préventive, en se fondant sur l'art. 31 (37-1 ancien) du Traité CE, la Commission a ainsi proposé au début des années 1990 les mesures de libéralisation des services publics en réseau (Télécommunications, notamment).

Enfin, le droit communautaire de la concurrence a fait appel depuis quelques années à la notion « d'infrastructures essentielles », dégagée par la jurisprudence américaine en matière de droit de la concurrence<sup>1</sup>. Cette notion intervient tant dans le contrôle préventif que la Commission exerce sur les ententes et accords d'entreprise sur le terrain de l'article 85 du Traité CE, que dans son activité répressive en matière d'abus de position dominante (art. 82 (86 ancien) du Traité CE) et enfin, dans le domaine de la réglementation des monopoles publics.

---

<sup>1</sup> Cf. une analyse récente : *La théorie des infrastructures essentielles et l'accès des tiers aux réseaux en droit communautaire*, F. Weingarten, CJEG, décembre 1998, p. 461.

La Commission a défini dès 1992 cette notion comme « une installation ou une infrastructure sans laquelle des concurrents ne peuvent pas fournir de services à leurs clients »<sup>1</sup>. Le Tribunal de première instance des communautés européennes (TPICE) a précisé qu'une infrastructure, un produit, un service « indispensables » ou « essentiels » pour l'accès au marché se caractérisaient par le fait « qu'ils ne sont pas interchangeables et que, en raison de leurs caractéristiques particulières et notamment du coût prohibitif de leur reproduction et/ou du temps raisonnable requis à cette fin, il n'existe pas d'alternatives viables pour les concurrents potentiels qui se trouveraient, de ce fait, exclus du marché »<sup>2</sup>.

L'application de ce concept peut conduire à la remise en cause du monopole initial, ou plus souvent, à la distinction des activités du monopole sur les marchés amont et aval, ou encore à la création d'obligations en matière d'accès des tiers à la « facilité essentielle ».

Même si elle est apparue en droit communautaire dans le domaine des infrastructures<sup>3</sup>, la notion de « facilité essentielle » peut s'appliquer aux actifs incorporels.

Certains auteurs y voient le fondement de la condamnation de chaînes de télévision qui, ayant le monopole de la *programmation* des émissions, avaient tiré argument de leur droit d'auteur pour interdire la *publication* de leurs grilles de programmation dans un guide de programme édité par des tiers. La Cour avait notamment établi la distinction entre le *monopole sur l'information* dont disposaient ces chaînes sur leur programmation, et la *diffusion de cette information* qui faisait l'objet d'une concurrence sur le marché de l'édition.

Enfin, cette notion a commencé à trouver un début d'application en France :

- pour la gestion d'une plate forme aéroportuaire, par la cour d'appel de Paris dans son arrêt du 9 septembre 1997 SARL Héli-Inter qui confirme une décision du Conseil de la concurrence ;
- pour le fichier des abonnés de France Télécom, par la cour d'appel de Paris dans son arrêt du 1<sup>er</sup> septembre 1998, France Télécom c/ SFR.

On peut donc se demander s'il n'existe pas des analogies entre l'activité des producteurs de données publiques et les cas d'application de la théorie « de la facilité essentielle ». Par ailleurs, ces concepts mis en œuvre en matière de concurrence dans les services publics sont implicitement présents dans le « Livre vert de la Commission sur l'information émanant du secteur privé » présenté ci-dessous.

---

1 Décision du 11 juin 1992. Sealink c/ B & I, Com (92) 123 final.

2 TPICE, 15 septembre 1998, « European Night Services, Eurostar Ltd et SNCF c/ Commission », T. 374/94

3 « Infrastructures et autres ressources essentielles au regard du droit de la concurrence », M. Glais, *Revue d'économie industrielle*, n° 85, 3<sup>e</sup> trimestre 1998.

Toute la politique de séparation entre infrastructures publiques et services de nature commerciale implique l'indépendance de l'opérateur dominant par rapport à la puissance publique, afin d'empêcher tout conflit d'intérêt entre l'actionnaire public et la puissance publique régulatrice. Il en est de même pour faire respecter sans conflit d'intérêt une politique d'accès des tiers aux réseaux.

De même, l'application du droit de la concurrence aux organismes publics a pour autre corollaire logique *un modèle spécifique de régulation* centré sur l'existence d'un régulateur dont l'indépendance garantit les opérateurs contre les conflits d'intérêt entre le propriétaire public de l'opérateur historique et la puissance publique régulatrice.

En sens inverse, les services publics, dans leurs activités commerciales, peuvent invoquer l'exception au droit de la concurrence prévue à l'art 86-2 (90-2 ancien) du Traité CE au bénéfice des services d'intérêt économique général.

La CJCE s'est fondée sur ce dernier texte pour admettre que des missions de service public puissent déroger au droit de la concurrence<sup>1</sup>. Il faut noter que la dérogation était, en l'espèce, justifiée par l'équilibre économique du service, et notamment par l'importance pour la stabilité des ressources du service public de l'existence d'une restriction apportée à la concurrence.

Par cette décision, confirmée ensuite<sup>2</sup>, la CJCE a en quelque sorte institué un véritable régime dérogatoire au droit de la concurrence, au profit de ce que les Français connaissent sous le nom de « service public ».

Il faut cependant être prudent quant à la généralisation de ce régime. En effet, il s'agit avant tout d'un régime d'exception, le principe général restant celui de l'applicabilité du droit 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<sup>3</sup>**

Ce texte s'inspire beaucoup dans ses principes de la loi française du 6 janvier 1978. Il est cependant issu d'une lignée propre d'instruments internationaux, et notamment de la convention n° 108 du Conseil de l'Europe de 1981<sup>4</sup>.

---

1 Voir CJCE, 19 mai 1993, Corbeau, Rec. p. 2533.

2 Voir CJCE, 27 avril 1994, commune d'Almelo, CJEG, 1994, p. 623.

3 Consultable à l'adresse : [europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1995/fr\\_395L0046.htm](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1995/fr_395L0046.htm) /

4 « Achieving Personal Data Protection in the European Union », G. Pearce et N. Platten, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, n° . 4, december 1998, p. 529.

Aux deux objectifs de la loi française de janvier 1978 – protéger la vie privée et les libertés individuelles – la directive de 1995 ajoute un troisième objectif, à la fois spécialement communautaire et de nature économique. Selon le rapport Bangemann de 1994, l'harmonisation du droit européen protégeant les données personnelles constitue un moyen de faciliter leur circulation, et donc de développer le commerce électronique et la société de l'information. Cet aspect de libre circulation des données se retrouve d'ailleurs dans le titre même de la directive. Cette analyse apparaîtra plus tard dans le « Livre vert de la Commission sur l'information émanant du secteur public ».

Les principes posés par la directive se rapprochent néanmoins de ceux de la loi française<sup>1</sup>. La directive prescrit notamment des *modalités d'application et de contrôle* proches de celles mises en œuvre en France (art. 20). Elle prévoit également une coordination institutionnelle des autorités de contrôle, sous la forme d'un « Groupe de protection des personnes » (art. 29).

En revanche, la directive ouvre une protection supplémentaire en ce qui concerne la circulation des données vers des pays tiers à la Communauté européenne.

La transposition de cette directive est prévue en 1999. Elle nécessitera, au profit des données publiques, plusieurs modifications à la loi du 6 janvier 1998. En effet :

- les « données sensibles » ne peuvent être rendues publiques que par les intéressés eux-mêmes ;
- selon l'article 18-3 de la directive, tout traitement doit être notifié, à l'exception des registres ouverts au public ;
- selon l'article 25-1 de la directive, les flux de données transfrontières à destination des pays tiers ne sont autorisés que si le pays de destination offre « un niveau de protection adéquat », sauf si (art. 26-1-f) les données initiales étaient consignées sur « un registre public destiné à l'information du public et... ouvert à la consultation du public ».

Ces dérogations suscitent cependant des difficultés d'interprétation, bien mises en évidence par le rapport du président Braibant<sup>2</sup> et dont les travaux de l'Atelier se sont fait l'écho.

En particulier, l'ensemble des protections instituées par la directive est subordonné à l'existence d'un « intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement », dans la mesure où les droits de la personne concernée ne prévalent pas sur cet intérêt légitime (art. 7-f). Or, cette notion d'intérêt légitime reste très vague.

---

<sup>1</sup> La directive prévoit ainsi : le principe de finalité du traitement ; la maîtrise par les individus de leurs données, avec l'instauration d'une obligation de consentement (art. 12) et d'un droit d'opposition, notamment à l'encontre des traitements à finalité commerciale (art. 14).

<sup>2</sup> Consultable à l'adresse : [www.ladocfrancaise.gouv.fr](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr)

De même en est-il des « registres ouverts au public destinés à l’information du public » (art. 1-f notamment).

Le champ d’application de cette directive « cadre » englobe les pays de l’Espace Économique Européen, mais aussi les pays candidats à l’adhésion. Il a été en effet décidé d’inclure ce texte dans « l’acquis communautaire » que ceux-ci devront transposer.

Ce champ géographique est un atout dans l’opposition entre la Communauté et les États-Unis. La liberté des traitements informatiques y est très large et constitue le fondement de tout un pan de l’activité économique et de la vie quotidienne (analyse de risque-crédit, assurance, etc.). Outre que l’opinion publique évolue aux États-Unis en matière de protection des données personnelles sur internet, le champ géographique de la directive est un atout pour influencer le droit international en cette matière. Certains vont jusqu’à espérer, à l’avenir, la création d’un équilibre dans lequel les technologies seraient américaines et le droit européen !

Cette perspective doit cependant être nuancée par le constat, déjà fait dans le rapport du Conseil d’État « internet et les réseaux numériques », de l’éparpillement des enceintes dans lesquelles sont négociés des sujets relatifs à la protection des données personnelles. Il s’ensuit une certaine lenteur à faire adopter des positions. Or, précédant l’évolution du droit, des solutions techniques existent en ce qui concerne la certification de document, la possibilité d’établir des « empreintes » inaltérables sur les documents numériques, l’interdiction des interrogations par troncature, afin d’empêcher le téléchargement d’annuaires entiers.

Enfin, les principes généraux de cette directive 95/46/CE se retrouvent dans un texte spécifique applicable aux réseaux de télécommunications : la directive 97/66/CE du 15 décembre 1997 « concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications »<sup>1</sup>, dite « directive RNIS ».

Enfin, la Communauté a pris des textes de protection des données personnelles dans d’autres secteurs spécifiques : statistique communautaire, douanes, etc.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Consultable à l’adresse : [europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/datt/1997/fr\\_397L0066.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/datt/1997/fr_397L0066.html)

<sup>2</sup> Cités notamment par P. Bischoff dans « L’Union Européenne et la protection des données : la société de l’information à l’épreuve des droits de l’homme », *Revue du Marché commun*, n° 421, septembre 1998, p. 537.

## La directive 96/9/CE du 11 mars 1996 concernant la protection juridique des bases de données<sup>1</sup>

Les instances communautaires ont adopté un texte relatif à la protection des bases de données. Ce texte a été transposé en droit interne<sup>2</sup>.

Celui-ci constitue un enjeu considérable dans le domaine de la diffusion des données publiques. En effet, lorsqu'elles sont informatisées – ce qui est le cas de la plupart des productions récentes des organismes publics –, elles se présentent le plus souvent sous la forme de bases de données, quel que soit le niveau d'enrichissement des données brutes.

C'est le cas notamment :

- à Météo-France, avec les « bases de données prévues » ;
- à l'IGN, qui produit de nombreuses bases de données cartographiques, géodésiques et de nivellation (BD Topo, BD Carto, Géoroute...), dont certaines étaient déjà diffusées sous cette forme par Minitel ;
- pour les données juridiques.

Par ailleurs, au-delà de la mise en forme spécifique en bases de données pour les besoins de la production ou de la diffusion de l'information, les langages liés à internet, et notamment les langages liés à HTML (XML en particulier<sup>3</sup>) se traduisent par une utilisation générale et spontanée d'une architecture en base de données. Le champ d'application de la directive est alors potentiellement immense.

Or, cette directive introduit un certain nombre d'innovations dans le droit de la propriété intellectuelle applicable aux données publiques.

Tout d'abord, afin de favoriser le commerce transfrontière, cette directive tente d'établir un délicat compromis entre deux régimes juridiques très distincts de protection intellectuelle. D'un côté, le copyright anglo-saxon confère un droit de nature essentiellement économique au *producteur* de l'œuvre,

1 Consultable à l'adresse : [europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1996/fr\\_396L0009.htm](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1996/fr_396L0009.htm) / ou au JOCE n° L 077 du 27/03/1996 p. 0020 -0028.

2 Cf. la loi 98-536 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 « portant transposition dans le code de la propriété intellectuelle de la directive 96/9/CE du 11 mars 1996 concernant la protection juridique des bases de données », consultable à l'adresse :

[www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf\\_nor.ow?numjo=MCCX 9700091L](http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=MCCX 9700091L)

3 HTML (Hypertext Markup Language) : Langage permettant de créer des pages Web en définissant le format des informations mises en ligne sur le Web, par exemple la place du texte et des images, la définition des liens, la procédure de remplissage des formulaires...

XML (Extensible Markup Language) : contrairement à HTML qui définit la façon dont le contenu d'un page Web doit apparaître, XML est également un langage de création des pages Web qui décrit le contenu de l'information figurant sur la page. Ainsi, les fichiers XML peuvent être montrés, comme les pages HTML, ou stockés avec d'autres fichiers semblables ou encore utilisés par un logiciel comme une information. Ceci permet notamment l'émulation des fichiers XML par un agent intelligent. XML est un sous-format de SGML (Standard Generalized Markup Language), le standard de création de document structuré (voir : [www.whatis.com/xml.htm](http://www.whatis.com/xml.htm)).

droit qui est cessible et transférable. D'un autre côté, le droit d'auteur français ou allemand confère un droit personnel à *l'auteur*, droit qui se décompose en un droit patrimonial – cessible – et un droit moral imprescriptible.

Ainsi, la directive fait entrer pour la première fois la création de la structure de la base de données dans le champ d'application du droit d'auteur. Comme en matière d'anthologie, la directive accorde la titularité des droits de propriété intellectuelle à l'auteur de la base : art. L. 112-3 nouveau du Code de la Propriété Intellectuelle (C.propr.int)<sup>1</sup>. La directive n'a donc pas retenu la solution spécifique du logiciel pour lequel tous les droits et protections sont dévolus par la loi à l'employeur du créateur.

Sur ce dernier point, la directive (art. 1.3) exclut clairement de son champ d'application les logiciels nécessaires à la production et au fonctionnement des bases. Elle dissocie donc le contenu de la base des moteurs de recherche indispensables à son utilisation.

La loi de transposition n'a pas retenu non plus la solution de l'œuvre collective, qui est utilisée pour les œuvres audiovisuelles depuis la loi de 1985 (art. L. 113-2, al. 3, C.propr.int.).

La directive (art 3-1) définit ensuite la condition de la protection en retenant deux critères alternatifs : soit le choix, soit la disposition des matières.

Elle laisse à la discréption des États membres le soin de réglementer la question de l'auteur salarié (art. 4.1) avec une préférence pour une solution du type logiciel (Considérant 29). La loi de transposition n'est au contraire pas allée dans ce sens.

La directive ouvre par ailleurs quatre chefs d'exceptions, laissées à la discréption des États membres :

- utilisation à des fins d'illustration de l'enseignement ou de la recherche ;
- exceptions « traditionnellement prévues par le droit interne » ;
- sécurité publique ;
- procédure administrative.

Elle n'a donc pas prévu l'exception de l'usage privé pour les bases électroniques, pourtant classique en matière de droit d'auteur. La loi de transposition n'a retenu que les deux dernières exceptions.

Cependant, la grande innovation de la directive est la création d'un droit, qu'elle qualifie de « *sui generis* », au profit des « fabricants », ou en droit interne, au profit des *producteurs*. Ceux-ci sont définis à partir d'un critère matériel, essentiellement économique, voire financier : « l'investissement substantiel nécessaire à l'obtention, la vérification ou la présentation » du contenu de la base de données (art. 7.1 de la directive, art. L. 341-1 nouveau du C.propr.int.).

---

<sup>1</sup> Consultable à l'adresse : [www.legifrance.gouv.fr/citoyen/code.ow](http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/code.ow)

La protection s'applique en cas d'extraction et/ou de réutilisation de la totalité ou d'une partie substantielle du contenu de la base de données (art. L 342.1 nouveau du C.propr.int.). Il s'agit d'un droit cessible et transférable. Ce droit s'étend sur une durée de 15 ans, soit à compter de l'achèvement de la base, soit, de façon récurrente, à partir de la première mise à disposition, soit encore, à partir de la date où est réalisé « tout nouvel investissement substantiel » (art. L 342-5 nouveau du C.Propr.Int.). Selon la directive (art. 10-2), cette dernière extension de la durée de la protection peut résulter d'un phénomène progressif, « résultant de l'accumulation d'ajouts, de suppressions ou de changements successifs ».

Bien que déjà entrées en droit interne, ces notions ont suscité de nombreuses interrogations, qui s'organisent autour de deux craintes : celle d'une insécurité juridique accrue, celle de la création d'un monopole sans limite au profit des producteurs de bases de données.

Insécurité juridique qui tient, en premier lieu, à l'architecture même de la directive. Ce texte consacre en effet l'existence de plusieurs protections concurrentes : protection du concepteur de la base, de son producteur, mais aussi rappel de la protection générale des auteurs de chaque « matière » intellectuelle collationnée dans la base. Cette multiplication des protections est le fruit d'un compromis entre copyright et droit d'auteur, mais aussi entre la logique monopolistique du droit d'auteur et la finalité libérale et concurrentielle de la directive. Elle est source de nombreux conflits potentiels, dont certains craignent qu'ils n'aboutissent à un rapport de forces défavorable aux auteurs du contenu des bases de données.

Insécurité juridique en raison, en deuxième lieu, du flou de certains critères, qui devront être précisés par le juge : caractère « substantiel » de l'investissement, définition de l'« usager légitime », etc.

En troisième lieu, la pratique même et les technologies employées, rendent difficile la détermination précise de l'auteur de la base, laquelle s'est vue expressément refuser les qualifications « d'œuvre collective », ainsi que « d'œuvre composite », par le législateur français. Cela paraît contradictoire avec la pratique du multimédia, qui s'organise plutôt sous la forme de « l'œuvre de collaboration », œuvre à laquelle ont concouru plusieurs personnes dont la cohésion doit être préservée, et qui exercent en commun la propriété (art L. 113-2 et L. 113-3, C.propr.int.).

Par ailleurs, on peut se demander si la dissociation entre base (contenu) et logiciel-moteur de recherche sera longtemps viable techniquement.

La constitution d'un monopole au profit des producteurs est une autre crainte, suscitée notamment par une durée de protection glissante à raison d'événements successifs. De même, le droit de refuser l'extraction d'une partie du contenu pourrait être utilisé par le producteur de la base pour s'arroger un droit sur le contenu lui-même.

Cette menace de monopolisation par le producteur est d'autant plus mal ressentie qu'elle se heurte à deux phénomènes. D'une part, le développement des réseaux nécessite une certaine fluidité et malléabilité des contenus. D'autre part, et en particulier dans le domaine culturel, il existe un déséquilibre économique frappant entre les pays ou organismes détenteurs de contenus et les pays ou entreprises investissant dans la mise à disposition de ces contenus, ou détenteurs des technologies logicielles nécessaires à la construction ou à l'utilisation des bases de données.

Pour rééquilibrer ces relations et éviter les conflits, il sera sans doute nécessaire de recourir à un autre instrument juridique, tiré du droit de la concurrence. La directive elle-même (Considérant 47), le laisse entendre, sans que cela puisse être considéré comme un gage d'efficacité économique et de simplification juridique<sup>1</sup>.

Enfin, cette nouvelle législation n'a pas été l'occasion de clarifier, ou tout au moins de débattre ouvertement, de deux questions de plus en plus importantes en matière de propriété intellectuelle dans la société de l'information.

D'une part, la question de l'auteur salarié n'a pas été tranchée par ce texte spécifique. Certains établissements culturels ont ainsi recours de préférence à des auteurs extérieurs afin d'éviter des conflits de titularité entre le personnel-auteur et le musée-producteur.

D'autre part, certains observateurs, en particulier dans la communauté des usagers d'internet, ont regretté que les usages spécifiques à l'enseignement et à la recherche n'aient pas pu être inclus dans les exemptions aux droits des auteurs et des producteurs. Pour les utilisateurs, il semble que la solution retenue, certes cohérente avec la tradition française du droit d'auteur, n'est plus pertinente avec l'usage intensif des réseaux numériques dans l'enseignement et la recherche, tant au niveau national qu'international.

## **Les travaux de législation dérivée sur le droit d'auteur et le commerce électronique**

Parallèlement à cet effort législatif, les instances communautaires poursuivent actuellement deux chantiers qui interfèrent directement avec la diffusion numérique des données en ligne et qui pourraient aboutir dans les tout prochains mois.

**A) En matière de droit d'auteur**, la Commission a transmis en 1997 au Parlement et au Conseil une proposition de directive « sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'in-

---

<sup>1</sup> Cf. « La directive concernant la protection juridique des bases de données : la gageure de la protection privative », N. Mallet-Poujol, *Droit de l'informatique et des télécoms*, 1996/1.

formation ». Ce travail d'harmonisation est motivé par les exigences de la constitution d'un marché intérieur des nouveaux services multimédia. Le fonctionnement de ce nouveau marché pourrait être ralenti par les disparités des protections juridiques dont bénéficient les auteurs.

La version révisée du 21 mai 1999, intégrant certains amendements du Parlement en date du 10 février 1999, est actuellement en cours de discussion au sein des comités du Conseil.

Ce projet de texte a vocation à régir une part importante de l'activité de la diffusion des données publiques. En effet, il adapte les règles générales du droit d'auteur au nouveau contexte des réseaux et de la numérisation. Certes, aucune disposition de cette directive ne concerne les auteurs ou producteurs de contenus lorsqu'ils sont des organismes publics. Cependant, la puissance publique bénéficie des protections du droit d'auteur, ce qui devrait la soumettre aux dispositions du projet de directive.

L'adoption de cette proposition de directive devrait permettre la ratification des Traités signés sous l'égide de l'OMPI en décembre 1996, « sur le droit d'auteur » et « sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes ».

Parmi les dispositions qui sont encore l'objet de négociations à la date du présent rapport, en particulier de la part de la délégation française, figure le régime des exceptions, prévu à l'article 5.

Tout d'abord, l'exemption obligatoire des « copies techniques » du champ des protections instaurées par le droit d'auteur, suscite encore des problèmes de définition, au regard notamment des techniques en vigueur.

Ensuite, dans la tradition des pays anglo-saxons, le projet ouvre une liste importante d'exceptions facultatives. Parmi celles-ci, on notera le régime, très répandu dans les pays anglo-saxons et scandinaves, de l'exception à des fins de recherche et d'enseignement.

Ces exemptions devraient donner nécessairement lieu à une « compensation équitable ». Ce concept couvrirait aussi bien une rémunération directe qu'une indemnité versée par un tiers à partir, par exemple, d'une taxe sur les supports vierges, ou qu'une compensation en nature.

Enfin, une discussion subsiste sur le périmètre géographique – national ou communautaire – et technique – par type de support – de l'épuisement du droit de distribution.

Pas plus qu'en matière de bases de données, la suggestion de certains d'ouvrir une exception au profit de l'enseignement et de la recherche ne semble avoir été retenue par les négociateurs du projet de directive. Même la proposition de compromis prévoyant une compensation, suivant le principe du « fair use, fair revenue »<sup>1</sup>, n'emporte pas l'unanimité.

L'impact d'une telle exception serait naturellement considérable. En effet, un grand nombre, voire la totalité, des données publiques peut servir de support à des activités éducatives ou de recherche, tandis que des pans entiers de l'activité scientifique (analyses économiques notamment) sont directement dépendants des données produites par les organismes publics.

**B) En matière de commerce électronique**, pourraient également aboutir dans un proche avenir deux projets de directive.

*La proposition de directive sur la signature électronique* permettrait la reconnaissance légale des documents signés électroniquement. Cet instrument communautaire ne devrait pas entrer en contradiction avec le projet de loi interne sur la réforme de la preuve écrite. Celui-ci prévoit une équivalence entre écrits sur support électronique et écrits sur support papier, sauf pour les actes authentiques.

Il en découlera des répercussions sensibles, non seulement sur toutes les procédures administratives en ligne, mais également sur les organismes publics diffuseurs de données publiques. En particulier, si l'activité de diffusion s'accompagne d'une activité de réponse à des questions, voire une activité de conseil, la réponse électronique pourra engager la responsabilité de son émetteur au titre de la validité des renseignements qu'il communique au public.

*La proposition de directive sur « certains aspects juridiques du commerce électronique dans la société de l'information »* aura naturellement des effets sensibles sur l'activité de diffusion des données publiques.

L'un des facteurs majeurs du développement d'internet, et en particulier du Web, réside en effet dans le développement du commerce électronique. Les données publiques occupent une place privilégiée dans cette problématique.

À l'instar des logiciels, la numérisation des données publiques fait de celle-ci un objet particulièrement adapté non seulement au commerce électronique, mais au véritable commerce en ligne. Certains observateurs ont même prédit que les données publiques pouvaient avoir un rôle d'entraînement dans le développement du commerce en ligne, et partant du Web dans son ensemble. Ce développement paraît cependant subordonné à la satisfaction par les commerçants en ligne, particulièrement en France et sans doute plus qu'aux États-Unis, d'une exigence de très grande sécurité en matière de paiement.

Les enjeux de cette proposition de texte sont alors considérables, puisqu'il fixera notamment :

- le régime de responsabilité des intermédiaires techniques, notamment au regard de l'hébergement de sites et de la copie temporaire ;

---

<sup>7</sup> Dans le droit anglo-saxon, des exceptions au copyright sont conditionnées à l'utilisation « légitime » et « raisonnable » (« fair use ») des données par l'utilisateur, qui doit appartenir aux catégories, ou utiliser les données, ouvrant droit à ces exceptions. Le « fair use » peut avoir pour contrepartie le versement d'une rétribution proportionnée et « raisonnable » (fair revenue), au profit du producteur du contenu.

- la territorialité du droit applicable (art 3), la proposition retenant le principe du droit du pays d'établissement du prestataire ; cette solution est peu favorable aux pays dont la législation assure une bonne protection des consommateurs ;
- le mode de régulation du secteur et de résolution des conflits, notamment extrajudiciaires.

Ces différents éléments auront donc naturellement une grande influence sur le mode d'organisation et le contexte juridique des producteurs et diffuseurs de données publiques lorsque celles-ci auront vocation à être commercialisées.

## La Commission développe également une approche spécifique à la diffusion des données publiques

### La directive de 1990 sur les données environnementales

Le Livre vert se réfère explicitement à la directive 90/313/CEE « concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement », qui devrait faire l'objet d'une révision en 1999. Cependant, le Livre vert n'envisage pas la remise en cause des règles qu'elle fixe en matière d'accès à l'information concernant l'environnement, ni l'acquis communautaire correspondant.

Cette directive dispose que les autorités publiques au niveau national, régional ou local, ayant des responsabilités et étant en possession d'informations relatives à l'environnement, sont tenues – dans un délai maximum de deux mois – de mettre ces informations à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt. Comme l'objectif de ce texte est de promouvoir la protection de l'environnement, les aspects commerciaux ne sont pas abordés. Les « secrets protégés » donnent lieu à des exceptions au principe du libre accès aux informations.

### Les réflexions d'ensemble sur l'information émanant du secteur public : le « Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information »<sup>1</sup>

La publication, le 20 janvier 1999, de ce Livre vert par les services de la DG XIII a eu une grande influence sur les travaux de l'Atelier. En effet, ce docu-

<sup>1</sup> Publié le 20 janvier 1999, ce document est accessible sur le Web à l'adresse : [www.echo.lu/legal/en/access.html](http://www.echo.lu/legal/en/access.html).

ment, et la consultation qu'il ouvrait jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 1999, portent exactement sur le sujet que celui-ci avait à traiter. Les réactions de l'Atelier à ce document sont consignées en annexe 5.

On notera que le Livre vert est le seul document communautaire à mentionner l'existence d'un droit d'auteur au profit des organismes publics.

La réponse du Gouvernement français<sup>1</sup> s'est principalement attachée à faire l'état des lieux de la situation en France, en particulier à la lumière des récents développements dus au PAGSI. La réponse développe les notions de « données de base » et de « données essentielles ». Elle préconise par ailleurs une approche principalement incitative et reposant sur les spécificités des différents secteurs concernés, de préférence à une approche d'harmonisation globale. Elle insiste sur la légitimité de percevoir pour les données « non-essentielles » un tarif pouvant dépasser le seul coût de mise à disposition.

En matière de métadonnées, le Gouvernement attire l'attention des autorités communautaires sur la nécessité d'être vigilant et actif dans les instances internationales qui œuvrent pour une standardisation des métadonnées.

En définitive, l'exercice proposé par la Commission a donné lieu à un intéressant travail de comparaisons internationales. Parmi les réponses des intervenants d'autres États membres, un consensus à peu près général s'est notamment dégagé parmi les organismes publics en faveur du maintien de la commercialisation des données.

*Il faut bien reconnaître que l'abondance de textes et la sollicitude des autorités administratives ou politiques pour ce sujet, que ce soit au niveau interne ou communautaire, fournissent un encadrement juridique qui nécessite d'être complété.*

---

1 Outre le Gouvernement, de nombreuses contributions françaises ont été adressées par : le secteur privé (FIGEC, AFIGEO, Syndicat Professionnel de la Géomatique, LAMY Éditions, notamment), les usagers (ADBS), mais aussi le secteur public (IGN, Le Musée du Louvre...). Des acteurs de la société civile ont également participé à cette consultation, tel que le syndicat CFDT de l'IGN. Ces contributions sont disponibles à l'adresse : [echo.lu/info2000/en/publicsector/gp\\_comments.html](http://echo.lu/info2000/en/publicsector/gp_comments.html)

## CHAPITRE V

# RECOMMANDATIONS

*Une politique globale à l'égard de la diffusion des données publiques est indispensable. Certes, des mesures techniques, d'ampleur limitée, sont possibles. Elles sont d'ailleurs exposées à la fin de ce chapitre. Cependant, de telles mesures, aussi bénéfiques soient-elles, ne répondront pas à elles seules aux tensions de nature commerciale qui opposent de plus en plus souvent acteurs publics et privés dans des enceintes internationales. De même, elles ne permettront pas de tirer parti des possibilités offertes par la révolution numérique.*

*Ce cinquième chapitre expose les grandes lignes de ce que pourrait être une politique d'ensemble, cohérente et recouvrant les deux principaux aspects du sujet : économique et « citoyen ». Ces propositions générales ont reçu un large assentiment au sein du groupe. Cependant, l'Atelier n'est pas entré dans les détails de sa mise en œuvre. Si de telles propositions sont reprises, elles laissent donc une marge d'approfondissement et d'appréciation à des travaux spécialisés ultérieurs.*

*Il est apparu indispensable de définir les quelques lignes d'une politique générale s'imposant au-delà des spécificités sectorielles. En effet, ne se fonder que sur ces spécificités risquerait de conduire à l'immobilisme, et donc de gâcher les occasions qu'offrent les bouleversements apparus avec l'internet. Par ailleurs, la permanence et l'adaptabilité des réglementations dépendent de leur capacité à traduire une philosophie générale.*

*Ces propositions ne couvrent pas un troisième aspect qu'il ne faudrait pas négliger. La modification de l'organisation administrative induite par la diffusion numérique des données publiques n'était pas dans le mandat de l'Atelier. Elle devra néanmoins être analysée avec soin, comme composante des réflexions plus générales menées au Commissariat général du Plan sur l'influence des technologies de l'information et de la communication sur l'organisation administrative.*

*La politique préconisée recouvre trois niveaux : celui des objectifs généraux à assigner à la diffusion des données publiques en distinguant notamment le cas des données essentielles, celui de l'organisation économique du secteur, en précisant les responsabilités des acteurs publics et de leurs partenaires privés et le mode de régulation de cette activité, celui enfin des recommandations techniques.*

*Enfin, conformément au mandat de l'Atelier, ces propositions ont été élaborées exclusivement dans le contexte de la diffusion numérique des données publiques (sur le réseau internet ou par CD-Rom), sans préjudice des autres modalités de diffusion.*

## La politique générale préconisée par l'Atelier

L'objectif général : une 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<sup>1</sup> numérisées, moyennant la possibilité d'une rémunération<sup>2</sup>, sauf pour les données essentielles.* ■**

Cette obligation ne se substitue pas aux droits d'accès aux documents administratifs et aux archives, régis par les lois du 17 juillet 1978 et 3 janvier 1979, dans la mesure où les champs d'application sont différents. Cependant, cette obligation en serait en quelque sorte le *complément*, inspiré par un même souci de transparence.

Il faut au préalable établir une limite à cette obligation. Compte tenu de la définition des données publiques qui sont « diffusables » (cf. chapitre premier), cette obligation ne s'exercerait que sous réserve des secrets protégés par les textes spécifiques, ainsi que de la préservation de la vie privée. Ces réserves pourraient d'ailleurs être communes avec celles des lois du 17 juillet 1978 et du 3 janvier 1979.

Pour préciser le champ d'application de la nouvelle obligation, et dans un souci de réalisme, il peut être utile d'exclure les documents administratifs, certes riches en information, mais qui correspondent à des recherches trop spécifiques pour justifier une mise en ligne systématique (par exemple, les rapports d'activité que les chefs de service déconcentré doivent remplir dans de nombreuses administrations lors de la prise de leur poste et lorsqu'ils le quittent). Il est possible de préciser ce champ d'application en se référant à une définition des données publiques qui repose sur la notion de *collecte* dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public.

---

1 Selon la définition donnée dans le chapitre premier aux « données de base ».

2 Selon les modalités définies plus loin dans le paragraphe 2.

Les *données publiques* se distinguent en effet des *documents* ou correspondances, dans la mesure où elles supposent l'existence d'un instrument de collecte relativement permanent, organisant systématiquement l'information auprès d'une pluralité de personnes physiques ou morales sur un territoire donné.

C'est par exemple le cas de Météo France qui dispose de milliers de stations d'enregistrements sur tout le territoire. Il en est de même du système d'enquêtes statistiques organisées autour des directions régionales de l'INSEE, ou du système de collecte des textes législatifs ou réglementaires afin de satisfaire à l'obligation de publication au Journal officiel des textes normatifs.

Cette précision permet d'exclure du champ les documents uniques, principalement à usage interne (rapports d'inspection, etc.), qui ne resteraient soumis qu'au droit d'accès.

Cette obligation s'exercerait sans considération de la personnalité du demandeur. Comme en matière d'accès aux documents, il n'aurait donc pas à se prévaloir d'un intérêt à agir. Cependant, la nature et l'ampleur de la demande pourraient conditionner les modalités de la mise à disposition des données.

La mise à disposition *devrait normalement prendre la forme d'une mise en ligne*, selon les modalités économiques proposées plus bas. Cependant, lorsque la demande serait trop faible ou que la mise en ligne représenterait un coût prohibitif, les données publiques pourraient être fournies par l'organisme sur un support numérique individuel (disquette ou CD-Rom). La mise en ligne redeviendrait la règle en cas de demandes successives, ou d'une demande émanant d'une entité collective (entreprise, association, etc.).

L'Atelier a par ailleurs entendu la notion de mise à disposition comme se limitant à une attitude passive de diffusion des données publiques. Il ne paraît pas nécessaire d'imposer des méthodes de diffusion active, de type « push », qu'il serait d'ailleurs difficile, voire arbitraire, pour les administrations de mettre en œuvre de façon systématique.

Par ailleurs, il a pris acte de ce que, dans le cas des rapports administratifs, le CISI du 19 janvier 1999 a créé la « bibliothèque numérisée des rapports officiels » remis au gouvernement, qui font éventuellement l'objet d'une diffusion en ligne gratuite sur le site de la Documentation française.

Les effets d'une telle obligation seraient notamment les suivants :

- obligation de motiver et de justifier un refus de diffusion ;
- possibilité très large de retraitier ces données publiques offertes aux entreprises, mais aussi aux associations et au monde universitaire, pour une mise en œuvre effective d'un principe d'accès citoyen ;
- ouverture large des gisements de données publiques aux opérateurs privés.

À cet égard, la nouvelle obligation doit avoir pour corollaire *l'instauration effective d'un inventaire, pour chaque administration, des gisements de données numérisées*. Déjà prévu sans succès pour les documents administratifs

par la loi du 17 juillet 1978, un tel inventaire est prescrit plus récemment dans le PAGSI. De même, en ce qui concerne les données numérisées, la CNIL devait publier le recensement des traitements automatisés en application de la loi du 6 janvier 1978. Il importe de rappeler cette obligation d'inventaire numérique, et de prévoir sa mise en ligne.

Par souci de réalisme, cette obligation de diffusion en ligne ne serait prévue *que pour le flux de données nouvelles*. La question de la mise en ligne du stock des données publiques passées pourrait faire l'objet de programmes spécifiques de numérisation. La mise en œuvre de ces programmes pourrait s'organiser au fur et à mesure des modifications des données initiales non numérisées (cas par exemple des textes juridiques) ou en fonction de l'existence d'une demande identifiable des usagers. Une priorité devrait être en tout état de cause donnée à la numérisation du stock de données essentielles.

L'Atelier n'a pas sous-estimé les conséquences de la mise en œuvre d'une telle obligation en termes budgétaires et ses effets sur l'organisation interne des organismes publics. Compte tenu de l'ampleur du marché actuel (*cf. chapitre II*) et de la faculté qui leur est laissée de récupérer une partie de leurs coûts, l'effort financier a paru raisonnable. En outre, cette action nouvelle devrait bénéficier des moyens concrétisant de la priorité marquée par le gouvernement pour adapter l'administration à l'ère numérique. Il s'agit d'un investissement indispensable pour valoriser le patrimoine informationnel des organismes publics.

Compte tenu de la définition retenue pour les données publiques, le champ d'application de ce nouveau droit pour les usagers des services publics est très vaste. Comme le droit d'accès aux documents administratifs et aux archives prévu par les lois du 17 juillet 1978 et du 3 janvier 1979, il pourrait recouvrir non seulement les administrations de l'État, mais aussi les collectivités locales, leurs établissements publics, et les organismes privés chargés d'une mission de service public.

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*.

## La diffusion gratuite des données essentielles

*Il est apparu indispensable de traiter à part le cas des données essentielles, dont il convenait de préciser le sens au-delà de la définition donnée dans le PAGSI. Cette définition ne peut par ailleurs se concevoir qu'en liaison avec le mode de régulation proposé, tant le caractère évolutif de la matière commande de définir à la fois un cadre général souple et les moyens de son application pragmatique.*

## Une notion complexe

Il est extrêmement complexe de définir de façon générale les données essentielles compte tenu des spécificités des secteurs concernés. La définition cas par cas de ce qui relèverait, dans chacun de ces secteurs et pour chaque diffuseur public, de la catégorie des données essentielles est en effet peu opératoire. D'ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du PAGSI, chaque organisme auditionné a élaboré sa propre définition, que ce soit en partant de la finalité de l'usage de l'information, ou du processus de production (cas de l'INSEE), de l'effet sur les activités en aval (cas de Météo France, et plus généralement des services météorologiques nationaux réunis au sein de l'Organisation Mondiale de la Météorologie), etc.

Pourtant la notion répond à une demande du public et constitue un progrès par rapport à la très large marge d'appréciation laissée jusqu'alors. Lui donner une définition précise permet également d'assurer la sécurité juridique des investissements, tant des producteurs publics que des diffuseurs privés.

Cette notion est aussi riche de potentialités. Elle est nécessairement évolutive. En effet, l'internet produit une dynamique propre qui pourrait conduire, de proche en proche, à élargir le contour des données gratuitement mises en ligne. D'une part, cet élargissement pourra résulter d'une volonté politique de transparence, ou d'une stratégie active de mise à la disposition du secteur privé de contenus pour assurer une présence française sur le Web et une valorisation du patrimoine que constituent les données publiques. D'autre part, cet élargissement résultera sans doute plus spontanément du dialogue entre l'utilisateur et les administrations productrices. Enfin, il résultera également de la comparaison internationale constante que permet le Web.

## Les définitions envisageables

Plusieurs définitions étaient possibles en se rapprochant de celle implicitement esquissée dans le discours d'Hourtin et le PAGSI.

Au minimum, ces deux documents définissent les données publiques essentielles sous la forme d'une liste (les données juridiques fondamentales, l'ensemble de la doctrine administrative et certaines données culturelles). Ils font explicitement référence à la finalité « démocratique » de la diffusion de ces données. L'Atelier s'est alors interrogé pour savoir si les données essentielles ne se cantonnaient pas aux seules données juridiques, mais prises alors dans leur exhaustivité.

Il aurait été également possible de définir les données essentielles par rapport au processus de production. Ainsi, les « données essentielles » au sens de la Résolution 40 de l'Organisation Mondiale de la Météorologie sont les données – les observations – qui sont indispensables à la production, en aval, des prévisions météorologiques. L'INSEE comprend les données essentielles, au contraire, comme celles résultant finalement du processus de raffinement des données statistiques (grands agrégats économiques, etc.).

Cependant, se fonder sur les modalités de production aurait conduit à se reposer sur une définition trop dépendante de l'organisation choisie à un moment donné par les organismes producteurs.

En partant également des producteurs de données publiques, une autre définition aurait pu s'organiser autour de leurs missions, et en particulier de leur mission régaliennes. Par exemple, les données essentielles dans le domaine culturel seraient définies par rapport à la fonction d'enregistrement de l'État, qui doit recenser, par des inventaires, le patrimoine culturel national. Cependant, cela aurait lié les données essentielles au concept de service public, dont on connaît le caractère évolutif.

C'est finalement le critère de la finalité de l'usage des données publiques qui s'est imposé. Restait à savoir quelle finalité devait être privilégiée. Dans une approche économique, on aurait pu notamment donner au terme « essentiel » l'acception qui est la sienne dans le droit de la concurrence (*cf. chapitre IV*).

La finalité économique n'a cependant pas paru devoir justifier la gratuité, qui traduit une action de redistribution.

L'utilité pour la vie quotidienne est apparue trop extensive et floue. La seule utilité pour les démarches administratives est au contraire apparue en retrait de ce que proposait le PAGSI, qui va déjà au-delà des seuls formulaires administratifs.

Conformément à l'esprit du PAGSI, c'est finalement la notion de citoyen qui s'est imposée.

## **La définition des données essentielles et quelques-unes de ses conséquences**

---

*Les données essentielles seraient alors définies comme les données publiques dont la mise à disposition est une condition indispensable à l'exercice des droits du citoyen, ainsi que de ceux des étrangers résidant sur notre sol.*

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

Elles incluront donc, pour une compréhension facile par un public large, des données plus ou moins enrichies. Cet enrichissement pourra être justifié, au minimum, par le respect des conditions légales de diffusion des données brutes<sup>1</sup> (par exemple, pour garantir le secret statistique). Cet en-

---

1 Au sens de la définition donnée au chapitre premier.

richissement pourra au contraire être extrêmement élaboré pour permettre une bonne compréhension, comme dans le cas de l'information administrative ou des textes juridiques. Les « données essentielles » ne recourent ni les « données brutes », ni les « données de base ».

Pour être utilisables, les données essentielles devront éventuellement être accompagnées de logiciels de présentation, de recherche, d'indexation, etc. À cet égard, l'Atelier est conscient du coût éventuel pour les organismes producteurs de la mise à disposition gratuite de ces outils. Il a considéré néanmoins que leur prise en charge procérait de l'exécution normale des missions de service public.

Cependant, ces outils devront être strictement nécessaires à la compréhension par le public des données essentielles et ne devront pas conduire à offrir un véritable service qui pourrait concurrencer l'activité éditoriale du secteur privé.

Cette définition traduit également une obligation minimale : il est clair qu'elle ne doit pas conduire les producteurs publics à restreindre des pratiques actuelles qui seraient sur certains points plus généreuses tout en respectant les règles de la concurrence.

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 donc incluses dans la catégorie des données essentielles.

Compte tenu de l'effet de l'internet pour le rayonnement de la langue et de la culture françaises, cette diffusion gratuite est également assurée vers l'extérieur.

En outre, les données essentielles doivent pouvoir faire, en l'état, l'objet de rediffusion selon des conditions qui en garantissent l'intégrité. La définition des données essentielles limite en tout état de cause l'intérêt de leur rediffusion à titre commercial, puisque ces données concerneront avant tout les relations avec les administrations et organismes publics. De même, des liens devraient pouvoir être librement tirés vers les sites et les pages diffusant les données essentielles.

En ce qui concerne le champ d'application des données essentielles, et plutôt que de le définir au sein de chaque secteur, il conviendra de revenir à la mission de chacun des organismes et d'apprécier dans quelle mesure les informations qu'il produit ou détient relèvent des données essentielles. Certains secteurs n'entreront donc qu'à la marge dans ce champ – telle sans doute la météorologie – tandis que d'autres y seront entièrement inclus – tels les textes juridiques.

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.

Pour les mêmes raisons, ces évolutions ne devraient pas être brutales et rester compatibles avec le rythme des évolutions technologiques et de l’amortissement des investissements consentis tant par les producteurs publics que par leurs partenaires privés.

Par ailleurs, la présentation de ces politiques au sein de l’instance de concertation facilitera l’information et le débat avec les représentants des utilisateurs.

## **L’organisation des modalités de diffusion des données non essentielles**

*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 dans l’activité de diffusion numérique des données publiques ;*
- prévenir la transposition de difficultés semblables apparues dans les autres modes de valorisation de l’information publique (édition papier, etc.) ;*
- favoriser le développement harmonieux de cette activité, compte tenu des possibilités offertes par les nouvelles technologies.*

*Il s’agit donc, principalement :*

- d’établir des règles garantissant l’accès des opérateurs privés aux ressources en données publiques ;*
- de fixer les limites de la valorisation marchande de ces données par les producteurs publics.*

## **Un régime de diffusion souple et partenarial, respectueux de l’expérience de certains acteurs publics**

L’Atelier n’a pas voulu proposer un régime général qui s’imposerait à l’ensemble des producteurs de données publiques, afin de tenir compte de la spécificité institutionnelle et historique de certains organismes publics. Par ailleurs, il est apparu nécessaire de laisser aux organismes publics une certaine latitude dans leur politique de diffusion.

---

Aussi, en s'inspirant de la circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale de l'administration, l'Atelier préconise *un régime de diffusion fondé sur une distinction entre deux catégories de producteurs de données publiques :*

- *Les «.diffuseurs publics institutionnels.» seraient les organismes producteurs de données publiques 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 de données produites par d'autres administrations – comme la DJO 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 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. ■

## Le cas des diffuseurs institutionnels

La première catégorie correspondrait à une liste dressée au moment de la réforme à partir des textes instituant les organismes publics diffusant des données publiques.

En première analyse, pourraient notamment figurer dans cette catégorie des organismes tels que la DJO, la Documentation française, Météo-France, l'IGN, l'INSEE, l'INPI, etc.

On notera que les « diffuseurs publics institutionnels » peuvent être de statut très varié, sans nécessairement être organisés sous la forme d'EPIC<sup>1</sup>.

Ces organismes seraient donc libres de diffuser par l'intermédiaire de rediffeurs privés, ou de diffuser directement auprès des utilisateurs, éventuellement en apportant une plus ou moins grande valeur ajoutée. Ils pourraient seulement *être encouragés à procéder de façon partenariale* avec le secteur privé. Par ailleurs, il leur serait interdit de consentir des licences exclusives

---

<sup>1</sup> La DJO, la Documentation française, l'INSEE sont des directions d'administration centrale de ministère, sans personnalité morale distincte. L'IGN, l'INPI et Météo-France sont des EPA.

dans le cas où ils concluraient des licences de rediffusion avec des partenaires privés.

Outre les frais de mise à disposition, le tarif demandé pourrait prendre en compte une *contribution aux frais de maintien du système informationnel*, calculée selon des méthodes objectives et contrôlables.

À cet égard, si une comptabilité analytique est indispensable, il ne faut cependant pas minimiser les difficultés à la mettre en œuvre dans les organismes publics, en particulier administratifs. D'une part, les règles comptables et les structures de ces organismes compliquent la mise en place de tels systèmes d'information. D'autre part, et de façon plus fondamentale, une comptabilité analytique objective suppose l'existence de prix de revient calculés aux conditions du marché. Or, cela est difficile dans certains cas, notamment lorsque l'organisme public intervient comme un monopole, caractéristique qui justifie d'ailleurs souvent son statut public.

Enfin, la possibilité de prévoir une diffusion directe financée par la publicité n'a pas suscité d'opposition de principe de la part des diffuseurs publics. Ce mode de financement existe déjà pour de nombreuses publications papier et n'est pas, en lui-même, apparu critiquable. Il doit cependant être noté qu'économiquement, cela reviendrait à modifier les flux de ressources publicitaires au détriment des éditeurs privés.

Par ailleurs, les règles à appliquer en matière déontologique et les moyens d'assurer la transparence et l'égalité d'accès à ce type de transactions nécessiteraient d'être soigneusement précisées, notamment par l'instance de concertation du secteur, afin d'éviter des distorsions de concurrence sur le marché publicitaire. La nécessité de passer des conventions avec des partenaires incitera les producteurs publics à définir avec beaucoup de précautions ces conditions de diffusion.

## **Le cas des autres organismes publics**

Les autres organismes producteurs seraient *tenus* d'établir des relations de partenariat avec le secteur privé, en conservant un large pouvoir d'appréciation sur leurs modalités :

- licences non exclusives de rediffusion ;
- coédition ;
- coproduction ;
- marché public d'édition, dans le cas où le secteur privé ne serait pas spontanément intéressé par la diffusion des données publiques.

La tarification des données publiques serait alors 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.

Le principe de l'externalisation pourrait souffrir quelques exceptions limitées. Notamment, la diffusion directe par l'organisme public pourrait rester possible en cas de carence de l'initiative privée ou lorsqu'un marché rendrait le coût de la diffusion prohibitif. De même, pourrait être réservé le cas des diffuseurs publics institutionnels – tels que la Documentation française – dont la mission même est d'être un organe de diffusion pour les administrations de l'État.

Dans tous les cas, ces modalités de diffusion seraient établies dans la plus grande transparence. En fonction des techniques retenues, les relations de partenariat donneraient lieu à un appel public à candidature ou à projet, selon des paramètres rendus publics.

## Quelques effets du nouveau régime économique du secteur

D'un point de vue économique, les ressources des diffuseurs publics pourraient conserver leur niveau, voire se développer.

Dans le secteur des télécommunications, l'abandon du monopole de la fourniture directe du service a conduit à un nouveau partage prix-volume de cette activité favorable à tous les acteurs. En effet, les marges issues des activités de location de réseau et des tarifs d'interconnexion sont nécessairement inférieures aux ressources d'une facturation directe auprès de l'utilisateur. Cependant, s'agissant d'un secteur en plein développement, le volume des transactions augmente, compensant largement la réduction des marges. On peut espérer le même type de phénomène dans le secteur de la diffusion des données publiques.

Cette nouvelle politique peut par ailleurs s'interpréter en termes de droit d'auteur. En effet, l'administration est titulaire, en tout état de cause, d'un droit de propriété intellectuelle sur ses productions à valeur ajoutée. Le schéma proposé reviendrait alors à ce que le texte créant l'obligation de mise en ligne prévoie que :

- sur les données essentielles, l'administration renonce à son droit patrimonial et ne conserve que son droit moral ;
- sur les autres données, les organismes publics exercent pleinement leur droit patrimonial et peuvent invoquer leur droit moral pour faire respecter les conditions de diffusion incluses dans d'éventuelles licences de rediffusion ou dans des accords de partenariat.

Le maintien du droit d'auteur sur les données publiques, au moins dans sa composante morale, apparaît nécessaire pour permettre à l'administration de s'assurer, a posteriori, de la qualité des rediffusions, sans encourir de responsabilité directe en cas de faute des diffuseurs. Naturellement, il incombera aux organismes publics d'en user avec mesure, et dans le respect tant du droit

de la concurrence que de l’obligation nouvelle de mise à disposition numérique. Le droit moral, combiné avec les conditions techniques fixées dans les accords de partenariat, rend alors superflue une politique de labellisation destinée à souligner l’origine et à garantir la qualité et la visibilité de la rediffusion des données publiques.

En revanche, l’Atelier n’a pas souhaité répondre aux préoccupations financières de certaines catégories d’utilisateurs de données publiques – enseignants, chercheurs par exemple – que ce soit en modifiant le régime du droit d’auteur à leur égard, ou en préconisant des modalités particulières de diffusion. En effet, l’existence de recherches financées par le secteur privé et dans un but commercial conduirait à des distorsions aux dépens des concurrents privés de ces chercheurs. Par ailleurs, la gratuité ne serait pas légitime lorsque l’utilisation des données conduirait à une recette commerciale. Or, il est extrêmement difficile en pratique de mettre en œuvre une tarification segmentée en fonction des usages.

La politique proposée peut également s’interpréter à la lumière du droit communautaire des services publics industriels et commerciaux. Sans nécessairement se couler dans le moule communautaire, elle permettrait de répondre aux exigences de ce droit en se fondant sur des concepts et une approche propres, issus d’une analyse avant tout politique des effets des technologies de l’information et de la communication.

Ainsi, dans chacun des secteurs concernés, l’infrastructure de collecte des données publiques peut être assimilée à une infrastructure essentielle, d’une catégorie particulière, parce qu’immatérielle. La diffusion des données essentielles prendrait alors la forme d’un service universel spécifique, notamment en raison de sa gratuité. La politique de partenariat à l’égard du secteur privé constituerait alors une politique d’accès des tiers à ces infrastructures essentielles.

Une période de transition serait sans doute nécessaire pour faciliter l’adaptation des organismes publics qui diffusent directement à titre onéreux auprès des usagers finaux. En particulier, la révision de leur politique tarifaire et de rediffusion prendra sans doute du temps. Afin d’éviter des variations trop importantes, une période de transition pourrait être ouverte sur plusieurs années.

## La forme de régulation du secteur

La récurrence des conflits entre opérateurs publics et éditeurs privés a conduit ces derniers, qui connaissent pourtant bien la voie des tribunaux, à souhaiter la création d’une instance de concertation et de règlement des différends portant sur les questions de concurrence et de tarification.

Par ailleurs, beaucoup de difficultés restent spécifiques à chaque secteur. À cet égard, la mise en œuvre de la nouvelle politique nécessitera des mesures d’application sectorielles qui gagneront à être préparées de façon concertée.

---

**En conséquence, 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. Ce pourrait être une commission, comprenant des représentants des diffuseurs publics, des éditeurs privés, et des utilisateurs. Elle pourrait être présidée par une personnalité indépendante, nommée pour un mandat long et non révocable. ■**

Sa mission serait celle d’une double action de régulation, dépassant le simple rôle consultatif. Ses discussions et ses avis pourraient faire l’objet d’une certaine publicité et d’un minimum de procédure formalisée. Elle pourrait être saisie par toutes les parties intéressées, mais aussi s’auto-saisir.

---

**Ainsi, en ce qui concerne l’application du nouveau régime de mise à disposition numérique des données publiques, et sur le mode consultatif, cet organisme :**

- remplirait une tâche de formulation de recommandations générales en matière de services, en matière de tarifs, etc. ;**
- serait consulté à une périodicité régulière sur la définition des données essentielles de chaque secteur.**

**En ce qui concerne les différends entre secteurs public et privé, cet organisme pourrait comporter en son sein un comité plus restreint remplaçant un rôle de médiation. ■**

Cet organe de médiation serait naturellement paritaire public/privé. Sans aller jusqu’à s’imposer pour constituer un véritable arbitrage, son activité de médiation pourrait néanmoins faire l’objet d’une procédure formalisée dont les actes pourraient être versés au dossier d’éventuelles procédures judiciaires. Celles-ci resteraient naturellement ouvertes aux parties.

Le champ d’application du comité de médiation concernerait l’ensemble de l’activité de diffusion des données publiques. Il pourrait connaître des différends impliquant les diffuseurs institutionnels mais aussi les autres organismes publics.

## Des recommandations spécifiques

### Faut-il abandonner ou limiter la concession des bases de données juridiques ?

La question s'est posée très clairement à l'Atelier. Il est apparu que les modalités actuelles d'organisation du service public des bases de données juridiques sous la forme d'une concession posaient plusieurs séries de questions.

Si le principe de l'existence d'un service public de diffusion des données juridiques est maintenant acquis à la suite de la décision du Conseil d'État<sup>1</sup>, des critiques portent à la fois sur les modalités de son organisation et sur les conditions d'application de la concession.

D'un point de vue technique, l'existence d'un « guichet unique » ne gardera pas la pertinence qu'elle avait à l'époque de la télématique. Internet-Protocol et les liens HTML permettent en effet une organisation en réseaux décentralisés, mais compatibles et utilisant un langage universel. Par ailleurs, compte tenu du taux de pénétration de la micro-informatique, toutes les données brutes sont maintenant numérisées à la source. Enfin, les progrès technologiques confirment à abaisser considérablement le coût d'un serveur internet, et donc les frais de diffusion.

Dès lors, on peut se demander si la mission de diffusion assignée au concessionnaire ne risque pas de devenir superfétatoire, tandis que l'organisation en base de données pourrait faire l'objet d'une simple réglementation imposant aux producteurs de Droit des standards communs.

D'un point de vue politique, la diffusion gratuite des données essentielles ira de plus en plus à l'encontre d'une diffusion payante des textes, surtout s'ils ne sont pas enrichis de commentaires, liens, etc. En effet, on peut estimer que l'exclusivité du concessionnaire sur la première diffusion sera soumise à la double pression du développement de la codification et des revendications des usagers.

Ceux-ci ne se contenteront plus d'une sélection de quelques « grands textes », choisis davantage en raison de leur nature juridique que de leur portée effective. Ainsi, ce principe d'effectivité, mais aussi le respect de l'adage « nul n'est censé ignorer la loi », militent pour *que ce soit progressivement l'ensemble des données juridiques qui soient considérés comme « données essentielles »*.

Enfin, l'économie de la concession s'avère très fragile. La première année de son exploitation a été marquée par un chiffre d'affaires inférieur de moitié à

---

<sup>1</sup> CE, 17 décembre 1997, ordre des avocats à la cour de Paris, AJDA 20 avril 1998 (arrêt, conclusions de J.D. Combrexelle et note B. Nouel) p. 362-373.

celui de la dernière année de la précédente concession et par des pertes d'exploitation sensiblement égales à ce chiffre d'affaires.

En effet, l'apport principal du concessionnaire – la mise à disposition d'instruments de recherche performants –, se trouve faiblement rémunéré par un droit d'accès forfaitaire, alors que l'essentiel de la facturation repose sur la consultation de documents sur lesquels ne porte aucun droit d'auteur.

Cependant, il paraît très difficile, dans l'économie de l'internet, de revenir à une politique de tarification à la durée de connexion. En outre, une telle tarification à la durée pénaliserait paradoxalement le grand public et les utilisateurs peu avertis ou dotés de matériels peu performants.

---

**En conséquence, on peut se demander s'il ne faudrait pas faire évoluer le système selon les principes suivants :**

- *Mise en ligne gratuite et exhaustive des données juridiques (sans liens, ni commentaire), organisées néanmoins en base de données.* Éventuellement, l'exhaustivité serait supprimée pour les jurisprudences non publiées des Cours suprêmes, afin de tenir compte de leur politique jurisprudentielle qui constitue la réalité du droit positif.
- *Diffusion par chaque organisme producteur,* qui devrait s'avérer moins coûteuse que de maintenir un accès centralisé, *suivant une charte de mise à disposition commune* qui leur serait imposée, sous le contrôle du Comité des bases de données juridiques chargé par le décret de 1996 de superviser le service public des bases de données juridiques. ■

Afin de tenir compte de l'existence de l'actuelle concession, cette évolution pourrait être progressive. Par ailleurs, elle devrait également faciliter la réorganisation interne de certains producteurs de textes ou de jurisprudence.

Enfin, les moins-values de recettes sur les fonds de concours existant actuellement au profit des juridictions devraient être prises en charge par le budget général. À cet égard, les économies réalisées sur le coût de la consultation de JURIFRANCE par les administrations pourraient compenser une partie de ces moins-values.

## Contrôler la qualité des données publiques

Concernant la qualité de la diffusion des données publiques, dans son acceptation renouvelée par l'intervention de l'internet, l'Atelier a souhaité réaffirmer des prescriptions techniques, dont certaines apparaissent parfois déjà dans d'autres rapports ou sont déjà prévues par le PAGSI.

## Coordination des sites administratifs diffusant les mêmes données

Ainsi que le prescrit le PAGSI, mais aussi les diverses circulaires du Premier ministre en matière de diffusion télématique ou sur l'internet, il importe *que les données ne soient pas dupliquées sur différents sites publics*, pour garantir leur fiabilité et les conditions de leur mise à jour.

Pour cela, la technique des liens URL entre les sites administratifs doit être privilégiée. La création d'un portail public devrait naturellement faciliter cette coordination.

Cependant, *l'unification de la diffusion ne doit pas conduire à l'appauvrissement du service offert aux usagers*. La mise en cohérence des différents sites devrait donc prendre comme référence le site qui offre le meilleur service aux usagers (moteur de recherche, lisibilité, etc.). À défaut, le site de référence choisi sur des critères institutionnels devrait adopter ces instruments.

## Obligation de qualité des données

Les sites diffusant des données publiques se devraient d'être des références en matière de qualité, pour défendre le crédit de la puissance publique qui est attaché aux données, pour assurer la qualité des produits dérivés ou des activités qui en dépendent, telles que la recherche et l'enseignement.

En conséquence, les sites, publics ou privés, diffusant des données publiques doivent en premier lieu *garantir d'excellentes conditions de mise à jour, tant en fréquence qu'en rapidité. Ces conditions pourraient faire l'objet de clauses obligatoires* dans les licences de rediffusion par des opérateurs privés et dans les textes régissant la diffusion directe par les diffuseurs institutionnels.

En deuxième lieu, *des prescriptions techniques applicables aux sites diffusant des données publiques pourraient en garantir la fiabilité et l'intégrité*.

En troisième lieu, puisque la qualité suppose la pérennité des données, *des obligations d'archivage pourraient être imposées, non seulement pour prévoir la nature de l'information archivée et la durée de sa disponibilité, mais aussi pour déterminer les méthodes d'archivage les plus en cohérence possibles avec les méthodes utilisées pour la consultation des données récentes*.

## Obligation d'accessibilité

Les données publiques sont collectées et diffusées dans un but d'intérêt général. Leur accessibilité et la relation avec l'usager doivent être donc particulièrement soignées.

Ainsi les sites publics devraient-ils *respecter des conditions permettant un accès rapide à l'information et une grande lisibilité de celle-ci*.

- Les sites publics devraient offrir *un service sur plein écran, en mode texte seulement, sans image ni « cadres »* longs – et donc coûteux – à télécharger.
- Les sites publics devraient *nécessairement offrir des systèmes d'interrogation performants, indexés à partir des concepts correspondant aux usages du public*, voire en langage naturel.
- Les documents et données devraient être *organisés en bases de données, dont l'architecture devrait également correspondre à l'usage des publics concernés. Ces bases devraient permettre facilement la création de liens URL directs* vers l'information elle-même ou la page HTML qui la contient.
- Les données et documents, sauf lorsque cela n'est techniquement pas possible, devraient être *d'un usage facile, et donc être présentés en format texte* (« .RTF », ou HTML par exemple), plutôt qu'en format « image » (« .PDF », par exemple). De même, les séries, tableaux, etc. devraient être présentés dans des formes compatibles avec les logiciels de traitement les plus usuels (sous format EXCEL par exemple).

Enfin, une meilleure relation avec l'usager lui-même supposerait, pour les sites diffusant des données publiques, *d'offrir une assistance technique rapide*.

## **Obligation de sérieux imposée aux diffuseurs par une politique d'incitation à la qualité des sites privés**

Dans le contexte de surabondance de l'information, et pour faire du Web un véritable outil de travail, tant dans la vie professionnelle que dans les activités sociales ou citoyennes, les diffuseurs offrant toute garantie de sérieux et de qualité devraient pouvoir émerger facilement.

Ainsi, l'octroi de licence de rediffusion à *des rediffuseurs privés de données publiques – qu'ils soient à but lucratif ou non – constituerait un gage de qualité décerné par la puissance publique. Il sanctionnerait le respect des conditions, concernant notamment la qualité des données, leur archivage, de leur accessibilité et les relations avec les usagers.*

Les diffuseurs privés sont très favorables à une telle politique de qualité qui pourrait faire l'objet d'une réflexion par l'instance de concertation envisagée plus haut.

Les adresses des sites des rediffuseurs pourraient être indiquées sous forme de lien URL sur les sites administratifs concernés. Une telle relation témoignerait concrètement de la politique de partenariat entre secteurs public et privé.

## Intervenir pour accroître la connaissance des sites diffusant les données publiques

### Faire référencer les sites publics auprès des moteurs de recherche

Les Webmestres de sites publics, mais aussi les rediffuseurs de données publiques devraient être incités à *faire référencer leurs sites par les principaux moteurs de recherche* au niveau national. Ils devraient toujours présenter leurs sites *selon la logique, voire le langage, de leurs utilisateurs*. Un tel travail doit également être poursuivi à l'échelle internationale, avec une présentation, s'il le faut en langue étrangère, auprès des sites internationaux.

Les Webmestres devraient parallèlement être *sensibilisés aux choix des métadonnées* présentant les pages HTML. Ces métadonnées devraient également être attractives, *correspondre aux habitudes des utilisateurs*, notamment étrangers, et non au système de production ou à l'architecture institutionnelle.

### Être actif dans les enceintes de définition des standards des métadonnées

Comme l'a rappelé la réponse du Gouvernement français au Livre vert de la Commission, *il importe d'être actif – que ce soit pour la diplomatie française ou pour la diplomatie européenne – dans les instances de standardisation des métadonnées*, instances souvent non gouvernementales et d'origine anglo-saxonne qui ne connaissent pas le système institutionnel français.

# ANNEXE 1

## COMPOSITION DE L'ATELIER

### **Président**

M. Dieudonné Mandelkern, président de section au Conseil d'État

### **Rapporteur**

M. Bertrand du Marais, maître des requêtes au Conseil d'État, Adjoint au chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, Commissariat général du Plan

### **Membres**

M<sup>me</sup> Andrée Ahano, secrétaire générale de la Fédération nationale de l'information d'entreprise et de la gestion des créances

M. Joël d'Angio, chargé de mission à la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes

M. le Contre-Amiral Stanislas d'Arbonneau, adjoint au directeur des technologies et des transferts sensibles au secrétariat général de la Défense nationale

M. Joël Boyer, Secrétaire général de la Commission nationale informatique et libertés

M. Patrick Buffet, adjoint au directeur des Journaux officiels

M. Jean-Denis Combrexelle, maître des requêtes au Conseil d'État

M. Pierre Coural, responsable des productions audiovisuelles et multimédias au Service culturel du musée du Louvre

M. Charles-Henri Dubail, vice-président de la Commission juridique de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée, directeur de Victoires-Éditions

M. Jacques Duthel, chargé de mission techniques nouvelles et données à Météo France

M. André Ferragne, chef de la Mission d'organisation des services du Premier ministre

M. Jérôme Huet, professeur à l'université de Paris II

M. Gérard Ladoux, secrétaire général de l'Association française de la télématique multimédia

M<sup>me</sup> Isabelle de Lamberterie, directeur de recherches au CNRS, présidente de l'Association pour le développement de l'informatique juridique

M<sup>me</sup> Anne de La Presle, chargée de mission auprès du directeur des Journaux officiels

M. Jean Morin, chef adjoint du département moyens et méthodes de diffusion de l'INSEE (en remplacement de M. Daniel Lerner, chef du département)

M. Jean-Pierre Nières, délégué général adjoint de SYNTEC Informatique (en remplacement de M<sup>me</sup> Anne de La Tour, attachée à la direction juridique)

Maître Bertrand Nouel, avocat (Cabinet Gide, Loyrette et Nouel)

M. Philippe Quéau, directeur de la division de l'information et de l'informatique à l'UNESCO

M. Maurice Ronai, chef de travaux à l'École de hautes études en sciences sociales

M. François-Louis Sirieix, responsable des Fonds documentaires aux éditions Droit des affaires, représentant le Groupement français de l'industrie de l'information

M. Hubert Tilliet, responsable du service juridique au Syndicat national de l'édition

M<sup>me</sup> Martine Viallet directrice de La Documentation française, puis M<sup>me</sup> Sophie Moati qui l'a remplacée dans cette fonction

*Le secrétariat de l'Atelier a été assuré par Sophie de Salée*

## ANNEXE 2

# **LISTE DES AUDITIONS<sup>1</sup>**

### Auditions en séance de travail

#### **Séance du 27 octobre 1998**

M. Le Quentrec, directeur du service central de la communication et de la commercialisation : « Politique de Météo-France en matière de diffusion électronique des données publiques »

M. Poulit, directeur général de l'IGN : « La politique de l'Institut géographique national »

M<sup>me</sup> Diebold, administrateur général, M. Galard, chef du service culturel et M. Coural, responsable des productions audiovisuelles et interactives : « La diffusion des données publiques au Louvre »

#### **Séance du 18 novembre 1998**

M. Buffet, adjoint au directeur : « La politique de la direction des Journaux officiels en matière de diffusion électronique des données publiques »

M. Ferragne, chef de la mission d'organisation des services du Premier ministre au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) : « Le service public des bases de données juridiques »

M<sup>me</sup> Martine Viallet, directrice de la Documentation française : « La politique des diffuseurs publics : cas de la Documentation française »

M. Delorme, directeur de la diffusion et de l'action régionale, INSEE : « Le cas de l'INSEE »

M. Nicolas, chef du bureau « Communication et nouvelles technologies », DIRCOM : « La politique de diffusion des données publiques au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie »

M. Combrelle, maître des requêtes au Conseil d'État : « La diffusion des données publiques dans le cadre des nouvelles technologies de l'information : questions juridiques »

#### **Séance du 24 novembre 1998**

M<sup>me</sup> Chaubon, sous-directrice des professions juridiques et judiciaires au ministère de la Justice : « La doctrine du ministère de la Justice »

---

1 Les titres sont ceux donnés à la date de l'audition.

M. Nappi, président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce et Maître Bellec, responsable EDI au Conseil national des greffiers : « La politique des greffes des tribunaux de commerce »

M. Chambaud, responsable du Département de la documentation et de l'information à l'INPI : « La politique de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) »

M. Thil, directeur des technologies nouvelles, Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) : « L'influence des évolutions technologiques sur la diffusion des données publiques »

### **Séance du 21 décembre 1998**

M. Schnäbele, DIRE « Le rôle de la délégation interministérielle à la Réforme de l'État dans les politiques de diffusion des données publiques »

M. Stahl, maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteur général de la Commission d'accès aux documents administratifs : « La politique de la Commission d'accès aux documents administratifs »

M. Boyer, secrétaire général de la CNIL : « La doctrine de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) »

### **Séance du 20 janvier 1999**

M. Le Gourrierec, ministre plénipotentiaire, chargé de mission pour les nouvelles technologies auprès du Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères : « Données publiques et présences françaises sur le Net »

M<sup>me</sup> Ahano, secrétaire général : « La position de la Fédération nationale d'information d'entreprise et de la gestion des créances (FIGEC) »

M. Chaumier, président du GFII : « La position du Groupement français de l'industrie de l'information (GFII) »

### **Séance du 1er mars 1999**

M. de Maublanc, président de l'AFTEL : « La position de l'Association française de la télématique multimédia (AFTEL) »

M. Dubail, vice-président de la commission juridique de la FNPS : « La position de la Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS) »

M. Beaussant, président du GESTE « La position du Groupement des éditeurs de services en ligne (GESTE) »

M. Icart, délégué du Groupe des éditeurs de droit : « La position du Syndicat national de l'édition (SNE) »

## **Séance du 24 mars 1999**

M<sup>me</sup> de Lamberterie, directeur de recherches au CNRS, présidente de l'ADIJ : « Les droits de propriété intellectuelle sur les données publiques produites par la recherche et l'enseignement, et l'utilisation des données publiques par la recherche et l'enseignement »

## **Séance du 21 avril 1999**

M. Marx (commission données publiques) et M<sup>me</sup> M. Lemu (commission droit de l'information) de l'Association des professionnels de l'information et de la documentation (ADBS) : « Le point de vue des utilisateurs d'internet »

M. Mayeur, administrateur de l'Isoc-France et membre d'Admiroutes : « Des données publiques à l'information publique : un essai de définition » et « La diffusion des données publiques sur l'internet : bilan et perspective au 21 avril 1999 »

## **Séance du 19 mai 1999 consacrée au « Livre vert de la Commission sur l'information émanant du secteur public » à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris**

M. Bishoff, chef de division, DG XIII, Commission européenne

M. de Maublanc, président de l'AFTEL

M. Fisher, directeur adjoint de l'information économique à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP)

M. Soubie, inspecteur général honoraire de l'INSEE

## **Personnalités rencontrées**

M. Baulinet, inspecteur des finances, coordonnateur nouvelles technologies, direction générale de la comptabilité publique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

M. Berthier, ingénieur général des ponts et chaussées, Conseil national des ponts et chaussées

M. Bertrand, urbatique et responsable du Syndicat professionnel de la géomatique (SPDG)

M. Braize, sous-directeur des affaires juridiques, ministère de la Culture et de la Communication

M. Bouchez, directeur adjoint, Syndicat d'information de la presse magazine et d'information

M<sup>me</sup> Boulin-GhiCa, chargé de secteur, SGCI

M Brun-Buisson, chef du Service juridique des technologies de l'information et de la communication

M. Chambon, chargé de mission, direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

M. Claudius-Petit, président directeur général, Groupe France agricole

M. Daillie, chargé de mission auprès du Premier président, Cour de cassation

M. Dallo, chef du bureau 7C « moyens de paiement », direction générale de la comptabilité publique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

M. Dessapt, chargé de secteur, SGCI

M. Galindo, responsable des Éditions cartographiques, Michelin

M. Hangard, directeur général, INPI

M. Lasvignes, directeur, Secrétariat général du gouvernement

M. Le Crosnier, professeur, université de Caen, et modérateur des listes bibrlio.fr et isoc.vie publique

M. Lummaux, secrétaire général, Association française pour l'information géographique (AFIGEO)

M. Maisl, recteur, conseiller technique pour l'enseignement supérieur, cabinet du Premier ministre

M. Nouvel, chef du bureau 5C, direction générale de la comptabilité publique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

M. Novella, éditions Lamy France

M. Oudart, chargé de mission, Délégation générale à la langue française

M. Oudet, président de l'internet Society-France

M. Pinsard, éditions Dalloz

M. Poiraudieu, chargé de mission au Conseil national de l'information géographique (CNIG)

M. Rabineau, inspecteur général des services judiciaires, ministère de la Justice

M. Richard, directeur général des éditions législatives, président du Groupe des éditeurs juridiques au Syndicat national des éditeurs

M. Sarzana, délégué général du Syndicat national des éditeurs

M. Sauvé, Secrétaire général du Gouvernement

M. Seligman, GIS Department Manager, Seureca Space et responsable du SPDG

M. Tronc, conseiller technique pour les nouvelles technologies, cabinet du Premier ministre

## ANNEXE 3

# PAIEMENT EN LIGNE DES DONNÉES PUBLIQUES ET COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Certains représentants de producteurs publics se sont demandés s'ils n'étaient pas dans une position défavorable pour bénéficier des développements technologiques en matière de paiement électronique, indispensables à la commercialisation en ligne des données publiques. En particulier, leur qualité d'organisme public les astreint à respecter des règles particulières, et pour beaucoup, à appliquer la comptabilité publique.

Comme tous fournisseurs de transactions en ligne, les diffuseurs publics doivent pouvoir présenter les caractéristiques suivantes<sup>1</sup> :

- *simultanéité* entre l'ordre de paiement et la commande électronique (et donc émission directe de l'ordre de paiement sur internet) qui est indispensable aux transactions intégralement réalisées en ligne ;
- *sécurité technique* du paiement, pour éviter le détournement de l'ordre de paiement ;
- *fiabilité technique*, afin d'authentifier et de certifier l'ordre de paiement électronique, qui doit pouvoir être admis comme mode de preuve.

Il existe ainsi deux types de classification des moyens de paiement électronique, selon qu'ils sont ou non sécurisés, et selon qu'ils sont avec ou sans prépaiement.

Plusieurs moyens peuvent être envisagés :

- *le télérèglement*, qui a l'avantage d'être particulièrement adapté aux transactions électroniques, mais l'inconvénient d'une part, de transférer l'ordre de paiement non directement au fournisseur, mais à l'établissement de crédit du client et d'autre part, de nécessiter une adhésion préalable des clients ;
- *le télépaiement par carte bancaire* (qui peut ou non être sécurisé) ;
- *les portefeuilles électroniques* (sur un support de type carte magnétique) ou *virtuels* (sur des supports logiciels et mémoires installés dans l'ordinateur de l'usager) s'accompagnent d'un prépaiement. Ils sont particulièrement utiles pour des ordres portant sur des petits montants, ce qui est en général le cas s'agissant de la commercialisation au détail des données publiques ;

---

<sup>1</sup> Cf. « Le paiement d'une somme d'argent sur internet, évolution ou révolution du droit des moyens de paiement ? », M. Espagnon, *La Semaine juridique* – Édition générale, n° 16-17, avril 1999, p. 787s.

- *les jetons électroniques* ou E-monnaie, qui évitent l’intermédiation financière d’un établissement de crédit.

Au regard de ces différentes techniques, les diffuseurs publics sont cependant dans une situation particulière par rapport aux diffuseurs privés, car leur appartenance au secteur public se traduit par l’application des règles particulières de la comptabilité publique. L’Atelier s’est ainsi fait l’écho des difficultés résultant de cette législation.

Pour autant, le commerce électronique dans la sphère publique existe d’ores et déjà, et peut même être associé au paiement en ligne : près d’une dizaine d’établissements publics ou de services de l’État ont mis en œuvre ou achèvent l’installation d’un site marchand sur internet.

Du point de vue du paiement en ligne, l’application des règles de la comptabilité publique emporte deux conséquences.

- Toutes les recettes publiques doivent être encaissées par un comptable public, or les mécanismes de commerce électronique avec paiement en ligne multiplient les intervenants techniques.
- Les comptables publics sont pécuniairement et personnellement responsables du recouvrement des recettes des organismes publics. Or le paiement en ligne multiplie les risques d’impayés ou la répudiation du paiement en ligne par carte bancaire (« les paiements reniés »).

La direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) accompagne les projets de commerce électronique et de paiement en ligne présentés par des organismes publics (établissements publics, collectivités territoriales, services de l’État...) en se faisant communiquer dans la phase de préparation les éléments constitutifs des dispositifs prévus. L’examen des dossiers permet de conseiller l’organisme demandeur et le cas échéant de solliciter des modifications. L’examen porte principalement sur quatre aspects.

- Le système ne doit pas générer des situations créditrices en dehors des circuits du Trésor au-delà de ce qui est indispensable aux intermédiaires techniques. Par exemple, pour les télépaiements par carte, les procédures doivent s’insérer dans la procédure habituelle « carte bancaire » des encaissements des recettes publiques. Cette procédure a fixé notamment les rythmes de télé-collecte des opérations et de remises des transactions dans les systèmes d’échange. Si l’intermédiation technique est donc prise en compte, elle ne saurait pour des fonds publics se transformer en intermédiation financière. Par exemple, les solutions actuellement offertes par le marché en matière de porte-monnaie électronique pour le paiement en ligne, génèrent des délais excessifs pour le versement des recettes en raison du transit de fonds publics sur des comptes privés. Cette situation, susceptible de constituer une « gestion de fait », se révèle en outre coûteuse pour l’organisme public.

- Les paiements reniés doivent être pris en charge budgétairement par l'organisme demandeur. En effet, en l'absence de système sécurisé de paiement à distance par carte bancaire, impose au commerçant la réglementation inter-bancaire, de procéder au remboursement du client en cas de contestation. Ce mode de paiement, qui repose sur la seule communication du numéro et de l'échéance de validité de la carte, ne permet pas d'identifier les acteurs aussi bien porteur que commerçant, ni d'authentifier le paiement en l'absence de preuve.
- Le dispositif doit présenter un niveau de sécurité maximum par rapport à l'état actuel de la technique, sous la forme par exemple du cryptage des données selon le protocole SSL<sup>1</sup>. Par souci d'exemplarité du secteur public, cette exigence de sécurité doit également bénéficier au client. C'est pourquoi le client doit être informé par une mention claire sur le site marchand de l'organisme public du risque auquel il s'expose en communiquant son numéro de carte en ligne.
- Enfin la DGCP peut être amenée à appeler l'attention de l'organisme public sur le coût de certaines formes de paiement en ligne qui ne sont adaptées à la nature ou au montant des recettes concernées par le projet. Des solutions de paiement plus traditionnel hors ligne peuvent en effet parfaitement accompagner le développement du commerce en ligne.

Sous ces réserves, les règles de gestion des fonds publics ne sont pas un obstacle au développement du commerce électronique. Les difficultés relevées sont générales et émanent essentiellement de l'insuffisance de maturité du marché en matière à la fois de sécurité des paiements par carte bancaire et de solutions pour les paiements de petit montant (du type « porte monnaie électronique »).

---

<sup>1</sup> SSL : « Secure Socket Layer » : protocole très répandu, qui équipe notamment le navigateur grand public de Netscape, il permet d'assurer la sécurisation de la session de présentation au niveau de l'échange de données entre machines, mais ne protège pas les applications. Permet à l'acheteur en ligne de chiffrer les références de sa carte bancaire sans avoir à s'équiper d'un logiciel supplémentaire.



## ANNEXE 4

# LE DÉCRET DU 31 MAI 1996 RELATIF AU SERVICE PUBLIC DES BASES DE DONNÉES JURIDIQUES

Le champ d'application du décret de 1996 est très large et concerne les traités et accords internationaux publiés, les textes, la jurisprudence de toutes les juridictions judiciaires ou administratives ainsi que les conventions collectives. Il englobe le droit communautaire.

La production des bases de données relève de la responsabilité de chacune des institutions dont émanent les données brutes (le Conseil d'État produit la base JADE, la Cour de cassation produit la base CASS). Elle peut être déléguée, comme c'est le cas avec les Éditions techniques-Juricasseurs pour les tribunaux et les cours d'appel judiciaires (base JURIS). La direction des Journaux officiels (DJO) a une compétence de droit commun pour la production des bases législatives (JORF, LEX et LEGI)<sup>1</sup> et peut produire des bases de données spécifiques lorsque l'institution qui est à l'origine de certaines données ne souhaite pas les diffuser elle-même. C'est le cas, par exemple, des arrêts inédits de la Cour de cassation, publiés dans la base INCA produite par la DJO.

La diffusion des bases de données est assurée par un concessionnaire selon les principes suivants :

- la concession est exclusive et interdit toute activité parallèle de diffusion de bases de données juridiques par des services de l'État ;
- la diffusion s'opère par tous moyens, sauf le papier : par Minitel sous forme d'abonnement ou de kiosque, par un système informatique dédié appelé « poste de travail Jurifrance » qui fonctionne sous Windows, par CD Roms et enfin par internet sur abonnement. Un kiosque a été ouvert sur internet au cours du premier semestre 1999. La diffusion sur support papier reste de la responsabilité des services producteurs et est tarifée. Ces ressources alimentent des fonds de concours spécifiques ;
- des licences de rediffusion peuvent être accordées à des diffuseurs privés contre rémunération.

La régulation du système, initialement confiée à la CCDA<sup>2</sup>, est effectuée par un comité du service public des bases de données juridiques, non permanent,

---

1 Le processus d'élaboration de ces bases de données est expliqué à l'adresse : [www.jurifrance.com/wjuridiq/comment1.htm](http://www.jurifrance.com/wjuridiq/comment1.htm)

2 Commission de coordination de la documentation administrative.

créé par décret<sup>1</sup>. Outre les anciennes fonctions de la CCDA (coordination de la production des bases de données juridiques, avis au Premier ministre sur les demandes de diffusion de bases de données juridiques par les administrations et examen des difficultés soulevées par l'exécution de la concession), ce comité est chargé de l'évaluation annuelle du service public des bases de données juridiques.

Le traité de concession du service public des bases de données juridiques<sup>2</sup>, conclu pour sept ans en application de l'article 7 du décret du 31 mai 1996, prévoit une diffusion sous deux marques :

- JURIFRANCE<sup>3</sup> couvre l'accès professionnel aux données, par un guichet unique qui offre un moteur de recherche permettant une interrogation multi-bases. Jurifrance permet un accès à toutes les bases de données juridiques relevant du service public. C'est à partir de Jurifrance que sont livrées les données destinées à la rediffusion dans le cadre de licences. Divers modes de rémunération sont possibles auprès des utilisateurs finaux : kiosque, abonnement ou forfait. En mode kiosque sur l'internet, la nouvelle concession ne prévoit la tarification que de la visualisation des documents, mais non le temps de leur recherche.

Une redevance versée par les usagers couvre les coûts de production et de diffusion. Des tarifs particuliers sont prévus pour les licences de rediffusion. Les redevances perçues par le concessionnaire auprès des usagers sont en partie conservées par lui et en partie reversées au concédant qui les répartit entre les producteurs, sous forme de fonds de concours. Le concessionnaire conserve les deux tiers des redevances perçues au titre de la consultation des bases de données et le tiers de celles perçues au titre des licences de rediffusion.

- LEGIFRANCE<sup>4</sup> offre gratuitement « l'essentiel du droit français », au sens du PAGSI, et sur internet seulement. Il est géré par le concessionnaire. Il couvre : tous les numéros du Journal officiel – mesures générales depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, mesures générales et mesures nominatives depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 ; tous les codes applicables ; une sélection de textes législatifs ; une sélection de jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État. Il permet un accès direct au droit communautaire, à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et à la Cour des comptes, ainsi qu'à une sélection de jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État. Il présente, par des liens avec les sites des assemblées, les travaux législatifs en cours.

---

1 Décret no 99-122 du 22 février 1999 modifiant le décret no 96-481 du 31 mai 1996 relatif au service public des bases de données juridiques, à l'adresse :

[www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf\\_nor.ow?numjo=PRMX\\_9903436D](http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=PRMX_9903436D)

2 Consultable à l'adresse : [www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jurifr.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jurifr.htm)

3 Voir le site : [www.jurifrance.com/wjuridiq/contenu1.htm](http://www.jurifrance.com/wjuridiq/contenu1.htm)

4 Voir le site : [www.legifrance.gouv.fr/citoyen/index.cgi](http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/index.cgi)

## ANNEXE 5

# LE LIVRE VERT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR L'INFORMATION ÉMANANT DU SECTEUR PUBLIC

Le Livre vert est marqué par une double influence :

- d'une part, celle de la préoccupation « citoyenne » qui traverse les travaux de la Commission plus particulièrement depuis l'adhésion des pays scandinaves et à la suite des difficultés politiques liées à la ratification du traité de Maastricht ;
- d'autre part, du rapport remis en 1994 par le commissaire chargé de l'industrie (DG III), M. Bangemann, sur la libéralisation des secteurs liés aux technologies de l'information et de la communication, et sur la mise en place d'un cadre juridique favorable à la libre concurrence.

L'origine de la prise de conscience de l'importance des données publiques revient cependant à la DG XIII chargée des Télécommunications, de l'Information et de la Recherche. Elle lance en octobre 1988 le programme IMPACT, portant sur la constitution d'une industrie et d'un marché européen des services d'information. Ce programme conduit dès 1989 à l'adoption par la commission des « Lignes directrices pour une meilleure synergie entre les secteurs publics et privés sur le marché de l'information ».

Selon ces « lignes directrices », le secteur public doit encourager le secteur privé. Dans une approche principalement économique et libérale, il doit être un soutien à la viabilité économique des projets, voire être un « client de lancement ». Ce texte important sur le plan théorique marque de son influence le Livre vert. Il aura peu d'effets immédiats, si ce n'est la directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information publique relative à l'environnement. La « circulaire Baldur » de 1994 reprend dans des termes voisins ces lignes directrices.

La DG XIII lance alors un certain nombre de travaux préparatoires, aux premiers rangs desquels la série des projets PUBLAW I, II et III qui ont abordé de façon approfondie l'essentiel des problèmes liés aux données publiques : cadre juridique, commercialisation etc.

Dans ce contexte, la tonalité et les objectifs du Livre vert ont été considérés par les membres de l'Atelier comme principalement inspirés par des motifs d'ordre économique. Les responsables de la Commission n'excluent pas une initiative normative. En effet, les représentants du secteur privé ont manifesté à plusieurs occasions leur souhait de voir, rapidement,

une directive communautaire garantir la libre concurrence, à la fois entre acteurs de différentes nationalités, mais aussi entre secteurs privé et public. La question de l'accès aux ressources publiques en information a ainsi été plusieurs fois soulevée.

L'Atelier, pour sa part, ne s'est pas prononcé sur l'opportunité de telles mesures communautaires normatives. De façon relativement consensuelle, il a tout d'abord relevé la difficulté à faire entrer la réalité de l'expérience française dans le cadre d'analyse du Livre vert. Notamment et comme dans d'autres secteurs d'activité soumis à libéralisation, la notion de « secteur public » est trop multivoque dans notre pays pour constituer le fondement d'une approche harmonisatrice au niveau communautaire.

Par ailleurs, l'Atelier dans son ensemble a reproché au Livre vert de mêler à tous les niveaux les questions relatives à l'accès et celles relatives à la commercialisation, alors qu'elles répondent à des impératifs et des contraintes distinctes.

Les membres de l'Atelier ont ensuite relevé dans certains passages du Livre vert telles ou telles préoccupations propres à des services spécifiques de la Commission et aux projets qu'ils défendent ou ont défendu.

En matière de concurrence, l'Atelier a relevé que les problèmes se posaient davantage au sein du marché de chaque État membre, qu'au niveau des échanges intra-communautaires. En effet, les produits circulant sur le marché intra-communautaire sont le plus souvent les résultats de l'agrégation des données publiques fournies dans les différents États membres. Ces produits sont alors élaborés dans un but comparatif (statistiques, etc.) ou synthétique. Il n'y a donc pas véritablement concurrence entre les éditeurs privés nationaux qui doivent utiliser toutes les données disponibles et sont dans une position équivalente.

Le cas de la concurrence entre producteurs publics nationaux est également marginal, sauf peut-être pour la météorologie. Cependant, dans ce domaine, la concurrence entre services météorologiques nationaux a été résolue d'une part par un traité international<sup>1</sup> et d'autre part, par la création au niveau européen du GIE ECOMET.

D'un point de vue général, une partie de l'Atelier a critiqué la tonalité parfois ambiguë du Livre vert, comme trop favorable à l'impératif de la concurrence. Ainsi la question relative à la protection des données personnelles pouvait être interprétée comme proposant de remettre en cause les principes de la directive de 1995, comme s'ils devaient s'effacer devant un prétendu intérêt général économique et commercial.

---

1 Voir ci-dessus, chapitre III.

En matière d'accès à l'information, la politique de la commission – et ses résultats – ont été très critiqués. En termes de lisibilité et de pérennité de l'information, en particulier, elle est parfois très en retrait par rapport à celle d'autres administrations, notamment françaises.

En revanche, l'Atelier a considéré que le Livre vert pouvait faire œuvre utile s'il s'agissait de favoriser une production d'information homogène sur tout le territoire communautaire. Ainsi, des membres ont souligné l'inégalité des entreprises en matière d'informations financières disponibles en France et en Allemagne, en raison des différences de législation sur les sociétés.