



PREMIER MINISTRE

**Les échanges de données réalisés à titre onéreux
entre les administrations**

Rapport au Premier ministre

Antoine Foulleron
Auditeur à la Cour des comptes

Avec le concours
d'Olympe Tarteret

Les opinions exprimées dans le présent rapport
n'engagent que son auteur et ne sauraient représenter
les positions de la Cour des comptes

Synthèse

Par lettre de mission en date du 28 mai 2015, la directrice du cabinet du Premier ministre m'a demandé d'établir une cartographie des dépenses publiques consacrées par les administrations à l'acquisition ou à la fabrication des données produites par d'autres administrations ou services publics, d'analyser les mécanismes susceptibles de se substituer aux flux financiers entre administrations et d'explorer les autres solutions de nature à simplifier les échanges de données entre administrations.

Cette mission s'inscrit dans le contexte du débat sur une plus grande ouverture des données publiques (*open data*) dans le cadre du projet de loi de transposition de la directive sur les informations du secteur public, mais également sur une meilleure circulation des données entre les administrations qu'abordent l'avant-projet de loi pour une République numérique et, de manière sectorielle, le projet de loi pour la modernisation de notre système de santé.

Les échanges de données entre les administrations ne se limitent pas aux données publiques susceptibles d'être concernées par le droit de réutilisation ouvert par la loi CADA du 17 juillet 1978, mais recouvrent également de nombreuses transmissions de données non communicables aux citoyens et dont les conditions de diffusion peuvent être protégées par la loi.

Une partie des échanges de données entre administrations fait l'objet d'une transaction financière, que les données concernées soient des données publiques ouvertes à la réutilisation, ou des données non publiques.

*

L'analyse des fondements juridiques des pratiques de tarification des administrations à l'égard d'autres administrations permet de douter de la régularité de ces pratiques tarifaires. En effet, dès lors que les échanges de données publiques entre administrations sont rattachables à l'exercice d'une mission de service public, le régime juridique de la redevance de réutilisation n'est juridiquement pas applicable et est donc utilisé à tort. De plus, s'agissant des échanges de données réalisés entre services de l'État, plusieurs décrets relatifs à la rémunération des prestations réalisées par les ministères ne permettent pas à ces ministères de prélever des redevances sur d'autres services de l'État.

Les pratiques des administrations en matière de tarification des échanges de données publiques sont hétérogènes. Certaines d'entre elles considèrent que les transmissions de données à d'autres administrations doivent être gracieuses et pratiquent ainsi une différence de traitement avec les réutilisations de données par des acteurs privés qui sont tarifées. D'autres administrations admettent des conditions tarifaires préférentielles portant soit sur l'identité de l'administration qui acquiert les données, soit sur un aménagement tarifaire (remise par rapport au prix public du catalogue). Les autres administrations ne pratiquent aucune condition préférentielle, les données étant tarifées selon le même barème selon que l'acheteur soit une administration ou un réutilisateur relevant du secteur privé.

*

La réalisation de la cartographie des flux budgétaires consacrés par les administrations à l'achat ou à la vente de données à d'autres administrations s'est appuyée sur une enquête auprès de 80 administrations. Elle a été fondée sur des choix de périmètre sur les notions d'administrations (combinant les approches organiques et fonctionnelles), de données (distinguant les données sur étagère, les données à façon, les enquêtes et les données éditorialisées) et d'échanges de données (données publiques réutilisables, ou données « non publiques »). Quoique large, le panel d'administrations retenu par la mission ne permet pas de s'assurer de l'exhaustivité de la cartographie réalisée, mais est toutefois très représentatif de la réalité du phénomène de tarification des échanges de données entre administrations.

Les résultats de cette enquête montrent que les transactions réalisées pour les échanges de données entre administrations sont modestes en montant (moins d'une vingtaine de millions d'euros), mais en progression à périmètre constant et concentrées sur quelques acteurs. La mission a ainsi recensé trente vendeurs de données pour un total de 19,88 M€ en 2014, dont cinq représentent 91 % des montants identifiés. En 2014, parmi les principaux vendeurs de données à d'autres administrations figurent la CNAV (9,77 M€), l'IGN (3,02 M€), l'INSEE (2,33 M€) et la DGFIP (2,24 M€).

Les administrations de sécurité sociale représentent plus de la moitié des ventes à d'autres administrations, tandis que l'État et les organismes divers d'administration centrale collectent un peu plus du tiers des recettes.

À l'inverse des administrations qui vendent des données, le panorama des acheteurs publics est beaucoup plus fragmenté puisque la mission a relevé entre 900 et 1400 administrations acheteuses selon les années. Cependant trois administrations (l'INSEE, l'ACOSS et la CNAMTS) ont un volume d'achats supérieur au million d'euros, les autres se répartissant des montants allant de quelques dizaines d'euros à plusieurs centaines de milliers d'euros.

Les flux entre services de l'État et entre services de l'État et opérateurs de l'État représentent 2,44 M€ en 2014, tandis que plus de la moitié des ventes des administrations de sécurité sociale est réalisée au profit d'autres administrations de sécurité sociale. Les administrations publiques locales représentent 55 % des acheteurs publics de données à d'autres administrations, mais pour des montants faibles (elles ne pèsent que 8,6 % du montant total des flux recensés).

*

L'existence d'une tarification des échanges de données entre les administrations est de nature à produire plusieurs effets sous-optimaux que la mission s'est efforcée d'illustrer à partir d'exemples concrets. Si l'existence d'une tarification peut parfois engendrer des retards dans la mise en œuvre des projets, elle peut surtout produire des effets de renoncement à la donnée pour des raisons budgétaires, ou amener à des stratégies de contournement de la tarification qui affectent l'efficacité de l'action publique et peut même menacer l'exercice de prérogatives régaliennes de puissance publique.

De ce point de vue, **l'instauration d'un principe de gratuité des échanges de données entre administrations présenterait des externalités positives pour l'administration en renforçant la qualité de l'action publique et les effets de réseau.** Il permettrait également de réduire les coûts de transaction constatés entre les administrations, et en particulier les coûts de transaction comptables qui, dans plus de la moitié des ventes recensées par la mission, excèdent le montant de la recette attendue.

La mission estime que le principe de gratuité des échanges de données entre les administrations devrait être affirmé par la loi pour couvrir le périmètre le plus large des administrations, selon un régime juridique distinct de celui applicable aux réutilisations de données publiques. L'étendue de ce principe pourrait néanmoins être limitée par les règles de la concurrence et de l'accès à la commande publique, et ne pas exclure la possibilité de maintenir une tarification pour les transmissions de données à façon complexes.

*

Une application de la gratuité des échanges de données entre les administrations aurait néanmoins pour effet de réduire les recettes propres des administrations productrices, même si l'ampleur de ces pertes doit être considérablement relativisé, notamment au regard de leur modestie par rapport au total des recettes d'exploitation de ces organismes. À l'inverse, elle produirait des économies de constatation pour les administrations acheteuses nettes de données. **Un schéma de neutralisation des flux financiers constatés sur la moyenne des trois dernières années pourrait donc être envisagé en base budgétaire dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2017.** La mission envisage plusieurs hypothèses pour le calibrage de ce schéma de neutralisation dont le budget de l'État assurerait le support.

D'autres effets négatifs éventuels de la mise en place du principe de gratuité liés à l'incidence de la suppression de l'« intéressement » des producteurs de données ne doivent pas être totalement sous-estimés. Ils méritent un **accompagnement de la part du SGMAP, de manière à standardiser les modalités d'échange de données entre les administrations, ou encore de lever les obstacles sociologiques et de simplifier les contraintes juridiques.**

Enfin, la levée du frein budgétaire à la diffusion des données entre les administrations ne doit pas occulter l'existence d'autres freins, qui peuvent parfois être de puissants obstacles à la bonne circulation des données entre les administrations.

*

La mission formule ainsi **cinq propositions** :

Proposition 1 : Fixer le principe de gratuité des échanges de données entre les administrations au titre de leur mission de service public dans la loi, et ne prévoir une possibilité de maintien de tarification de ces échanges que pour les données à façon issues d'un traitement complexe et le cofinancement d'enquêtes.

Proposition 2 : Réaffirmer, au sein d'une circulaire du Premier ministre, le principe de gratuité totale des échanges de données entre les services de l'État, y compris pour les données à façon complexe, et étendre ce principe aux relations réciproques entre l'État et ses opérateurs pour l'exercice des missions de service public.

Proposition 3 : Assurer la neutralisation des flux budgétaires constatés au titre des échanges de données à titre onéreux par des transferts en base dans le projet de loi de finances pour 2017.

Proposition 4 : Accompagner la mise en œuvre du principe de gratuité des échanges de données entre administrations par le déploiement d'infrastructures et de services propres à favoriser la standardisation et la normalisation de ces échanges. Rédiger une licence-type pour les échanges de données entre administrations.

Proposition 5 : Approfondir l'analyse sur les freins non budgétaires à la bonne circulation des données entre les administrations, réaliser le répertoire des bases de données des administrations et objectiver les contraintes juridiques pouvant restreindre la diffusion aux administrations des données couvertes par un secret protégé par la loi.

Table des matières

1. Les échanges de données entre administrations font l'objet de pratiques financières hétérogènes en l'absence de cadre juridique harmonisé.....	12
1.1. Le cadre juridique des échanges de données entre les administrations est morcelé	12
1.1.1. La loi CADA ne traite pas de la question de la tarification des échanges de données entre les administrations	12
1.1.2. La tarification des échanges de données entre administrations s'appuie en partie sur des normes qui ne lui sont directement pas applicables	15
1.1.3. Lorsqu'elles existent, les normes affirmant un principe de gratuité des échanges de données entre administrations ne sont pas systématiquement respectées.....	17
1.1.4. Le droit des échanges et de la tarification des données des administrations est en mouvement.....	19
1.2. Les pratiques des administrations en matière de tarification des échanges de données entre elles sont hétérogènes	24
1.2.1. Deux philosophies sur la mise à disposition de la donnée continuent de s'affronter	24
1.2.2. Le rapport Trojette de 2013 a mis en lumière les volumes budgétaires liés aux échanges de données publiques entre les administrations	28
1.2.3. Les pratiques ne reconnaissent pas toujours une spécificité des échanges de données entre les administrations.....	31
1.2.4. La structure de tarification des données aux administrations est hétérogène.....	40
2. Les flux budgétaires liés aux échanges de données entre administrations sont faibles	44
2.1. La réalisation de la cartographie des flux budgétaires liés aux échanges onéreux de données entre les administrations se fonde sur des options méthodologiques	44
2.1.1. La cartographie des flux budgétaires est établie à l'issue de choix de périmètres.	44
2.1.2. La cartographie des flux budgétaires se fonde sur les résultats d'une enquête	49
2.2. Les flux budgétaires sont modestes et concentrés sur quelques acteurs	52
2.2.1. Les échanges de données entre administrations pèsent une vingtaine de millions d'euros en 2014.....	52
2.2.2. Le marché de l'échange de données entre administrations est largement oligopolistique	56

2.2.3.	Les échanges onéreux de données se concentrent au sein de la sphère sociale.....	60
3.	Les effets sous-optimaux de la tarification de l'échange de données entre administrations pourraient être supprimés par l'affirmation d'un principe de gratuité..	69
3.1.	L'existence d'une tarification engendre des effets sous-optimaux.....	69
3.1.1.	La tarification engendre des coûts administratifs et des retards dans la mise en œuvre des projets.....	69
3.1.2.	L'existence d'une tarification peut conduire à un renoncement à la donnée	70
3.1.3.	L'existence d'une tarification peut dégrader la valeur d'usage des données transmises	74
3.2.	La gratuité des échanges de données entre administrations est de nature à améliorer la qualité de l'action publique	76
3.2.1.	Une gratuité des échanges de données entre administrations présenterait des bénéfices en termes d'externalités et de gains d'efficience	76
3.2.2.	Une gratuité des échanges de données entre administrations permettrait une réduction des coûts de transaction	82
3.3.	Le principe de gratuité des transferts de données entre administrations tend à progresser dans les administrations étrangères	87
3.3.1.	Le modèle de tarification des échanges de données entre administrations paraît désormais résiduel.....	88
3.3.2.	Un principe de gratuité en expansion.....	90
3.3.3.	L'intégration du principe de gratuité dans une plateforme publique de données : l'exemple de l'Estonie	92
3.4.	Le principe de gratuité des échanges de données entre administrations devrait être affirmé par la loi	93
3.4.1.	Le régime de gratuité des échanges de données entre administrations devrait être distinct de celui de la réutilisation des données publiques	94
3.4.2.	Le principe de gratuité des échanges de données entre administrations ne doit pas exclure la possibilité de maintenir quelques transmissions de données pouvant faire l'objet d'une tarification.....	101
4.	Propositions pour la mise en œuvre du principe de gratuité des échanges de données entre administrations	104
4.1.	La mise en place du principe de gratuité nécessite de prendre en considération les contraintes propres à la production des données dans le secteur public.....	104
4.2.	La neutralisation des flux financiers constatés entre les administrations pourrait être réalisée en base budgétaire	105

4.2.1.	La méthodologie de calcul de la neutralisation des flux financiers à réaliser en base budgétaire.....	105
4.2.2.	Plusieurs schémas de neutralisation des flux financiers d'échanges de données entre administrations peuvent être proposés.....	112
4.3.	Un accompagnement dans l'application du principe de gratuité des échanges des données entre administrations doit être mis en œuvre	115
4.3.1.	Standardiser et normaliser les modalités d'échange de données entre les administrations	116
4.3.2.	Lever les obstacles sociologiques et simplifier les contraintes juridiques	120
4.4.	La levée du frein budgétaire à la diffusion des données entre les administrations ne doit pas occulter l'existence d'autres freins	123
4.4.1.	La méconnaissance des bases de données des administrations	123
4.4.2.	La non-adaptabilité de la donnée brute et la contrainte des traitements à façon.....	124
4.4.3.	Les délais de mise à disposition des données	125
4.4.4.	Des contraintes juridiques peut-être instrumentalisées.....	125

Introduction

Par lettre de mission en date du 28 mai 2015, la directrice du cabinet du Premier ministre m'a demandé d'établir une cartographie des dépenses publiques consacrées par les administrations à l'acquisition ou à la fabrication des données produites par d'autres administrations ou services publics, d'analyser les mécanismes susceptibles de se substituer aux flux financiers entre administrations et d'explorer les autres solutions de nature à simplifier les échanges de données entre administrations.

Le rapport réalisé en 2013 par Mohammed Adnène Trojette sur l'ouverture des données publiques a en effet permis d'identifier que les transmissions de données publiques entre administrations pouvaient faire l'objet d'une transaction financière, selon des conditions identiques à celles d'une réutilisation de ces données par des réutilisateurs privés. Ce rapport avait évalué à 4,95 M€ les recettes tirées, en 2012, par les administrations concernées de la vente de données publiques à des organismes publics. Les travaux réalisés par la mission Etalab du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et par l'administrateur général des données nommé en septembre 2014 ont identifié, parmi les divers obstacles à la bonne circulation des données au sein des administrations, plusieurs comportements sous-optimaux liés à l'existence d'une tarification des échanges de données entre administrations.

Le périmètre de la mission se distingue de celui du droit de réutilisation des données publiques couvert par le chapitre II du titre Ier de la loi du 17 juillet 1978, dite loi « CADA », non seulement parce que cette loi précise que les échanges de données entre administrations à des fins d'exercice de mission de service public ne sont pas des réutilisations, mais également parce que le champ des données échangées entre les administrations est plus vaste que celui des données couvertes par la loi CADA. En cela, le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation dont l'examen parlementaire est en cours n'aurait aucune incidence directe sur les modalités financières des échanges de données entre les administrations.

Le périmètre de la mission se distingue également de celui des données publiques couvertes par le droit de réutilisation dans la mesure où les données échangées entre les administrations ne sont pas nécessairement des données brutes « sur étagère », mais peuvent également être issues de traitements à façon d'intensités variables.

La mission s'est efforcée de disposer d'une vision suffisamment large et représentative des pratiques des administrations en matière d'échanges de données en cherchant à identifier les flux financiers non seulement au sein de l'État, mais également la pratique des opérateurs de l'État, des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales et leurs groupements.

Sur la base d'une enquête auprès de 80 administrations, la mission a dressé une cartographie des flux budgétaires liés aux échanges onéreux de données entre administrations. Elle confirme que le modèle tarifaire des échanges de données entre administrations est loin d'être un standard, et que de nombreux jeux de données circulent au sein de l'administration sans transaction financière. Les flux budgétaires identifiés sont faibles puisqu'ils ne dépassent pas une vingtaine de millions d'euros, mais cette modestie ne doit pas occulter que ces flux sont concentrés sur quelques gros vendeurs.

D'un point de vue macroscopique, la pratique de tarification des échanges de données entre administrations pourrait *a priori* être un jeu à somme nulle : la différence entre les dépenses et les recettes serait égale à zéro et ne pèserait donc pas sur le solde des comptes publics. A l'instar du développement des loyers budgétaires qui visent à responsabiliser les administrations sur leur politique d'implantation immobilière, la pratique de la tarification pourrait même être présentée comme vertueuse au sens où elle permettrait d'afficher une vérité des prix sur le coût des données produites par les administrations, y compris à l'égard d'autres administrations, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques.

Tout l'objet de la mission a été de rechercher si cette neutralité et si cette vertu sont bien réelles. Elle s'est efforcée d'identifier les forces et les faiblesses du système de tarification des échanges de données entre les administrations de manière à répondre aux questions que soulève la persistance de ces flux sur les comptes publics : la neutralité globale se vérifie-t-elle réellement, et surtout quels sont les effets induits par les modèles tarifaires qui pourraient introduire de nouveaux coûts ? Des pertes d'efficacité de l'action publique sont-elles constatées en raison d'asymétries d'information tirées de la tarification des données ou de la rente de situation que détiennent certaines administrations grâce aux données qu'elles produisent en vertu de leurs missions de service public ?

Dans cette perspective, ce rapport aborde dans un premier temps l'inadaptation du cadre juridique applicable à la tarification des échanges de données entre administrations, avant de présenter les résultats de la cartographie des flux budgétaires recensés par la mission. Il analyse ensuite les effets sous-optimaux induits par la pratique de la tarification sur la disponibilité et la fluidité des échanges de données entre administrations, pour conclure à la pertinence de l'affirmation d'un principe de gratuité de ces échanges, dont les effets budgétaires pourraient faire l'objet d'un schéma de neutralisation en base budgétaire. Enfin, le rapport évoque la persistance de quelques freins non budgétaires puissants qui devraient être levés pour améliorer la circulation des données entre les administrations.

1. Les échanges de données entre administrations font l'objet de pratiques financières hétérogènes en l'absence de cadre juridique harmonisé

1.1. Le cadre juridique des échanges de données entre les administrations est morcelé

1.1.1. La loi CADA ne traite pas de la question de la tarification des échanges de données entre les administrations

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (dite loi « CADA ») fixe, dans son chapitre Ier, un principe de droit de communication des documents détenus par l'administration. Son chapitre II, introduit à l'occasion de la transposition de la directive sur l'information du secteur public de 2003¹ par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005², traite quant à lui de la réutilisation des données, notion définie comme l'utilisation des documents administratifs « *par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus* ».

1.1.1.1. Les échanges de données entre administrations ne sont juridiquement pas exclus du champ de la loi CADA

Les articles 1^{er} et 2 fixent le principe du droit de communication par les administrations des documents administratifs aux personnes qui en font la demande. Les personnes soumises à l'obligation de communication sont, en premier lieu, l'État, les collectivités territoriales et les autres personnes publiques que sont les établissements publics, qu'ils aient un caractère administratif ou un caractère industriel et commercial (CE, 30 juin 1995, n° 133382, OPH ville Paris), ainsi que les groupements d'intérêt public, la Banque de France et certaines autorités administratives indépendantes auxquelles la loi a conféré la personnalité morale, mais également les organismes de droit privé pour leurs activités relevant de l'exercice d'une mission de service public³.

Cependant, la rédaction de la loi CADA a été interprétée strictement par la CADA s'agissant de l'exercice du droit de communication entre deux administrations. La CADA estime ainsi logiquement que « *si se pose un problème de circulation entre plusieurs services relevant d'une même personne morale, il n'appartient qu'au pouvoir hiérarchique de le régler* » (CADA : 4^e Rapp. (1986), p. 23). Si les articles 1^{er} et 2 de la loi CADA n'excluent pas de leur champ d'application la communication d'informations entre les administrations, la CADA considère néanmoins que l'article 20 de la loi, qui fonde sa compétence, ne lui permet pas de statuer sur le

¹ Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, JOUE n° L 345 du 31/12/2003 p. 90 – 96.

² Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

³ Source : Jurisclasseur administratif, fascicule 109-10, *Accès aux documents administratifs*.

refus de communication d'un document par une administration à une autre administration (avis 20070498 du 8 mars 2007), et elle décline sa compétence sur la demande de communication formulée par une commune à l'encontre d'un ministère.

1.1.1.2. Les transferts de données entre les administrations ne sont pas des « réutilisations » au sens de la loi CADA

Le chapitre II du titre Ier de la loi CADA introduit en 2005 fixe un régime de réutilisation des documents transmis par l'administration. Aux termes de l'article 15, cette réutilisation peut donner lieu au versement d'une redevance qui peut couvrir les coûts de diffusion, d'anonymisation, mais également les coûts de collecte et de production, voire inclure une rémunération raisonnable de l'investissement pouvant couvrir un droit de propriété intellectuelle s'il existe. L'article 15 précise que le niveau de la redevance ne doit pas affecter la concurrence lorsque la réutilisation concerne une activité concurrentielle.

Le régime de la réutilisation, qui fonde en principe l'idée d'une tarification associée au transfert de données, exclut expressément de ce régime les échanges de données entre les administrations. En effet, le dernier alinéa de l'article 10 de cette loi dispose en effet que « *L'échange d'informations entre les autorités mentionnées à l'article 1er, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent chapitre* ». **En conséquence, la tarification des échanges de données publiques entre administrations ne peut juridiquement se fonder sur le cadre juridique de la réutilisation prévu par le chapitre II du titre Ier de la loi CADA.**

Dès lors, la doctrine juridique estime qu'« *aussi longtemps que l'information ne sort pas de la sphère du service public, le chapitre II n'a pas vocation à s'appliquer* »⁴.

1.1.1.3. Le cadre législatif de la loi CADA est ambigu

La lecture combinée des articles 1^{er}, 2 et 10 de la loi CADA conduit à créer un cadre législatif des échanges de données qui paraît insuffisant et ambigu. Si le principe du droit de communication est posé par les articles 1^{er} et 2, il n'est pas sanctionné (interprétation donnée par la CADA à l'article 20). Il est au surplus limité par les restrictions des articles 2 (qui répondent « *essentiellement à des considérations de bonne administration, indépendamment du contenu même des documents* »⁵) et 6 (qui s'attachent « *à la nature et au contenu du document et a notamment pour but de garantir la confidentialité de certaines informations sensibles pour l'État ou pour des tierces personnes, en interdisant à l'Administration de les divulguer* »⁶), qui ne sont pas nécessairement adéquates quand il s'agit de données circulant au sein de l'administration (circulation horizontale) et non de l'administration vers les citoyens (circulation verticale).

De plus, la précision que les échanges de données entre administrations sont hors champ du périmètre du régime de réutilisation pour « *l'exercice de leur mission de service public* » exclut de droit ces échanges de la possibilité de les assortir de redevances. Cette

⁴ Répertoire Dalloz de contentieux administratif, *Documents administratifs : accès et réutilisation*.

⁵ Répertoire Dalloz de contentieux administratif, *Documents administratifs : accès et réutilisation*.

⁶ Répertoire Dalloz de contentieux administratif, *Documents administratifs : accès et réutilisation*.

exclusion signifie que les administrations ne disposent d'aucune base légale pour établir des redevances « de réutilisation » au détriment d'autres administrations exerçant une mission de service public. Cependant, elle n'entraîne pas la constitution d'un régime juridique spécifique à portée générale relatif aux modalités de circulation des données entre administrations, ce cadre ne pouvant finalement se déduire que par défaut. **Alors que le chapitre II du titre Ier de la loi CADA fixe le régime de la « réutilisation verticale » des données à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été constituées, la loi demeure silencieuse sur les cas de « réutilisation horizontale ».**

Or, la CADA refusant de reconnaître sa compétence pour examiner les refus de communication de documents et de données entre les administrations⁷, aucune jurisprudence n'a pu pallier le silence de la loi.

Enfin, certains documents, qui ne sont pas communicables au sens de l'article 6 de la loi CADA mais sont régis par un cadre juridique spécifique, peuvent faire l'objet d'une transmission de données entre les administrations et sont susceptibles, en pratique, de faire l'objet d'une transaction financière.

Les régimes spécifiques de droit de communication des documents administratifs, mentionnés par l'article 21 de la loi du 17 juillet 1978⁸, sont également silencieux sur les modalités d'échanges de données entre administrations et sur une éventuelle tarification.

⁷ Avis 20070498 du 8 mars 2007.

⁸ Article 21 : « *La commission est également compétente pour connaître des questions relatives :*

A.-A l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques relevant des dispositions suivantes :

1° L'article 2449 du code civil ;

2° L'article 79 du code civil local d'Alsace-Moselle ;

3° Les articles L. 2121-26, L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du code général des collectivités territoriales ;

4° Les articles L. 28, L. 68 et LO 179 du code électoral ainsi que les dispositions de ce code relatives au registre des procurations ;

5° Les dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives aux listes électorales des chambres départementales d'agriculture ;

6° Les dispositions du code forestier relatives aux listes électorales des centres régionaux de la propriété forestière ;

7° Les articles L. 121-5, L. 123-1 à L. 123-19, L. 213-13 et L. 332-29 du code de l'urbanisme ;

8° Les chapitres III et IV du titre II du livre Ier du code de l'environnement ;

9° Les articles L. 225-3, L. 225-5 et L. 330-2 à L. 330-5 du code de la route ;

10° Les dispositions du code de la voirie routière relatives aux enquêtes publiques en matière de classement, d'ouverture, de redressement, de fixation de la largeur et de déclassement des voies communales ;

11° Le a et le b de l'article L. 104 et les articles L. 106, L. 111 et L. 135 B du livre des procédures fiscales ;

12° L'article L. 107 A du livre des procédures fiscales ;

13° L'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles ;

14° Les articles L. 1111-7 et L. 1131-1 du code de la santé publique ;

En revanche, les dispositions relatives à l'information environnementale prises en application de la convention d'Aarhus de 1998⁹ et de l'article 7 de la Charte de l'environnement fixent un principe de gratuité dans la communication de ces informations. En effet, l'article L. 124-7 du code de l'environnement, qui instaure un régime d'accès plus large que celui de la loi de 1978, précise : « I. - Les autorités publiques prennent les mesures permettant au public de connaître ses droits d'accès aux informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent, et veillent à ce que le public puisse accéder aux informations recherchées. À cet effet, elles établissent des répertoires ou des listes de catégories d'informations relatives à l'environnement en leur possession, accessibles gratuitement et indiquant le lieu où ces informations sont mises à la disposition du public. II. - Les autorités publiques veillent à ce que les informations relatives à l'environnement recueillies par elles ou pour leur compte soient précises et tenues à jour et puissent donner lieu à comparaison. Elles organisent la conservation de ces informations afin de permettre leur diffusion par voie électronique ».

1.1.2. La tarification des échanges de données entre administrations s'appuie en partie sur des normes qui ne lui sont directement pas applicables

L'existence d'une tarification à la transmission des données s'appuie sur le chapitre II du titre Ier de la loi CADA. Dans sa rédaction antérieure à la transposition de la directive sur l'information du secteur public, l'article 15 de cette loi précise que « la réutilisation d'informations publiques peut donner lieu au versement de redevances. Pour l'établissement des redevances, l'administration qui a produit ou reçu les documents contenant des informations publiques susceptibles d'être réutilisées tient compte des coûts de mise à disposition des informations, notamment, le cas échéant, du coût d'un traitement permettant de les rendre

15° L'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale ;

16° L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

17° L'article 17 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ;

18° Les dispositions relatives à la conservation du cadastre ;

19° L'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ;

20° L'article 12 de la loi du 1er mai 1889, révisée par la loi du 20 mai 1898, sur les associations coopératives de production et de consommation ;

21° Les dispositions relatives aux procès-verbaux des séances de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à la jeunesse.

B.-A l'accès aux informations détenues par les exploitants d'une installation nucléaire de base et les personnes responsables de transport de substances radioactives dans les conditions définies à l'article 19 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

C.-A la réutilisation des informations publiques relevant du chapitre III du titre II de la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ».

⁹ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998. Publiée par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998.

anonymes. L'administration peut aussi tenir compte des coûts de collecte et de production des informations et inclure dans l'assiette de la redevance une rémunération raisonnable de ses investissements comprenant, le cas échéant, une part au titre des droits de propriété intellectuelle. Dans ce cas, l'administration doit s'assurer que les redevances sont fixées de manière non discriminatoire et que leur produit total, évalué sur une période comptable appropriée en fonction de l'amortissement des investissements, ne dépasse pas le total formé, d'une part, des coûts de collecte, de production et de mise à disposition des informations et, d'autre part, le cas échéant, de la rémunération définie au présent alinéa ».

Ce même article précise que, dès lors que l'administration procède à un transfert de données formant une réutilisation à une fin industrielle et commerciale, le niveau de la tarification ne doit pas avoir pour effet de distordre la concurrence : *« Lorsque l'administration qui a produit ou reçu des documents contenant des informations publiques utilise ces informations dans le cadre d'activités commerciales, elle ne peut en facturer la réutilisation aux autres opérateurs à un coût supérieur à celui qu'elle s'impute, ni leur imposer des conditions moins favorables que celles qu'elle s'applique à elle-même ».*

Les modalités générales de redevances sont précisées par les dispositions des articles 37 et suivants du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

Pour l'État et ses établissements publics administratifs, ce décret fait référence au décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel. Aux termes de ce dernier (article 3), *« Peuvent donner lieu à rémunération pour services rendus les prestations suivantes, fournies par l'État au profit de personnes publiques ou privées : 1° Cession, concession ou licence de droits de propriété intellectuelle ; 2° Participation à la création de droits de propriété intellectuelle ou de biens, lorsque ceux-ci résultent de l'exécution d'un marché public ou d'un contrat de partenariat ; 3° Mise à disposition ou cession d'informations, à l'exclusion des opérations de copie et de transmission mentionnées, respectivement, aux b et c de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée ; [...] 6° Valorisation du savoir-faire ou de l'expertise des services de l'État, notamment en matière de formation, recherche et études ».*

Le pouvoir réglementaire a ainsi retenu une lecture très extensive des articles 10 et 15 de la loi CADA. En effet, le décret du 10 février 2009 n'exclut pas l'existence d'une tarification des échanges de données entre administrations (*« Peuvent donner lieu à rémunération pour services rendus les prestations suivantes, fournies par l'État au profit de personnes publiques ou privées »*), quand bien même le dernier article 10 de la loi CADA affirme que les échanges d'informations entre administrations ne sont pas des réutilisations au sens des articles 10 à 19 de cette loi, ce qui aurait mécaniquement dû exclure l'application de l'article 15 qui constitue la base législative à la perception de redevances.

Cette même interprétation extensive a été utilisée au sein des établissements publics au sein desquels, s'il existe une tarification des échanges de données à d'autres administrations, les barèmes tarifaires qui y sont applicables sont ceux établis en application de l'article 15 de la loi CADA relatif aux redevances de réutilisation.

L'application d'une redevance aux échanges de données entre administrations sur le fondement de l'article 15 de la loi CADA paraît donc juridiquement fragile. Une interprétation stricte de l'article 10 de cette loi dans sa rédaction actuelle

permet en effet de douter de l'applicabilité de l'article 15 à ce type d'échanges, et donc de la régularité de la tarification des échanges de données publiques entre administrations.

1.1.3. Lorsqu'elles existent, les normes affirmant un principe de gratuité des échanges de données entre administrations ne sont pas systématiquement respectées

L'article 2 du décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel précise que l'application de son article 3 (*cf. supra*) est subsidiaire : « *Les dispositions du présent décret s'appliquent à défaut de dispositions réglementaires instituant des rémunérations pour services rendus perçus en contrepartie de prestations de la même nature que celles mentionnées à l'article 2* ».

Pour les administrations de l'État, plusieurs décrets pris sur le fondement de (ou mis en conformité avec) l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixent le cadre sectoriel de tarification de certaines prestations de services rendues par l'État, catégorie dans laquelle figure les échanges de données entre administrations. Ces décrets sectoriels fondent les arrêtés ministériels publiant les tarifs de redevances de réutilisation.

La plupart de ces décrets excluent les autres services de l'État du champ des redevables, si bien que des redevances perçues par une administration de l'État au détriment d'une autre administration de l'État n'ont aucune base réglementaire.

Parmi les ministères ou administrations de l'État qui ne peuvent prélever de redevance au détriment d'un autre ministère ou administration de l'État, peuvent être mentionnés le ministère de la défense (décret n° 86-366 du 11 mars 1986 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de la défense) ; le ministère de la culture (décret n° 87-346 du 21 mai 1987 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de la culture et de la communication) ; le Conseil d'État et les juridictions administratives (décret n° 94-980 du 14 novembre 1994 relatif à la délivrance de documents par le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs)¹⁰ ; l'Institut national de la statistique et des études économiques - INSEE (décret n° 95-171 du 17 février 1995 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Institut national de la statistique et des études économiques) ; les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (décret n° 96-565 du 19 juin 1996 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère chargé de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur) ; la direction générale des finances publiques - DGFIP (décret n° 2000-817 du 28 août 2000 relatif à la rémunération de certains services rendus par la direction générale des finances publiques) ; le ministère des affaires étrangères (décret n° 2000-993 du 12 octobre 2000 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère des affaires étrangères) ; les ministères de l'écologie, du développement durable et du logement (décret n° 2002-835 du 2 mai 2002 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'équipement, des transports et du logement ; décret n° 2006-1639 du 19 décembre 2006 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'écologie et du développement durable) ; les ministères de l'économie, des finances et des comptes publics

¹⁰ L'article 3-1 de ce décret prévoit la gratuité pour « *les institutions et les services de l'État ; les universités et autres établissements d'enseignement supérieur* ».

(décret n° 2006-420 du 7 avril 2006 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) ; le ministère de l'agriculture (décret n° 2006-1240 du 10 octobre 2006 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'agriculture et de la pêche) ; la Cour des comptes et les juridictions financières (décret n° 2006-1725 du 23 décembre 2006 relatif à la rémunération de certains services rendus par la Cour des comptes et les autres juridictions financières) ; les ministères de l'intérieur et de l'outre-mer (décret n° 2008-252 du 12 mars 2008 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales) ; la Cour de cassation (article R. 421-10 du code de l'organisation judiciaire) ; l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes – ARCEP (décret n° 98-585 du 9 juillet 1998 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) ; l'autorité de la concurrence (décret n° 2012-822 du 26 juin 2012 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Autorité de la concurrence).

Parmi la sélection de décrets relatifs à la rémunération des prestations de service rendus par les services de l'État examinés par la mission, seules deux structures n'excluent pas l'État du champ des redevables : la direction de l'information légale et administrative relevant des services du Premier ministre (décret n° 2014-1134 du 6 octobre 2014 relatif à la rémunération des services rendus par la direction de l'information légale et administrative) et la commission de régulation de l'énergie (décret n° 2002-1266 du 16 octobre 2002 relatif à la rémunération de certains services rendus par la Commission de régulation de l'énergie).

Or, l'enquête réalisée par la mission (*cf. infra*) montre que plusieurs décrets sectoriels relatifs à la rémunération des prestations de service rendus par des administrations de l'État ne sont pas respectés, puisque des transferts de données sont facturés par les administrations de l'État productrices de données à d'autres services de l'État.

Cette méconnaissance concerne principalement des directions du ministère de l'économie et des finances, mais également du ministère de l'écologie :

- la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) procède ainsi à des transferts de données à titre onéreux à destination des services du Premier ministre (CEPII), du ministère de l'agriculture, du ministère de l'écologie et du ministère de défense ;
- la direction générale des entreprises (DGE) vend également des données au ministère de l'écologie ;
- la direction générale des finances publiques (DGFIP) vend des données au ministère de l'écologie, à la Cour des comptes, ainsi qu'au service des retraites de l'État (relevant organisationnellement de la DGFIP) ;
- l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) échange des données à titre onéreux avec des directions du ministère des affaires sociales (DREES, DARES), du ministère de l'intérieur (DGEF et préfetures), du ministère de la justice, des services du Premier ministre, du ministère de l'éducation nationale, du ministère de l'économie et des finances (DGFIP, DGE) ;
- le ministère de l'écologie cède des données à titre onéreux à la DGFIP.

Les constats réalisés par l'enquête menée par la mission montrent que **le cadre juridique des échanges de données entre administrations est ambigu et imprécis. Par analogie, leur ont été appliquées les dispositions relatives à la tarification de la réutilisation des données publiques, alors même qu'ils ne sont juridiquement pas qualifiables de « réutilisation »**. Pour les services de l'État entre eux, le principe général de gratuité des échanges (et de l'ensemble des prestations de service) est inégalement respecté, ce qui semble imposer de le réexaminer à l'aune des enjeux de l'amélioration de la circulation des données entre les administrations (*cf. infra*).

1.1.4. Le droit des échanges et de la tarification des données des administrations est en mouvement

Malgré l'absence de cadre juridique général relatif aux échanges de données entre administrations, plusieurs évolutions récentes témoignent d'une volonté de fluidifier ces échanges, en cherchant à en lever certains freins juridiques. Ces évolutions s'inscrivent en partie dans le cadre de la démarche « Dîtes-le nous une fois » pilotée par le SGMAP, à destination des entreprises et à terme, vers les particuliers, et plus largement dans la logique d'État plateforme. Parallèlement le principe de la gratuité de la réutilisation des données publiques tend à progresser dans une logique d'*open data* des administrations avec le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public qui est en cours d'examen parlementaire.

1.1.4.1. La stratégie de simplification est mise à profit pour fluidifier les échanges de données entre administrations

L'article 4 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a introduit un article 16 A dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (loi DCRA).

Cet article fixe un régime juridique de transmission des données entre administrations dans le cadre de la simplification et de l'allègement des charges pesant sur les usagers, tout en sécurisant la production et la transmission des pièces justificatives. Il prévoit que les échanges entre administrations sont la règle et que l'utilisateur est informé *a priori* des deux types de données qui serviront à instruire sa demande : celles que l'administration se procure directement auprès d'une autre administration et celles que le demandeur doit fournir lui-même.

Cependant, les modalités de mise en œuvre de cet article se sont heurtées à des difficultés dans la transmission des données tenant à l'opposition, par certaines administrations, de secrets professionnels protégés par la loi. L'ordonnance n° 2015-507 du 7 mai 2015 relative à l'adaptation du secret professionnel dans les échanges d'informations entre autorités administratives et à la suppression de la production de pièces justificatives, supprime la possibilité de s'opposer à la transmission de données entre les administrations en invoquant le secret professionnel dès lors que les administrations qui les reçoivent sont habilitées à en connaître.

Selon le SGMAP, la stratégie de simplification « dites-le nous une fois » à destination des entreprises passant par l'amélioration des échanges de données entre les administrations est de nature à susciter un gain de 200 M€ par an pour l'économie, réduisant de 2 heures le temps passé par les entreprises par démarche, et de 1 heure celui par l'administration.

L'avant-projet de loi pour une République numérique soumis à consultation publique le 26 septembre 2015 va plus loin en posant le principe d'une obligation générale de transmission des données détenues par les administrations à toutes autres administrations qui en feraient la demande¹¹. Dans cette rédaction, ce principe s'appliquerait au périmètre le plus large des administrations, mais serait limité par les conditions de droit commun de communicabilité des documents administratifs posées par l'article 6 de la loi CADA¹². L'analyse détaillée de cette proposition est formulée en partie III du présent rapport.

1.1.4.2. Le principe de la gratuité des données publiques est en passe d'être affirmé, mais pour les réutilisations autres que les échanges entre administrations

L'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques a consacré un droit de réutilisation des informations publiques au sein du chapitre II du titre Ier de la loi CADA. Cette ordonnance a transposé la directive la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (directive ISP).

La directive ISP de 2003 évoquait expressément la possibilité de soumettre à la gratuité les échanges de données entre les administrations, dans le cadre de l'exercice de leurs

¹¹ « Article 3 - Droit d'accès des organismes publics aux données publiques & de réutilisation d'informations comportant des données personnelles déjà publiées

I. Après l'article 10 de la même loi, il est rétabli un article 11, ainsi rédigé :

« Art. 11 - Les administrations mentionnées à l'article 1er sont tenues de satisfaire aux demandes de transmission des informations publiques présentées par une autre administration mentionnée à l'article 1er. Cette obligation ne concerne pas les informations publiques contenues dans les documents mentionnés à l'article 6, sans préjudice des dispositions du III de cet article et du I de l'article 16A de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

« Cet échange d'informations ne constitue pas une réutilisation au sens du présent chapitre. »

II. Le premier alinéa de l'article 13 de la même loi est supprimé.

III. Le premier alinéa de l'article 17 de la même loi est complété par la phrase suivante : « Elles publient chaque année une version mise à jour de ce répertoire. »

IV. Au troisième alinéa de l'article 20 de la même loi, après les mots « refus de communication » sont insérés les mots « ou un refus de diffusion ».

V. Au dernier alinéa de l'article 23 de la même loi, après les mots « délibérer en formation restreinte » sont insérés les mots « ou déléguer à son président l'exercice de certaines de ses attributions ». ».

¹² Dans sa rédaction transmise au Conseil d'État, l'article 1^{er} de l'avant-projet de loi pour une République numérique est rédigé ainsi, notamment pour prendre en compte la publication du code des relations entre le public et l'administration : « Après l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, il est inséré un article L. 311-1-1 ainsi rédigé : « Art. L. 311-1-1. - Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux autres administrations mentionnées à l'article L. 300-2 qui en font la demande pour l'accomplissement de leurs missions de service public, sans préjudice des dispositions de l'article L. 114-8. » ».

missions de service public, alors que ces mêmes données peuvent être soumises à tarification dans les autres cas. Le considérant 19 de la directive précise ainsi : « *Les conditions de réutilisation devraient être non discriminatoires pour les catégories comparables de réutilisation. Ainsi elles ne doivent pas empêcher les organismes du secteur public d'échanger des informations gratuitement dans le cadre de leurs missions de service public, alors que la réutilisation de ces mêmes documents est payante pour d'autres parties* ». Cette même possibilité est évoquée à l'article 10 §2 pour rappeler que « *lorsqu'un organisme du secteur public réutilise des documents dans le cadre de ses activités commerciales étrangères à sa mission de service public, les conditions tarifaires et autres applicables à la fourniture des documents destinés à ces activités sont les mêmes que pour les autres utilisateurs* », ce qui autorise *a contrario* à discriminer la structure tarifaire dès lors que l'échange de données est réalisé entre deux administrations pour l'accomplissement d'une mission de service public.

L'ordonnance de transposition s'est contentée d'affirmer que les échanges de données entre administrations ne constituaient pas une réutilisation¹³, puis de définir la notion juridique de réutilisation¹⁴ avant de fixer le principe de la tarification de la réutilisation, mais a laissé de côté la possibilité, pourtant ouverte par la directive de 2003, de fixer dans la loi un principe de gratuité pour les échanges de données entre administrations (*cf. supra*).

La révision de la directive ISP (directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public) ne remet pas en cause cette possibilité pour les autorités nationales de prévoir la gratuité pour les échanges de données entre administrations. Cependant, elle revoit la structure de tarification applicable à la réutilisation des informations publiques, en affirmant qu'elle ne peut dépasser le coût marginal de reproduction, de mise à disposition et de diffusion, sauf pour les « *organismes du secteur public qui sont tenus de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public [et les] documents pour lesquels l'organisme du secteur public concerné est tenu de générer des recettes suffisantes pour couvrir une part substantielle des coûts afférents à leur collecte, à leur production, à leur reproduction et à leur diffusion* ».

Le projet de loi de transposition, relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, déposé le 31 juillet 2015 s'inscrit, sur la forme, dans les pas de la transposition de la directive ISP opérée en 2005. Il modifie en effet le chapitre II du titre Ier de la loi CADA relatif à la réutilisation des informations publiques, ce qui, en raison du choix de transposition opéré en 2005, n'a aucune incidence directe sur la tarification des échanges de données entre les administrations.

¹³ Dernier alinéa de l'article 10 de la loi CADA : « *L'échange d'informations publiques entre les autorités mentionnées à l'article 1er, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent chapitre* ».

¹⁴ La définition de la réutilisation est donnée par l'article 10 de la loi CADA : « *Les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. Les limites et conditions de cette réutilisation sont régies par le présent chapitre, même si ces informations ont été obtenues dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs régi par le chapitre Ier* ».

Sur le fond, le projet de loi de transposition s'inscrit dans une logique d'*open data* des administrations, notamment en affirmant le principe de gratuité de la réutilisation¹⁵, ou encore en étendant le périmètre de cette réutilisation aux informations figurant dans les documents produits ou reçus par les établissements et institutions d'enseignement et de recherche et par les établissements, organismes et services culturels.

L'actualité juridique sur les transferts de données des administrations montre qu'il existe deux mouvements qui, au regard de l'absence de cadre juridique sur les principes tarifaires applicables aux échanges de données entre administrations, ne convergent pas. D'une part, le renforcement de l'utilisation des données publiques par les administrations est incité – voire prescrit – à des fins de simplification et d'amélioration de l'action publique, comme c'est le cas dans le cadre de l'ordonnance du 7 mai 2015, mais également dans celui de l'article 47 du projet de loi de modernisation de notre système de santé¹⁶. D'autre part, le mouvement d'*open*

¹⁵ L'article 3 du projet de loi procède à une nouvelle rédaction de l'article 15 : « *La réutilisation d'informations publiques est gratuite. Toutefois, les administrations mentionnées à l'article 1^{er} peuvent établir une redevance de réutilisation lorsqu'elles sont tenues de couvrir, par des recettes propres, une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public.*

« *Le produit total du montant de ces redevances, évalué sur une période comptable appropriée, ne dépasse pas le total formé par les coûts liés à la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion de leurs informations publiques.*

« *II. – La réutilisation peut également donner lieu au versement de redevances lorsqu'elle porte sur des informations issues des opérations de numérisation des fonds et collections des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et archives, et des informations qui y sont associées lorsque celles-ci sont commercialisées conjointement. Le produit total du montant de ces redevances, évalué sur une période comptable appropriée ne dépasse pas le total formé par les coûts de collecte, de production, de mise à disposition ou de diffusion, de conservation de leurs informations et d'acquisition des droits de propriété intellectuelle.*

« *III. – Le montant de ces redevances est fixé selon des critères objectifs, transparents, vérifiables et non discriminatoires.*

« *Les modalités de fixation de ces redevances sont fixées par décret en Conseil d'État pris après avis de la commission mentionnée au chapitre III. Ce décret fixe la liste des catégories d'administrations qui sont autorisées, en raison de la nature de leur activité et des conditions de leur financement, à établir des redevances en application du I ».*

¹⁶ Dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale, l'article 47 de ce projet de loi introduit un article L. 1461-3 au sein du code de la santé publique qui prévoit que « *Un accès aux données à caractère personnel du système national des données de santé ne peut être autorisé que pour permettre des traitements : « 1° Soit à des fins de recherche, d'étude ou d'évaluation contribuant à une finalité mentionnée au III de l'article L. 1461-1 et répondant à un motif d'intérêt public ; « 2° Soit nécessaires à l'accomplissement des missions des services de l'État, des établissements publics ou des organismes chargés d'une mission de service public compétents, dans les conditions définies au III du présent article. Le responsable de tels traitements n'est autorisé à accéder aux données du système national des données de santé et à procéder à des appariements avec ces données que dans la mesure où ces actions sont rendues strictement nécessaires par les finalités de la recherche, de l'étude ou de l'évaluation ou par les missions de l'organisme concerné. Seules les personnes nommément désignées et habilitées à cet effet par le responsable du traitement, dans les conditions précisées dans le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 1461-7, sont autorisées à accéder aux données du système national des données de santé. [...] Le décret mentionné à l'article L. 1461-7 fixe la liste des services de l'État, des établissements publics ou des organismes chargés d'une mission de service public autorisés à traiter des données à caractère personnel du système national des données de santé pour les besoins de leurs missions. Ce décret précise, pour chacun de ces services, établissements ou organismes, l'étendue de cette autorisation, les conditions d'accès aux données et celles de la gestion des accès ».* Ce même article précise que « *L'accès aux données de santé autres que celles mentionnées à l'article L. 1461-2 est gratuit pour : « 1° Les recherches, les études ou les évaluations demandées par l'autorité publique ; 2° Les recherches réalisées*

data des informations publiques s'étend, mais il ne vise pas spécifiquement l'utilisation gratuite de ces informations par les administrations. L'absence apparente de coordination entre ces deux mouvements, qui s'inscrivent dans deux vecteurs législatifs distincts – le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public et le projet de loi pour une République numérique – a été évoquée à plusieurs reprises à la mission dans le cadre de l'enquête qu'elle a menée, mais également dans le cadre de la consultation publique relative à l'avant-projet de loi pour une République numérique¹⁷.

Sur ce dernier point, il convient d'insister sur la différence de nature entre la présente mission et la démarche d'*open data*.

En effet, la nature des données peut être différente (*cf. infra*) : les données dont peuvent avoir besoin les administrations pour l'exercice de leurs missions de service public ne sont pas nécessairement des données communicables au sens de la loi CADA et de la démarche française d'*open data* des administrations ; leur accès peut en effet être protégé par des dispositions législatives et réglementaires spécifiques, ce qui ne doit pas pour autant les rendre moins faciles d'accès du point de vue tarifaire. En outre, au plan de l'équilibre des finances publiques, la démarche d'*open data* est de nature à imposer une perte de recettes nettes pour les comptes publics (pouvant être compensée par des externalités positives pouvant être captées par la fiscalité), tandis que les échanges de données entre les administrations demeurent neutres pour les comptes publics : l'affirmation d'un principe de gratuité de ces échanges pourrait ainsi être accompagné d'un dispositif de neutralisation budgétaire ne dégradant pas l'équilibre des finances publiques (*cf. infra*).

exclusivement pour les besoins de services publics administratifs ». Cet article s'inspire du rapport de Pierre-Louis Bras (IGAS) et d'André Loth (DREES) sur la gouvernance et l'utilisation des données de santé publié en 2014.

¹⁷ Voir par exemple la contribution de l'Institut national de l'audiovisuel – INA sur l'article 3 : « *L'Ina s'interroge sur les conditions dans lesquelles ces documents devront être transmis: Des redevances pourront-elles être établies, compte tenu notamment des coûts générés pour répondre à ces demandes de transmission ? Des standards obligatoires devront-ils être respectés ?*

Il faudrait par ailleurs préciser les finalités d'utilisation des informations publiques transmises : cet échange d'informations devrait être effectué aux fins de l'exercice des missions de service public des administrations [...].L'Ina relève une difficulté d'articulation entre l'explication de l'article 2 et le Projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public. En effet, l'article 3 du projet de loi « Gratuité » ne prévoit pas la possibilité d'établir de redevances au bénéfice des EPIC qui ne sont pas en l'état concernés par le projet de loi « Gratuité ». Il importe que les projets de loi « République numérique » et « Gratuité » puissent s'articuler de façon cohérente au regard des conditions et modalités de réutilisation des données des SPIC, étant précisé que l'Ina souhaite en tout état de cause avoir la possibilité d'établir des redevances, à tout le moins au titre de la réutilisation d'informations publiques contenues dans les documents qu'il a produits ou reçus en qualité de SPIC ».

(<https://www.republique-numerique.fr/profile/institutnationaldelaudiovisuel>).

1.2. Les pratiques des administrations en matière de tarification des échanges de données entre elles sont hétérogènes

1.2.1. Deux philosophies sur la mise à disposition de la donnée continuent de s'affronter

1.2.1.1. La pratique de la tarification des échanges de données entre administration rejoint l'évolution de la politique de diffusion des données publiques

Les réserves formulées par certains producteurs de données à l'encontre d'une gratuité des échanges entre les administrations rejoignent les développements justifiant la valorisation d'un patrimoine immatériel qui prévalait dans la circulaire du Premier ministre du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques.

Cette circulaire constitue historiquement le premier cadre général relatif à la tarification de la réutilisation des données des administrations. Elle évoque presque incidemment les échanges de données entre administrations, en affirmant que ces échanges ne devaient pas se différencier des réutilisations des données publiques par des acteurs privés : « *La règle entre administrations doit être la facturation, sauf convention d'échange de services entre parties intéressées* ». La seule spécificité retenue pour les administrations au sein de cette circulaire est celle de pouvoir négocier des conventions d'échanges réciproques de données, pouvant être gracieuses.

La circulaire du 14 février 1994 rappelait ainsi : « *Il a pu être soutenu que les règles du service public imposaient la gratuité de la diffusion des données. Mais ce principe de gratuité, exprimé sans nuance, se heurte à trois objections: - il interdit toute possibilité de concurrence puisqu'aucun service viable correspondant ne pourrait être assuré par une entreprise privée ; - il revient à faire payer à la collectivité tout entière le coût de l'élaboration, puis de la diffusion, de données réservées à quelques-uns, en particulier à des tiers diffuseurs qui en tireront ensuite bénéfice ; - 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 et ce, alors même qu'elles peuvent trouver un financement complémentaire dans le paiement par l'usager. La tarification est légitime dans la mesure où : - elle a pour objet de compenser tout ou partie des dépenses engagées et ne vise pas à aller, pour l'ensemble des produits informationnels diffusés, au-delà de la couverture globale de ces coûts ; - elle peut servir de « ticket modérateur » à l'égard des administrés qui seraient tentés d'abuser de la gratuité de la diffusion des informations* ».

Le rapport de Maurice Lévy et de Jean-Pierre Jouyet sur *L'économie de l'immatériel, la croissance de demain* de 2006 n'évoquait pas, quant à lui, la tarification des échanges de données entre administrations, mais se contentait d'affirmer que « *les revenus susceptibles d'être dégagés pour [les données publiques] sont aujourd'hui réduits par l'excessive rigidité des règles de tarification* ».

Ce rapport a abouti, d'une part, à la publication du décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel qui offre une base réglementaire transversale aux

services de l'État pour introduire des redevances de réutilisation de leurs données publiques (cf. *supra*) et, d'autre part, à la création de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), qui a joué un rôle important d'accompagnement des administrations dans l'objectivation et l'optimisation de la structure de tarification de leurs données publiques.

Mohammed Adnène Trojette, dans son rapport sur *L'ouverture des données publiques* de 2013, relevait que « *cette orientation a eu, entre autres conséquences, la création de quelques redevances mais aussi la consolidation d'un sentiment de patrimonialité de chaque service administratif sur « ses » données et « sa » redevance. Ce sentiment, encore fortement ancré aujourd'hui, n'est pas sans effet sur la politique d'ouverture des données publiques, puisqu'il complique le pilotage transversal des ressources concernées et des démarches de mutualisation des infrastructures techniques qui pourraient être envisagées* ».

Dans les quelques avis de l'APIE sur la structure tarifaire de redevance dont la mission a eu communication de la part de certaines administrations productrices de données, il n'est jamais fait mention des échanges de données entre administrations, les évaluations d'optimum tarifaire étant fondées sur l'analyse du marché privé des réutilisateurs. De même, les *Lignes directrices relatives à l'instauration de redevances de réutilisation des informations publiques dans des circonstances particulières* élaborées en mars 2012 par le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), qui doit émettre un avis sur les redevances de réutilisation des données publiques¹⁸, sont silencieuses sur les modalités de tarification des échanges de données entre administrations. Tout au plus se contentent-elles de rappeler que « *une administration ou une personne privée chargée d'un service public ne sera pas considérée comme un réutilisateur lorsque la production et le contrôle juridique des données, ainsi que leur diffusion, correspondent à l'exécution de sa mission de service public* », ce qui aurait pour effet de sortir du champ des redevances de réutilisation les administrations concernées.

L'année 2011 marque pourtant un tournant dans la politique de diffusion des données publiques, celle-ci passant d'une logique de valorisation à celle de l'ouverture. Le conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 avait ainsi décidé de la création du portail « *data.gouv.fr* », mise en œuvre par le décret n° 2011-194 du 21 février 2011 qui procède à la création de la mission Etalab. La circulaire du Premier ministre du 26 mai 2011 affirme ce changement de paradigme en écrivant que la « *réutilisation libre, facile et gratuite des informations publiques est un levier essentiel pour favoriser la dynamique d'innovation [...] à partir des données mises en ligne sur « data.gouv.fr »* ». L'affirmation du principe de gratuité des données publiques remet en cause le principe même de leur valorisation financière par les administrations, et la circulaire précise que « *la décision de subordonner la réutilisation de certaines de ces informations au versement d'une redevance devra être dûment justifiée par des*

¹⁸ Article 38 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 : « *Lorsqu'il est envisagé, notamment dans les conditions prévues par l'article 3 du décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel, de soumettre au paiement d'une redevance la réutilisation d'informations publiques contenues dans des documents produits ou reçus par l'État, la liste de ces informations ou catégories d'informations est préalablement fixée par décret après avis du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative. La même procédure est applicable aux établissements publics de l'État à caractère administratif* ».

circonstances particulières. Ces informations devront être au préalable inscrites sur une liste établie par décret ».

Le « stock » des redevances de réutilisation existant au 1^{er} juillet 2011 est ainsi maintenu sous réserve de leur déclaration auprès de la mission Etalab avant le 1^{er} juillet 2012¹⁹ à peine de caducité²⁰, tandis que le « flux » de nouvelles redevances pour l'État et ses établissements publics administratifs est conditionné à une autorisation par décret après avis du COEPIA²¹.

Liste des administrations pouvant percevoir des redevances de réutilisation de données publiques (juillet 2012)

Premier ministre

– Direction de l'information légale et administrative (DILA)

Ministère de l'éducation nationale

– Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

– Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)

– Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)

– Centre international d'études pédagogiques (CIEP)

– Centre national de documentation pédagogique (CNDP)

– Centre national d'enseignement à distance (CNED)

Ministère de l'économie et des finances :

– Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

– Service de la communication (SIRCOM)

– Direction générale des finances publiques (DGFiP)

– Institut national de la propriété industrielle (INPI)

Ministère des affaires sociales et de la santé :

– Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH)

Ministère de l'intérieur :

– Direction de modernisation et de l'administration du territoire (DMAT)

– Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Ministère du redressement productif :

– Chambre de commerce et industrie de Paris (CCIP)

– Chambres de commerce et d'industrie & Chambres de métiers

¹⁹ Cette liste est publiée à l'adresse suivante : <https://www.data.gouv.fr/fr/Redevances>

²⁰ Article 48-1 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 « *Les redevances instituées au bénéfice de l'État ou de l'un de ses établissements publics à caractère administratif avant le 1er juillet 2011 demeurent soumises au régime en vigueur avant cette date sous réserve que les informations ou catégories d'informations concernées soient inscrites, dans un délai maximal d'un an à compter de cette date, sur une liste publiée sur le site internet prévu au quatrième alinéa de l'article 38. Le responsable du site internet procède à l'inscription des informations ou catégories d'informations mentionnées à l'alinéa précédent sur simple demande de l'autorité compétente pour délivrer les licences de réutilisation. A défaut d'inscription des informations concernées sur la liste mentionnée au premier alinéa ou à défaut de publication de cette liste, avant le 1er juillet 2012, les redevances instituées deviennent caduques et les titulaires de licences peuvent réutiliser les informations en cause gratuitement.*»

²¹ Article 48-1 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 précité.

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie :
– Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)
– Météo-France
– Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS)

Ministère de la Défense
– Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt :
– Agence de services et de paiement
– FranceAgriMer
– Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)
– Institut National de l'origine et de la qualité (INAO)
– Service de la statistique et de la prospective (SSP)

Autres institutions publiques :
– Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)
– Conseil d'État
– Cour de cassation

La création d'un dispositif dissuasif à la tarification des données publiques a directement bénéficié aux échanges entre administrations qui ont pu accéder gratuitement, comme l'ensemble de citoyens, aux jeux de données de la plateforme « data.gouv.fr ».

Cependant, les problématiques propres à la circulation des données entre les administrations ont été dans une large part diluées dans le débat sur le périmètre de l'*open data*. La création de la fonction d'administrateur général des données par le décret n° 2014-1050 du 16 septembre 2014 constitue de ce point de vue un apport bienvenu, puisqu'il est chargé d'assurer la coordination de « *l'action des administrations en matière d'inventaire, de gouvernance, de production, de circulation et d'exploitation des données par les administrations [et d'organiser] la meilleure exploitation de ces données et leur plus large circulation* », ce qui peut naturellement inclure la levée des freins tarifaires.

1.2.1.2. Des motivations en faveur de la tarification des échanges de données entre administrations identiques à celles avancées pour contester l'*open data*

La question des échanges de données entre les administrations n'échappe pas au débat sur les vertus réciproques de la gratuité et de la tarification de leur diffusion. En cela, on observe, à la lecture des réponses à l'enquête de la mission, une identité de réflexion entre les conséquences de la gratuité de ce type d'échanges et l'incidence de l'*open data* sur les administrations.

Ainsi, l'analyse des motivations des redevances réalisée par le rapport de Mohammed Adnène Trojette dans son rapport sur *l'Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?* de 2013 demeure parfaitement maintenue pour les échanges de données (non nécessairement publiques) entre les administrations.

La première motivation est budgétaire, qu'il s'agisse de couvrir le coût marginal de diffusion, une partie du coût complet des bases de données, ou qu'il s'agisse de diversifier les recettes « commerciales » du producteur et de privilégier une contribution de l'utilisateur des

données plutôt que de faire appel au contribuable national. De plus, à supposer qu'une compensation budgétaire de la perte de recettes soit opérée, les administrations concernées craignent que celle-ci soit réalisée de manière statique, ne prenant pas en compte la dynamique d'évolution des charges, ni-même l'effet de « coups de rabet » et de régulation budgétaires.

Une deuxième motivation concerne la régulation de la demande par l'instauration d'un « ticket modérateur ». Plusieurs organismes producteurs de données, comme l'INSEE, Météo-France ou la DGFIP, estiment ainsi que l'existence d'une tarification permet d'opérer un filtre entre les administrations dont les demandes sont sérieuses parce qu'elles sont prêtes à payer, et celles qui ne le sont pas. Pour l'une de ces administrations, « *la facturation des prestations à façon sert principalement à limiter la demande* ». Dans ce cas, l'existence d'un prix permet de vérifier le consentement à payer.

Une troisième motivation, qui découle des deux premières, a trait aux conséquences financières sur le dimensionnement humain et informatique des administrations productrices de données en cas d'augmentation de la demande, qui peuvent être illustrées par les difficultés rencontrées par l'IGN dans le cadre du déploiement de son géoportail et de la tarification au coût marginal du RGE.

Une quatrième motivation est relative au maintien de la qualité de l'offre. En effet, certains producteurs de données estiment que la gratuité n'introduirait aucune incitation à maintenir une offre de qualité, voire tout simplement l'offre. En outre certains producteurs de données comme l'IGN avancent l'idée que la tarification contribue à entretenir une relation de type client-fournisseur entre les organismes qui utilisent des données et le producteur. Ceci inciterait le producteur à toujours rechercher une réponse mieux adaptée aux besoins et éviter que l'écart se creuse entre la demande et l'offre. Certains utilisateurs de données craignent également, avec la gratuité, la dégradation de la relation client-fournisseur. C'est ainsi le cas du ministère de l'agriculture qui regrette que le passage à la tarification au coût marginal du RGE de l'IGN lui ait fait perdre son statut de « client ».

Les justifications de la tarification des échanges de données entre les administrations sont nombreuses, de qualité variable, mais traduisent surtout une angoisse de l'*open data*, aisément perceptible par la mission à l'occasion des entretiens réalisés, alors même que la présente mission n'a pas pour objet de se prononcer, comme évoqué précédemment, sur la stratégie d'*open data* des administrations productrices de données.

1.2.2. Le rapport Trojette de 2013 a mis en lumière les volumes budgétaires liés aux échanges de données publiques entre les administrations

Le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 a réaffirmé le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques dont les objectifs ont été rappelés dans la Feuille de route numérique du Gouvernement le 28 février 2013.

Dans ce contexte, le rapport de Mohammed Adnène Trojette sur *L'ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?* de 2013 s'est intéressé au modèle économique des redevances de réutilisation des données publiques mises en place par une vingtaine d'administrations (services de l'État et établissements publics administratifs). Le rapport préconise de tendre vers la gratuité de la réutilisation des données

publiques en considérant que « les coûts de production et de collecte des informations publiques devraient, en toute rigueur, peser exclusivement sur le budget de l'État, puisque ce sont des dépenses permanentes du service public. La prise en charge d'une part de ces coûts par les réutilisateurs fait peser un risque important sur la pérennité du service public. En effet, le monopole d'État de production d'informations publiques de référence s'érode à un rythme en accélération. [...] Les coûts marginaux inhérents à la diffusion des informations sur les plateformes peuvent éventuellement être couverts par une redevance, sous réserve qu'elle ne constitue ni un frein à la réutilisation ni une barrière à l'entrée des réutilisateurs ».

Surtout, le rapport Trojette a permis de disposer d'une évaluation fiabilisée du montant des redevances de réutilisation de données publiques par bénéficiaires (34,7 M€ en 2012), alors que leurs recettes étaient jusque-là imparfaitement connues, avec des évaluations allant de 35 à 69 M€²².

Tableau 1 : Redevances de réutilisation de données publiques recensées par le rapport Trojette

Service bénéficiaire	Recettes 2012	Part des acheteurs publics	
		Montant (€)	Pourcentage (%)
Institut national de l'information géographique et forestière	9 940 748 €	3 483 896 €	35,0 %
Institut national de la statistique et des études économiques	9 981 000 €	995 014 €	10,0 %
Office national d'information sur les enseignements et les professions	155 143 €	115 223 €	74,3 %
Ministères économiques et financiers	1 955 234 €	90 090 €	4,6 %
Ministère de l'intérieur	3 865 282 €	50 660 €	1,3 %
Service de l'observation et des statistiques	580 000 €	48 330 €	8,3 %
Météo-France	1 585 000 €	42 795 €	2,7 %
Agence de services et de paiement	53 480 €	31 360 €	58,6 %
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation	543 719 €	29 872 €	5,5 %
Service hydrographique et océanographique de la marine	1 300 000 €	29 000 €	2,2 %
Ministère de l'éducation nationale	131 091 €	7 032 €	5,4 %
Cour de cassation	264 120 €	6 624 €	2,5 %
Ministère de l'agriculture	16 700 €	6 560 €	39,3 %
Direction de l'information légale et administrative	892 326 €	4 020 €	0,5 %
Institut national de la propriété intellectuelle	2 744 054 €	3 363 €	0,1 %
Institut français du cheval et de l'équitation	81 671 €	1 645 €	2,0 %
Institut national de l'origine et de la qualité	79 265 €	920 €	1,2 %
FranceAgriMer	300 000 €	0 €	0,0 %
Conseil d'État	231 508 €	0 €	0,0 %
Commission d'accès aux documents administratifs	5 000 €	0 €	0,0 %
TOTAL	34 705 341 €	4 946 404 €	14,3 %

Source : M-A Trojette, *Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité des données sont-elles toutes légitimes ?*

Ce recensement a également permis d'identifier qu'une part non négligeable de ces redevances étaient acquittée par des acteurs publics, représentant 4,9 M€ soit un peu plus de 14 % du total des recettes. La proportion d'acheteurs publics (qui ne sont pas nécessairement des « administrations » au sens strict, mais peut également inclure des EPIC comme la RATP ou la SNCF) était variable selon les producteurs de données : elle était majoritaire pour les recettes

²² Voir notamment les développements pp. 41 et s. du rapport Trojette.

de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) et l'Agence de services et de paiement (ASP) et dépassait le tiers pour le ministère de l'agriculture et l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). Pour l'INSEE, les acheteurs publics représentaient 10 % de la totalité des recettes tirées de redevances de réutilisation en 2012.

À la suite de ce rapport, le Gouvernement s'est engagé à procéder à la suppression de plusieurs redevances de réutilisation des données publiques et à approfondir sa réflexion sur une plus grande extension du principe de gratuité des données publiques, notamment celles de l'IGN, du SHOM et de Météo-France, en demandant au SGMAP et à la direction du budget d'accompagner ces opérateurs dans l'adaptation de leurs modèles économiques.

Les décisions du CIMAP du 18 décembre 2013

Décision n° 24 : Le Gouvernement réaffirme le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques et décide de ne plus autoriser la création de nouvelle redevance.

Décision n° 25 : Sur la base du rapport remis par M. Trojette relatif au modèle économique des redevances de réutilisation des données publiques et après examen des différentes catégories de données publiques soumises à redevance, le Gouvernement décide de supprimer plusieurs redevances. Les redevances supprimées sont celles perçues sur :

- les données relatives aux dotations globales de fonctionnement versées aux collectivités locales par la direction générale des collectivités locales (ministère de l'Intérieur) ;
- les données comptables brutes gérées par la direction générale des finances publiques – balance des comptes définitifs des collectivités et établissements publics locaux recensés à compter de l'arrêté définitif des comptes 2013. Les fiches de situation financière des collectivités locales restent consultables sur le site collectivités-locales.gouv.fr ;
- le parcellaire agricole de l'Agence de services et de paiement (ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt) ;
- les données cadastrales de l'Institut national de l'origine et de la qualité (ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt) ;
- les données brutes diffusées par l'Institut français du cheval et de l'équitation ;
- les données relatives aux adresses postales des établissements scolaires (ministère de l'éducation nationale) ;
- les données de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions – ONISEP (ministère de l'éducation nationale) ;
- les données de la CADA ;
- les redevances sur la réutilisation professionnelle des informations suivantes diffusées par la DILA : ASSOCIATIONS, DEPOTS DES COMPTES DES ASSOCIATIONS, JORF, LEGI, KALI, JADE, CONSTIT, CASS-INCA, CAPP, CNIL, CIRCULAIRES.

Par ailleurs, le ministère de l'économie et des finances fournira en open data, sur une base hebdomadaire, la base des prix des carburants.

Décision n° 26 : Le Gouvernement précise sa doctrine en matière d'exceptions au principe de gratuité :

- aucune redevance ne saurait être exigée sur des données résultant des missions de service public des administrations générales. Il est demandé aux administrations d'accroître leurs efforts en matière de publication de données leur permettant de mener à bien leurs missions, de motiver leurs

décisions, de mesurer leurs activités ou leur bilan. Le site data.gouv.fr, est en mesure d'accueillir ces données ;

- le respect du secret statistique et donc l'anonymisation des informations pouvant éventuellement permettre d'identifier des personnes est un principe central du droit français. Certaines redevances ont été instaurées pour financer cette tâche, qui est indispensable avant ouverture de la donnée. Le Gouvernement demande au SGMAP d'apporter tout le soutien possible aux services publics concernés, afin d'identifier les moyens de réduire ces coûts sans dégrader la qualité de cette anonymisation ;

- enfin, le Gouvernement réaffirme que les opérateurs dont la mission même est de produire des données doivent rechercher des modèles économiques leur permettant de faire face à un paysage économique en profonde reconstitution. Conformément aux conclusions du rapport Trojette, il leur demande d'engager, dans les meilleurs délais, avec l'appui du SGMAP et du ministère du Budget, une réflexion sur les évolutions de leurs modèles économiques. Il leur demande de rechercher des modèles stimulant l'innovation autour de leurs données, favorables aux entrepreneurs innovants, et soutenables à l'heure de l'économie numérique, de la production de nombreuses données par les citoyens eux-mêmes, et des stratégies de plateformes.

Afin de mener cette transition qui vise à, maintenir et améliorer la qualité des informations publiques, à garantir la pérennité du service public et à développer des stratégies numériques pérennes, efficaces et innovantes, le Gouvernement demande au SGMAP d'accompagner au mieux ces opérateurs, tel l'IGN (Institut géographique national), le SHOM (Service hydrographique et océanographique de la marine) ou Météo France, en lien avec les ministères de tutelle pour définir avec eux des trajectoires d'investissement dans l'innovation compatibles avec le redressement des finances publiques.

Le bilan de ces annonces du CIMAP du 18 décembre 2013 est mitigé. Si des redevances ont effectivement été supprimées, d'autres ne l'ont pas été, ou alors imparfaitement. C'est ainsi que les données du référentiel parcellaire graphique (RPG) de l'ASP ne sont ouvertes et gratuites que pour les années 2010 à 2012 et uniquement pour les niveaux 1 et 2 (sur 4 communicables). Les administrations, notamment celles du ministère de l'écologie, continuent de payer des redevances pour accéder au niveau 3 du RPG, tandis que l'accès au niveau 4 leur est largement refusé (*cf. infra*). En outre le rôle d'accompagnement vers de nouveaux modèles économiques de certains opérateurs qui était dévolu au SGMAP et à la direction du budget a peu prospéré, notamment en raison de la réticence de cette dernière à fragiliser les recettes propres des producteurs de données publiques. Enfin, loin d'être supprimées, le niveau des redevances de réutilisation de données publiques a même très fortement progressé chez certains producteurs (*cf. infra*).

1.2.3. Les pratiques ne reconnaissent pas toujours une spécificité des échanges de données entre les administrations

Les réponses apportées par certains producteurs de données à l'enquête réalisée par la mission permettent de constater l'hétérogénéité des pratiques de ces administrations en matière de reconnaissance d'une spécificité tarifaire pour les échanges réalisés entre administrations par rapport à la tarification pour réutilisation des données publiques. Or, une spécificité des conditions tarifaires des échanges de données entre les administrations est non seulement possible dès lors que n'est pas introduit une distorsion de concurrence avec un producteur privé équivalent, mais également largement prescrite au regard du droit positif (*cf. supra*).

Les pratiques se répartissent entre l'affirmation d'une gratuité, l'usage de conditions tarifaires préférentielles ou la négation de toute spécificité des administrations quant à l'application d'une redevance lorsque ces données peuvent également être transmises au secteur privé. Il en ressort un manque de lisibilité et de cohérence (avec parfois des pratiques différentes entre services d'une même direction d'administration centrale, comme à la DGFIP ou à la DGDDI) préjudiciables à la bonne circulation des données entre les administrations.

1.2.3.1. Des pratiques de gratuité

Plusieurs organismes publics producteurs de données reconnaissent un principe de gratuité des échanges vers les administrations, généralement sous la forme de conventions bilatérales définissant les modalités de restitutions et leur gratuité. Le principe de gratuité des échanges de données vers les administrations n'est donc pas affirmé, mais il est de fait appliqué dans le cadre de la négociation de ces conventions.

Il en est ainsi du service des collectivités locales de la DGFIP qui fournit des données de l'infocentre CCI (comptabilité des collectivités territoriales et des établissements locaux) à plusieurs administrations, parmi lesquelles le ministère de la culture, le ministère de l'écologie, la direction générale des collectivités locales (DGCL), la délégation générale à l'Outre-mer, la Cour des comptes, la direction du budget, la direction générale du trésor, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, la direction générale de l'offre de soins, la direction de la sécurité sociale, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), la direction générale de la cohésion sociale, ou encore la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ou l'institut des données de la santé.

Pour d'autres organismes publics producteurs de données, la gratuité des échanges de données vers les administrations participe d'un principe de gratuité générale des données produites. C'est principalement le cas dans le domaine des données environnementales produites par le MEDDE, l'ADEME, l'ONEMA ou les agences de l'eau en application des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement. Pour ces dernières, l'ensemble des données produites sont mises à disposition gratuitement sur le portail internet du Service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau (SANDRE)²³.

1.2.3.2. Des pratiques tarifaires préférentielles, plus ou moins généralisées et rationalisées

Un certain nombre de producteurs publics de données ont mis en place des pratiques tarifaires préférentielles pour les données transmises à destination d'autres administrations, sans que ces pratiques soient uniformes. Dans le cas de l'INSEE, ces pratiques préférentielles, qui tiennent essentiellement à l'existence – ou non – d'une contrepartie de fourniture de données, sont assez peu lisibles.

Certains producteurs réservent la gratuité de leurs données à leurs ministères de tutelles, comme le service hydrographique et océanographique de la marine – SHOM – pour le ministère de la défense, ou encore l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation –

²³ <http://www.sandre.eaufrance.fr>

ATIH – pour « les demandes émanant du ministère chargé de la santé, du ministère chargé de la sécurité sociale, des organismes d'assurance maladie, des ARS, des organismes représentant les établissements de santé, ou visant à la réalisation de travaux de recherche à finalités non marchandes dans le domaine de la santé »²⁴.

Plus globalement, certains producteurs de données étendent la gratuité des échanges à l'ensemble des administrations de l'État. L'Agence de services et de paiement – ASP – affirme ainsi pratiquer la gratuité pour les services centraux et déconcentrés de l'État, les autres organismes publics étant soumis à la tarification de droit commun pour l'utilisation du répertoire parcellaire graphique (RPG). France Agrimer pratique également la gratuité de la diffusion des données pour les services centraux et déconcentrés de l'État, étendue aux établissements publics à vocation de recherche en agronomie, agroalimentaire et/ou statistiques, tandis que les autres structures publiques ne bénéficient d'aucune condition tarifaire préférentielle.

Le bureau des études statistiques en matière fiscale (GF-3C) de la DGFIP, qui bénéficie du statut de service statistique ministériel depuis 2012, n'applique la gratuité des échanges de données que pour celles à destination des autres services statistiques²⁵. Cependant, la mise en œuvre de cette gratuité n'est que progressive, et le bureau GF3C a continué à appliquer, en 2014, des redevances sur les données transférées à d'autres administrations, par exemple pour les données Filocom au profit du service statistique du MEDDE²⁶.

Sans pratiquer la gratuité, certains producteurs de données peuvent octroyer des remises tarifaires aux administrations. Le bureau de recherche géologique et minière (BRGM) offre ainsi une réduction de 15 % pour les cartes géologiques numériques, tout en faisant bénéficier les services déconcentrés de l'État, notamment les préfetures, les directions

²⁴ Extrait de la délibération du conseil d'administration de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation du 2 avril 2014.

²⁵ Ministère de l'agriculture : service de la statistique et de la prospective (SSP) ; ministère de l'intérieur – collectivités territoriales : département des études et des statistiques locales (DESL) ; ministère de l'intérieur – immigration : département des statistiques, des études et de la documentation (DSED) ; ministère de l'intérieur – sécurité : service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) ; ministère de la culture et de la communication : département des études, de la prospective et des statistiques (Deps) ; ministère de la défense : observatoire économique de la défense (OED) ; ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie : service de l'observation et des statistiques (SOeS) et bureau des statistiques des pêches et de l'aquaculture ; ministère des finances et des comptes publics – direction générale des douanes et des droits indirects : département des statistiques et des études économiques (DSEE) ; ministère des finances et des comptes publics - direction générale des finances publiques : bureau des études statistiques en matière fiscale (GF3C) ; ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la Recherche : sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) et direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) ; ministère de la décentralisation et de la fonction publique : département des études et des statistiques ; ministère de la ville, de la jeunesse et des sports : mission des études, de l'observation et des statistiques (Meos) ; ministère de la justice : sous-direction de la statistique et des études ; ministère des affaires sociales, de la santé : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) ; ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares). Source : <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=statistique-publique/services-statistiques-ministeriels.htm>

²⁶ Le fichier FILOCOM (Fichier des Logements par COMMune) est construit par la DGFIP pour les besoins du MEDDE. Il est constitué par le regroupement des fichiers relatifs à la taxe d'habitation, au foncier (propriétés bâties), aux propriétaires et à l'impôt sur le revenu.

départementales des territoires (DDT) et les directions régionales de l'équipement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de licences gratuites pour les cartes géologiques harmonisées de 42 départements depuis juin 2010.

Pour le répertoire SIRENE de l'INSEE, une remise tarifaire de 30 % par rapport au prix catalogue²⁷ pour les services de l'État est pratiquée de manière non systématique : certains ministères sont, jusqu'en 2014, soumis au tarif catalogue, d'autres bénéficient d'une remise de 30 % ; les derniers bénéficient d'une gratuité totale dans une logique de réciprocité de services. Ainsi, l'agence pour l'information financière de l'État (AIFE), la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), la DGFIP, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), le service des achats de l'État et la DREES bénéficient d'une mise à disposition gratuite de la base SIRENE. La CNAF bénéficie également de la gratuité, mais l'ACOSS, l'AGIRC-ARRCO et le RSI sont assujettis au tarif de droit commun. Au sein de l'État, le ministère de l'écologie - MEDDE (services centraux et services déconcentrés) et le ministère de l'agriculture (MAAF) sont également soumis au prix catalogue, de même que la direction de l'information légale et administrative (DILA), alors que d'autres ministères bénéficient de la gratuité. Dans sa réponse à l'enquête de la mission, l'INSEE affirme être en train de négocier une convention avec le MEDDE et avec le MAAF pour leur permettre de bénéficier d'une remise de 30 % sur le prix catalogue. Comme évoqué *supra*, aucune base réglementaire ne semble pourtant permettre à l'INSEE de prélever une redevance sur les services de l'État.

De même la transmission des données cadastrales par la DGFIP à d'autres administrations obéit, s'agissant de l'accès aux données littérales de la base MAJIC, à des pratiques peu lisibles. En effet, plusieurs conventions bilatérales prévoient des mises à disposition gratuites (pour l'INSEE, la MSA, la DGDDI, l'IGN), souvent en contrepartie d'échanges de données. D'autres conventions ne prévoient que des mécanismes particuliers de mise à disposition, sans gratuité²⁸. Au sein de la DGFIP, sur les 105 conventions ou conventions-types recensées par la mission risques et audit de cette direction en septembre 2014, 60 (soit 57 %) ne prévoient pas de facturation.

Le fichier des comptes bancaires (FICOBA) est transmis par la DGFIP²⁹ à plusieurs administrations de l'État (TRACFIN, INSEE, DGDDI, ministère de l'intérieur, ministère de la justice, etc.), à des opérateurs de l'État comme Pôle emploi, ou à des organismes de sécurité

²⁷ Arrêté du 29 janvier 2014 relatif à la mise à disposition du public pour un usage de rediffusion de la base de données électronique de l'Institut national de la statistique et des études économiques dénommée « SIRENE ».

²⁸ La DGFIP a fourni à la mission trois conventions avec des organismes chargés d'une mission de service public qui prévoient des dispositifs tarifaires (FNSAFER, Fédération des conservatoires botaniques nationaux, Fédération des conservatoires d'espaces naturels).

²⁹ La DGFIP est chargée de la gestion du fichier des comptes bancaires FICOBA, qui recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France. Il s'agit d'un fichier déclaratif : il est essentiellement alimenté par les banques dans le cadre d'une obligation déclarative prévue à l'article 1649A du code général des impôts. Il est soumis au secret professionnel prévu à l'article L. 103 du livre des procédures fiscales. Les échanges et la nature des informations transmises aux autres partenaires dépendent donc de l'existence de dispositions législatives autorisant la levée du secret professionnel. Les données fournies sont essentiellement les données d'identification des personnes physiques ou morales titulaires (état civil, adresses) et des coordonnées bancaires, en réponse à une interrogation du fichier à partir d'éléments d'état civil.

sociale (CNAVTS, CNAMTS, RSI, CNIEG, MSA, etc.), ainsi qu'à la Banque de France³⁰. Alors que les transmissions d'informations issues du FICOBA sont réalisées gratuitement pour l'ensemble des organismes publics autorisés, la Banque de France est la seule entité à être facturée par la DGFIP pour un montant forfaitaire de 65 478,38 € par an.

La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a une pratique peu homogène de tarification pour les administrations, celle-ci variant en outre selon les deux directions productrices de données, le département des statistiques et des études économiques (DSEE) et la direction nationale des statistiques et du commerce extérieur (DNSCE).

Pour les produits diffusés par le DSEE, la réponse fournie par la DGDDI au questionnaire de la mission précise que « *les demandes émanant du système statistique public, de ministères (adresses internet en .gouv.fr), de la Banque de France, de l'OCDE, d'EUROSTAT, ... sont réalisées à titre gratuit. Les demandes émanant de la presse sont également traitées à titre gracieux, soit par réponse appropriée à la demande, soit par fourniture de données brutes aux journalistes si les manipulations à engager s'avèrent très importantes. Ainsi, le principe de gratuité n'est pas appliqué à l'ensemble des administrations publiques tandis que certaines demandes émanant de la sphère privée (la presse) sont traitées gratuitement* ». A contrario, les demandes de production de données formulées par des administrations auprès de la DNSCE de la DGDDI ne font jamais l'objet d'une transmission gratuite à d'autres administrations, à l'exception de certaines données sollicitées par l'INSEE.

1.2.3.3. Des pratiques non préférentielles de tarification

Plusieurs organismes publics producteurs de données ne reconnaissent aucune spécificité tarifaire pour les échanges entre administrations. C'est notamment le cas, au sein de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), des données produites par la direction nationale des statistiques et du commerce extérieur (DNSCE) – cf. *supra*. En outre, pour les données produites par le département des statistiques et des études économiques (DSEE) de cette direction générale, le critère de gratuité pour les administrations identifiées par les « *adresses internet en .gouv.fr* » semble très empirique³¹.

L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), opérateur de l'État sous la tutelle du ministère de l'agriculture, ne reconnaît l'application de la gratuité des transmissions de données du système d'information relatif aux équidés (SIRE)³² que pour les « personnes

³⁰ Au sens de la comptabilité nationale, la Banque de France n'est pas une administration publique. Dans sa réponse au questionnaire adressé par la mission, le secrétariat général de la Banque de France note d'ailleurs qu'elle « *est une « institution dont le capital appartient à l'État » aux termes de l'article L. 142-1 du Code monétaire et financier*. Elle a été qualifiée par le Tribunal des conflits de « *personne publique* » (T. conflit., 16 juin 1997, n°3054, Sté La Fontaine de Mars et Épx Muet), et par le Conseil d'État de « *personne publique sui generis* » (CE, avis, 9 décembre 1999), ou de *personne publique « d'une nature particulière »* (CE, 22 mars 2000 n°203854, n° 203855 et n° 204029 Synd. Nat. Autonome personnel Banque de France), le Conseil d'État ayant notamment souligné qu'elle n'entrait dans aucune des catégories habituelles de personnes de droit public ».

³¹ Cf. *supra*.

³² Le système d'information relatif aux équidés (SIRE) est le fichier central référençant les données relatives aux équidés présents sur le territoire français. Il est l'outil de gestion de l'état civil des équidés

autorisées » par l'article R. 212-14-4 du code rural³³. Pour les autres administrations, et notamment les demandes d'informations émanant des réquisitions des juridictions judiciaires, il n'est pratiqué aucune préférence tarifaire et l'accès aux données du SIRE est basée sur le même tarif que pour tous les usagers demandeurs d'information.

La particularité de Météo-France, établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de l'écologie, est de réaliser, pour d'autres administrations, des prestations relevant de l'exercice de missions de service public administratif mais également de nature concurrentielle. Pour celles réalisées à titre administratif, aucune différence de tarification n'est pratiquée entre les réutilisations internes de ces données publiques par des opérateurs privés et par des administrations.

Le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) ne prévoit également aucune tarification préférentielle pour les administrations par rapport au prix catalogue, à l'exception de sa tutelle ministérielle, le ministère de la défense. Cependant, il est intéressant de noter que l'établissement a proposé de mettre en place, en 2012, une « licence globale » à son principal client le ministère de l'écologie et ses opérateurs. Ce projet de protocole ne visait pas tant l'octroi d'un tarif préférentiel que l'objectif de mutualisation de l'ensemble des besoins du MEDDE et des établissements publics sous sa tutelle, par la fourniture d'un accès libre et non limité à tous les produits du SHOM pour des missions non industrielles ou commerciales. Cette proposition a été examinée très sérieusement, en particulier par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du MEDDE et des opérateurs, mais n'a pas abouti en raison des conditions tarifaires proposées par le SHOM.

Le projet de convention cadre d'échange de données entre le SHOM et le MEDDE et ses opérateurs

En 2013 et 2014, le SHOM, les directions du MEDDE (DGALN, DGITM-DAM, DGEC, DEB, DIRM, DGPR, CGDD) et ses opérateurs (IREMER, AAMP) ont dressé un bilan des besoins de données du SHOM dans le cadre du groupe de travail Géoinformation pour la mer et le littoral (GIMEL). Ce travail s'inscrivait dans le constat d'une faible utilisation des données du SHOM.

Le premier enseignement de l'état des lieux dressé est la différence entre le montant annuel des acquisitions de données du MEDDE et de ses opérateurs (63 000 € en 2013) et la valeur catalogue des données utilisées (260 000 €). Cette différence tient notamment à l'usage de données anciennes acquises à faible prix avant la transformation du SHOM en EPA et pour lesquelles le MEDDE et ses opérateurs ne disposaient plus de droits d'utilisation, mais également à l'existence de phénomène de renoncement aux données en raison de leur coût qui ont pu susciter des phénomènes de duplication.

proposant aide à la sélection et tenue des livres généalogiques, mais a également un objectif d'amélioration de la traçabilité sanitaire des équidés.

³³ Selon cet article, peuvent être destinataires des données du SIRE : les personnes, services ou organismes qui contribuent à l'identification des animaux ; les préfets ; les agents des services de police et des unités de gendarmerie nationales ; les agents des services de secours contre l'incendie ; les maires ; les organismes à vocation statistique pour l'analyse et l'information ; les organismes à vocation sanitaire ; les organismes payeurs des aides agricoles ; les organismes qui contribuent à l'amélioration génétique des animaux ou la recherche ; les personnes ou organismes mentionnés à l'article L. 214-6 ; les personnes chargées de l'équarrissage ; les agents et organismes mentionnés aux articles L. 214-19, L. 214-20, L. 231-2 et L. 231-4 du code rural.

Le second enseignement de l'état des lieux est qu'il a permis d'établir une liste des besoins de données du SHOM de la part des services du MEDDE et de ses opérateurs.

Le SHOM a ainsi proposé une convention-cadre de diffusion des données pour lesquelles un besoin a été exprimé, fondée sur le principe d'un accès mutualisé et sur une licence globale. Ce projet de licence globale n'incluait cependant aucun aménagement tarifaire, et le SHOM a évalué le coût de cette licence globale à 2,8 M€ sur trois ans, soit 933 000 € par an.

Malgré une note favorable à cette proposition du SHOM émanant de la DGALN et adressée au secrétaire général du MEDDE le 10 juillet 2014, cette proposition de licence globale pour l'acquisition de données n'a pas prospéré, notamment parce qu'elle aurait conduit à multiplier par 15 le montant des sommes payées par le MEDDE au SHOM.

L'échec de la négociation de cette licence globale, qui tient à son prix, a accéléré le phénomène de renoncement aux données du SHOM au sein des services du MEDDE (*cf. infra*).

En dehors du référentiel à grande échelle de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) qui est diffusé au coût marginal pour les activités de service public administratif des administrations (*cf. infra*), les autres produits de l'IGN ne font l'objet d'aucune tarification préférentielle pour les administrations, et les redevances qui sont perçues sur ces dernières sont au tarif du catalogue³⁴. Cependant, l'IGN a construit une offre forfaitaire payante (offre « Autorités publiques locales » - APL) en faveur des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des services déconcentrés de l'État. Cette offre donne accès, pour un territoire donné, à l'ensemble des bases de l'IGN³⁵.

1.2.3.4. L'exemple le plus abouti de traitement préférentiel des administrations : le cas du référentiel à grande échelle de l'IGN

À la suite du rapport remis par le député Guy Lengagne sur *Les perspectives d'évolution de l'information géographique et les conséquences pour l'IGN* en septembre 1999, le Gouvernement a décidé en février 2001 de confier à l'IGN la réalisation d'un référentiel à grande échelle (RGE), visant à satisfaire la demande d'informations cartographiques entre, d'une part, la petite et moyenne échelle et, d'autre part, la très grande échelle (précision cadastrale).

La réalisation a été appuyée par les subventions budgétaires prévues au sein des contrats d'objectifs et de moyens successifs entre l'État et l'établissement. Dans un rapport conduit en 2005 par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration

³⁴ Sont considérées, aux termes de la liste publiée sur le site data.gouv.fr, comme des données publiques de l'IGN soumises à redevances de réutilisation : l'orthophotographie numérique à haute résolution, la carte forestière et les bases de données « 3D bâtiments » ; les fonds cartographiques numériques du 1/25 000 au 1/ 1000 000^e; les bases de données topographiques et routières à moyenne échelle ; HistoLitt et Scan Littoral ; les bases relatives à la géométrie des unités statistiques de l'INSEE ; les bases de données associées à EDUGEO.

³⁵ Il s'agit en particulier des bases suivantes : SCAN 25, SCAN 50, SCAN 100, SCAN Départemental, SCAN Régional, SCAN OACI, SCAN État-major 10 et 40, SCAN Express, SCAN Historique 25 et 50, les bases de données au format vectoriel du référentiel des réseaux (routier, ferré, hydraulique...) et de l'espace forestier : BD CARTO et BD Forêt V1 et V2, ainsi que la base de données images de la plus haute résolution disponible : BD ORTHO.

et le Conseil général des ponts et chaussées³⁶, les rapporteurs relevaient que le tarif du RGE était jugé cher notamment au regard des offres proposées par la concurrence, et que cette tarification était mal acceptée par les administrations. Le contexte de la parution de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), ainsi que la fin du droit d'exclusivité de l'IGN sur les productions géographiques à destination des administrations, a accéléré la réflexion sur la mise à disposition du RGE au coût marginal de diffusion à destination des administrations, que recommandait l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAé).

Le périmètre du Référentiel à grande échelle (RGE) de l'IGN

Le RGE est composé de cinq composantes (orthophotographique, topographique, altimétrique, parcellaire et adresse) qui fournissent des informations géographiques parfaitement superposables.

BD Ortho

La BD Ortho est la composante orthophotographique numérique. Disponible sur l'ensemble du territoire national, sa fréquence de mise à jour, qui est actuellement de quatre ans, est portée progressivement à trois ans.

BD Topo

La BD Topo est la composante topographique. C'est une description vectorielle 3D (structurée en objets) des éléments du territoire et de ses infrastructures, de précision métrique, exploitable à des échelles allant du 1 : 5 000 au 1 : 50 000. Elle couvre de manière cohérente l'ensemble des entités géographiques et administratives du territoire national. Elle permet la visualisation, le positionnement, la simulation au service de l'analyse et de la gestion opérationnelle du territoire. La description des objets géographiques en 3D permet de représenter de façon réaliste les analyses spatiales utiles aux processus de décision dans le cadre d'études diverses.

RGE Alti

Cette base de données a pour objectif à terme de couvrir l'ensemble du territoire national concerné par le RGE. Sur les zones inondables et littorales, des besoins spécifiques en altimétrie liés à la mise en œuvre de la directive européenne inondation et aux problématiques d'aménagement et de gestion des risques sur le littoral ont été identifiés. Le RGE ALTI est constitué à partir de levés obtenus par LIDAR aéroporté ou par corrélation d'images aériennes. Litto3D est un modèle numérique altimétrique précis continu terre-mer réalisé en commun par le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) et l'IGN. Sur le littoral, le RGE ALTI et la composante terrestre du produit Litto3D sont identiques.

BD Adresse

La BD Adresse permet de localiser précisément des informations par adresses postales en bénéficiant de l'exhaustivité, de la continuité territoriale et de la précision géométrique du RGE. Elle contient plus de 25 millions d'adresses géolocalisées sur l'ensemble du territoire national. Elle intègre les limites administratives et le réseau routier de la BD TOPO restreint à une géométrie en 2D et renseigné des noms de rue. Elle est constituée de l'ensemble des adresses localisées essentiellement au niveau de la plaque adresse, et du filaire routier complet, avec noms de voie et adresses au carrefour.

La Base adresse nationale (BAN) est issue de l'association de l'IGN, La Poste, l'Administrateur Général des Données et la mission Etalab, ainsi que l'association OpenStreetMap France en novembre

³⁶ IGF-IGA-CGPC, *Rapport d'enquête sur le référentiel à grande échelle de l'institut géographique national*, décembre 2005.

2014. Ce partenariat a vocation à s'étendre progressivement à tous les acteurs de l'adresse. Chaque adresse recensée sur le territoire français sera proposée avec ses coordonnées géographiques. La BAN sera notamment constituée à partir de la base adresse commune de l'IGN, de La Poste et de la DGFIP, puis enrichie par les données produites par les administrations et nourrie des contributions citoyennes.

BD Parcellaire

La BD Parcellaire est la version informatisée, géoréférencée et assemblée du plan cadastral. Le plan cadastral permet d'identifier, de localiser et de représenter la propriété foncière. Elle constitue un fonds de plan à grande échelle : près de 95 % des plans cadastraux ont été constitués à une échelle supérieure au 1 : 2 500. Elle permet d'établir un plan d'occupation des sols (POS) ou un plan local d'urbanisme (PLU) numérisé ; elle permet également de réaliser des études de faisabilité. Elle est également un support d'analyses spatiales, en croisant les données graphiques avec les informations sémantiques.

L'IGN et la Direction générale des finances publiques (DGFIP) se sont entendus sur quatre principes fondamentaux présidant à la constitution de la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU) : continuité des limites des parcelles, des feuilles cadastrales et des limites de communes sur l'ensemble du territoire, en conformité avec la réalité du terrain et les actes réglementaires ; niveau d'exactitude minimum visé équivalent à celui du RGE ou du plan cadastral, soit au moins le meilleur de l'existant ; disponibilité des limites parcellaires et administratives en mode vectoriel sur l'ensemble du territoire ; cohérence avec les autres couches du RGE et les autres objets du plan cadastral. La production effective a commencé au premier semestre 2015.

Source : IGN.

Le contrat d'objectifs et de performance 2010-2013 entre l'État et l'IGN a retenu l'ambition d'une diffusion la plus large possible du RGE, qui s'est concrétisée par la décision de diffuser le RGE, à compter du 1^{er} janvier 2011, au seul coût de reproduction et de diffusion dès lors qu'il est utilisé pour l'exercice d'une mission de service public ne revêtant pas un caractère industriel et commercial.

Les organismes éligibles à la diffusion au coût marginal doivent au préalable s'être inscrits auprès de l'IGN et s'engager à respecter certaines dispositions (mission de service public, sans caractère industriel ou commercial). Cette inscription se fait par le biais d'un formulaire accessible sur l'espace professionnel de l'IGN. L'incidence sur la trajectoire de chiffre d'affaires de l'IGN a été compensée par une majoration brute de 6 M€ de sa subvention pour charges de service public en provenance du programme 159 – *Information géographique et cartographique*, gagée par un débasage de crédits du ministère de l'écologie et d'autres ministères bénéficiaires de la mesure.

Le RGE a vu son utilisation par le secteur public croître de façon très significative depuis qu'il est gratuit pour les administrations pour l'exercice de leurs missions de service public administratif. La valeur de cet usage, exprimée sur la base des tarifs 2013, a été évaluée par l'IGN à 228 M€ au total pour les deux années 2011 et 2012, soit 114 M€ par an³⁷. Pour les seuls ministères de l'écologie (MEDDE) et de l'agriculture (MAAF), cette valeur d'usage en 2011-2012 a représenté 14,7 M€, soit 7,3 M€ par an.

³⁷ Selon l'IGN, cette évaluation repose sur plusieurs hypothèses car l'utilisateur n'est pas tenu d'indiquer le nombre de postes informatiques sur lesquels il installe les données ni les destinataires habilités auxquels il a transmis les données. Il s'agit donc d'un ordre de grandeur, basé sur l'hypothèse d'une installation sur cinq postes par organisme.

La comparaison de cette valorisation de plus de 100 M€ par an avec le chiffre d'affaires antérieur issu des licences du RGE au secteur public (environ 6,3 M€ par an) montre que la gratuité a conduit à une multiplication de l'utilisation du RGE. L'essentiel de la valorisation provient de la BD Topo, ce qui est un signe que le secteur public a très majoritairement attendu la gratuité pour utiliser les données topographiques de précision de l'IGN.

1.2.4. La structure de tarification des données aux administrations est hétérogène

La mission a recensé cinq modalités de tarification des échanges de données entre les administrations, qui peuvent dépendre des objectifs de l'organisme vendeur. Le mode de tarification appliqué peut également dépendre de la nature des fichiers demandés, de l'organisme demandeur ou de l'objet de la demande de données (type de réutilisation de la donnée). Pour les données publiques au sens de la loi CADA, et dès lors que l'administration productrice ne pratique pas la gratuité, la structure de tarification aux administrations ne se distingue pas de celle appliquée aux autres réutilisateurs³⁸. Pour les données publiques, la structure tarifaire peut varier selon le type de réutilisation :

- Réutilisation interne des données, donc pour les besoins propres de l'utilisateur ;
- Réutilisation commerciale, qui consiste à exploiter les données achetées dans le cadre d'une activité économique, par exemple à travers l'élaboration de produits dérivés ou de services ayant vocation à être cédés, de manière gratuite ou onéreuse, à d'autres acteurs. Pour ce type de réutilisations, la tarification entend capter une partie du chiffre d'affaires réalisé par le réutilisateur.

Le mode de tarification de la base SIRENE de l'INSEE, comme celle du SHOM, suit notamment cette logique. Pour une réutilisation interne des produits du SHOM, les administrations « *paient une redevance d'un montant fixe, qui dépend du produit, et de l'intensité de l'utilisation (nombre de postes sur lesquels les produits sont utilisés)* ». Lorsque des organismes, y compris publics (comme Météo-France) acquièrent des données du SHOM dans le cadre d'une réutilisation commerciale, les redevances à verser au SHOM sont proportionnelles au chiffre d'affaires généré directement par la réutilisation de ces produits.

Pour les données « non publiques » au sens de la loi CADA, la plupart des échanges de données entre administrations est réglée par des conventions qui incluent un volet tarifaire ainsi que la description des données transmises et les modalités de transmission. Certaines administrations procèdent également par devis acceptés.

1.2.4.1. La tarification par forfait annuel

Le forfait annuel consiste, pour une administration acheteuse de données, à payer un montant fixe annuel lui donnant un droit de tirage des données demandées ou l'accès à des données d'enquêtes. Le forfait annuel correspond au paiement du prix d'un abonnement ou à la

³⁸ Pour les services de l'État, la structure de tarification est établie par arrêté du ministre concerné. Pour les autres administrations (établissements publics, collectivités territoriales, etc.), la structure de tarification est fixée par l'organe délibérant ou par décision de l'exécutif.

participation financière dans le cadre d'un cofinancement d'enquêtes ou de projets de mutualisation de l'accès à des bases de données.

Dans le cadre du dispositif de transmission des données sociales, la CNAV applique une tarification forfaitaire à chaque organisme du projet, selon une clé de répartition déterminée sur la base de la « *contribution du régime dans la mise à disposition des informations* ». La clé forfaitaire de répartition, dans le cas du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), repose sur le volume des demandes de chacun des organismes partenaires et les « *dépenses de fonctionnement engagées par la CNAV à ce titre* ».

La CNAV transmet les données relatives aux droits aux soins de santé des ressortissants d'un régime français de retraite résidant à l'étranger à la CNAMTS sur la base d'un forfait annuel fixe établi dans une convention entre ces deux partenaires.

1.2.4.2. La tarification par redevance forfaitaire

Ce mode de tarification relève du paiement d'un prix unitaire défini pour une prestation donnée. Ce prix peut être celui de l'établissement d'une licence ou d'une convention donnant des droits définis d'accès à des données pour l'administration demandeuse. Selon l'administration productrice, le tarif forfaitaire peut s'appliquer à la base de données demandée, à une partie de la base sur une zone géographique, un niveau administratif, ou sur un type d'individus.

À titre d'exemple, l'INSEE met annuellement à disposition de la DARES pour 60 000 € par an les données de l'enquête annuelle sur les coûts de la main d'œuvre et la structure des salaires (ECMOSS) aux termes d'une convention quadriennale conclue en avril 2015. De même, chaque année, l'ACOSS facture à l'Insee la mise à disposition de données administratives sur les effectifs et les salaires dans les entreprises.

1.2.4.3. La tarification proportionnelle au volume de la demande

Pour certaines données échangées entre administrations, notamment dans la sphère sociale, un prix unitaire est appliqué à la ligne de déclaration (DADS des gens de maison) ou à la notification (compte personnel de formation - CPF). Il peut être dégressif. Pour la transmission des données de la CNAV à l'INSEE, il est appliqué une tarification proportionnelle à la demande. Les données individuelles sur les salariés sont facturées à la déclaration et celles relatives à l'état civil à l'INSEE reposent sur le nombre de transmissions.

1.2.4.4. La tarification « freemium »

L'accès à une partie des données se fait à titre gracieux mais au-delà d'un certain volume de données ou d'un certain niveau de précision, celui-ci donne lieu à une contrepartie financière de la part de l'administration demandeuse.

La logique « freemium » est celle de l'IGN, y compris pour les administrations. En effet, elle propose tout d'abord des données ouvertes sous licence Etalab sur son site internet. De plus, depuis 2011, les données du référentiel à grande échelle (RGE) sont gratuites pour les

administrations publiques dans le cadre de l'exercice de leurs missions de service public ne revêtant pas un caractère industriel ou commercial. Parallèlement, l'IGN conserve une offre payante, notamment pour la mise à disposition de la BD CARTO et de SCANS à des administrations publiques et propose aux collectivités territoriales un forfait payant « Autorités Publiques Locales » (APL) libérateur sur un territoire donné.

La même logique prévaut pour les données cadastrales de la DGFIP. La consultation et la délivrance d'extraits (jusqu'au format A3 ou A4) des plans cadastraux est possible gratuitement en ligne³⁹. Cependant, la transmission de feuilles numériques de plans au-delà de ces formats est en général payante, sauf pour les communes et certains services de l'État (IGN, INSEE, DGDDI) sur la base de conventions.

1.2.4.5. La combinaison d'un tarif forfaitaire et d'un tarif proportionnel

L'administration vendeuse applique un prix fixe correspondant à un ticket d'entrée (par convention, par base de données, par année, selon le temps de travail passé) auquel s'ajoute un tarif proportionnel au volume de la demande. La partie proportionnelle de la tarification peut être linéaire (paiement à la ligne) ou fonctionner par tranches (selon zone géographique, volume de données déterminé, nombres de fichiers).

Ainsi, le volume de la demande peut s'appréhender sur la base du nombre de lignes requêté ou le nombre de fichiers demandé mais également selon un découpage géographique (département, région...). Ce modèle est le plus répandu parmi les administrations publiques interrogées. À titre d'exemple, pour la mise à disposition du référentiel parcellaire graphique (RPG), l'ASP facture un prix forfaitaire de 540 € par convention auquel s'ajoute un prix variable de 118 € par tranches de 5 départements⁴⁰.

Pour la mise à disposition des résumés d'informations médicales issues du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), le modèle de tarification de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) repose sur deux niveaux⁴¹ : si moins de quatre heures de travail ont été nécessaires pour satisfaire la demande, le prix est forfaitaire et égal à 250 € ; si plus de quatre heures de travail ont été nécessaires, le prix sera de 250 € (part forfaitaire) + 0.34 cts € par tranches de 999 cellules.

La DGFIP combine également deux tarifications pour la mise à disposition des fichiers fonciers⁴² : une redevance forfaitaire égale à 115 € si la commande porte uniquement sur un ou sur plusieurs départements entiers ou de 320 € s'il est nécessaire d'extraire des données communales des bases départementales MAJIC ; une redevance proportionnelle qui dépend de la nature des éléments demandés (parcelles, locaux, comptes de propriétaires) et du nombre d'éléments délivrés.

³⁹ www.cadastre.gouv.fr

⁴⁰ Convention de mise à disposition de données attachées aux surfaces objet des aides du 1er pilier, Contours graphiques des îlots du RPG et données associées.

⁴¹ Délibération n°8 du Conseil d'administration de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation, 2 avril 2014.

⁴² <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/5368-PGP.html>

2. Les flux budgétaires liés aux échanges de données entre administrations sont faibles

2.1. La réalisation de la cartographie des flux budgétaires liés aux échanges onéreux de données entre les administrations se fonde sur des options méthodologiques

La lettre de mission de la directrice du cabinet du Premier ministre demandait, en premier lieu, de dresser une « *cartographie des dépenses publiques consacrées par les administrations à l'acquisition ou à la fabrication de données produites par d'autres administrations ou services publics* ».

2.1.1. La cartographie des flux budgétaires est établie à l'issue de choix de périmètres

La réalisation de la cartographie des flux financiers consacrés par les administrations à se procurer des jeux de données produits par d'autres administrations a imposé à la mission de fixer des périmètres à son analyse.

2.1.1.1. Le choix du périmètre des acheteurs et des vendeurs : quelles administrations ?

L'ensemble des administrations produit, traite ou utilise des données de différentes natures pour exercer ses missions de service public. En conséquence, l'accès à la donnée est une problématique qui concerne un très grand nombre d'acteurs publics.

Cela étant, la mission a été confrontée à la définition de la notion d'administration, celle-ci pouvant être appréciée de manière organique (de par le statut des entités : État, collectivités territoriales, établissements publics) ou fonctionnelle (activités de service public administratif, activités de service public industriel et commercial).

La mission s'est efforcée de croiser les deux approches en cherchant à préciser le périmètre pertinent des administrations au moyen de plusieurs approches.

La première approche a été de s'appuyer sur la comptabilité nationale et sur le secteur institutionnel des administrations publiques, défini par l'INSEE comme « *l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires* ».

La définition des administrations publiques en comptabilité nationale

Les administrations publiques, chargées de mettre en œuvre les politiques publiques et de réguler la vie économique et sociale, comprennent toutes les unités institutionnelles :

- dont l'activité principale consiste à redistribuer le revenu et la richesse nationale, ou qui sont des producteurs non marchands, contrôlés par une unité publique, et dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective.

Les unités des administrations publiques ont, en principe, deux caractéristiques importantes :

- investies d'un certain pouvoir de souveraineté, elles sont supposées agir le plus souvent dans l'intérêt général, ou encore « à des fins de politique générale » ;

- la majeure partie de leurs ressources provient de contributions obligatoires versées par les unités des autres secteurs (ménages et sociétés), et non de ventes.

Deux critères sont décisifs pour décider du classement d'une unité institutionnelle dans le secteur des administrations publiques :

- le critère du contrôle,
- le caractère non marchand du service produit par l'unité institutionnelle.

Source : INSEE, Note méthodologique sur le système français de comptabilité nationale. Les administrations publiques dans les comptes nationaux, mai 2012.

Cette approche permet à la mission de disposer d'une distinction des flux financiers liés à l'acquisition de jeux de données selon le sous-secteur concerné : les administrations publiques centrales (APUC), qui regroupent l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ; les administrations publiques locales (APUL), constituées par l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes, groupements de communes et syndicats intercommunaux) et les organismes divers d'administration locale (ODAL) ; les administrations de sécurité sociale (ASSO), qui regroupent l'ensemble des régimes de sécurité sociale (régimes généraux et régimes spéciaux) et ceux des régimes de retraite complémentaire, ainsi que l'assurance chômage et les hôpitaux et les autres organismes dépendant des assurances sociales (ODASS). Ce premier classement permet d'identifier un premier périmètre d'administrations, même si celui-ci n'est pas parfaitement satisfaisant puisqu'il exclut plusieurs entités pourtant chargées d'une mission de service public, comme la Banque de France⁴³, la Caisse des dépôts et consignations⁴⁴, le GIE Infogreffe⁴⁵ ou encore les chambres de notaires. En outre, la mission, comme d'ailleurs également certaines administrations sollicitées, a éprouvé des difficultés à classer certains organismes, à défaut de répertoire exhaustif des administrations publiques en comptabilité nationale⁴⁶. Ce premier classement permet néanmoins d'exclure de l'analyse les organismes publics, ou de droit privé à capitaux publics, menant exclusivement ou quasi-exclusivement une activité industrielle et commerciale (SNCF, RATP, RTE, ERDF, La Poste, etc.). Cependant, il ne permet pas d'identifier les jeux de données des administrations classées en APU qui relèvent d'activités concurrentielles.

Cette première approche issue de la comptabilité nationale a été croisée avec une deuxième, tirée du statut juridique des organismes qui vendent ou qui achètent des données. Ont ainsi été identifiés les statuts des personnes morales concernées : État, établissement public à caractère administratif, établissement public à caractère industriel et commercial, établissement public de santé, établissement public scientifique et technique, établissement

⁴³ La Banque de France est classée dans le sous-secteur « banque centrale », distinct des APU. Le secrétariat général de la Banque de France a d'ailleurs tiré argument de ce classement, ainsi que de la jurisprudence du Conseil d'État et du Tribunal des conflits sur son statut public sui generis, pour considérer qu'il n'était pas concerné par l'enquête de la mission.

⁴⁴ Toujours considérée comme un intermédiaire financier - en particulier par la BCE -, la CDC est classée dans le secteur S.12, sous-secteur S.122 (autres institutions financières monétaires). Le secrétariat général de la Caisse des dépôts et consignations n'a pas répondu au questionnaire que lui avait fait parvenir la mission.

⁴⁵ Dans sa réponse à la mission par mél du 17 juillet 2015, le directeur du GIE Infogreffe rappelait : « *Nous ne sommes pas concernés par ce questionnaire qui est adressé aux « administrations publiques »* ».

⁴⁶ Seules existent la *Note méthodologique sur [...] administrations publiques dans les comptes nationaux* précitée, ainsi que la *Liste 2012 des organismes divers d'administration centrale (ODAC)* publiée par l'INSEE en mai 2014.

public à caractère scientifique, culturel et professionnel, autorité administrative indépendante, collectivités territoriales, établissement public de coopération intercommunale, syndicat intercommunal, établissement publics local, groupement d'intérêt public, groupement d'intérêt économique, association, etc.

Une dernière variable a été introduite pour identifier les organismes qui relèvent de la qualification d'opérateur de l'État⁴⁷. Cette notion, qui est issue de la mise en œuvre de la LOLF, traduit la proximité des organismes concernés avec les politiques publiques de l'État et le rôle essentiel qu'ils jouent dans leur mise en œuvre⁴⁸.

2.1.1.2. Le choix du périmètre des données : quelles données ?

La mission s'est également interrogée sur le périmètre des données à prendre en compte pour dresser la cartographie des flux budgétaires liés à leur transmission entre administrations.

2.1.1.2.1. Un périmètre plus vaste que celui des données publiques

Une première réponse à la question du périmètre des données est que les données concernées par la mission ne se limitent pas aux données publiques qui peuvent faire l'objet d'une réutilisation (au sens du chapitre II du titre Ier de la loi CADA) et dont le montant des redevances avait été identifié, par le rapport Trojette de 2013, à 4,9 M€ en 2012.

En effet, si les administrations peuvent se tarifier des données publiques réutilisables, elles peuvent également s'échanger des données « non publiques » au sens de la loi CADA, et dont le régime de tarification échappe de ce fait complètement à celui des redevances de réutilisation. La réalisation de la cartographie des flux budgétaires liés à l'acquisition de données auprès d'autres administrations ne pouvait donc se contenter de procéder à une réactualisation des montants identifiés par le rapport Trojette.

La notion de données « non publiques » susceptibles d'être transmises entre les administrations

La notion de données « non publiques » peut être définie par opposition à celle des « données publiques » pouvant être réutilisées. L'article 10 de la loi CADA définit ces dernières ainsi : « *Les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. Les limites et conditions de cette réutilisation sont régies par le présent chapitre, même si ces informations ont été obtenues dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs régi par le chapitre Ier.*

Ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, les informations contenues dans des documents :

⁴⁷ Cette qualification a été réalisée grâce à la liste des opérateurs de l'État publiée par la direction du budget sur le site « <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr> ».

⁴⁸ Voir la présentation de la notion d'opérateur de l'État dans le « Jaune » Opérateurs de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2016.

a) *Dont la communication ne constitue pas un droit en application du chapitre 1er ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique ;*

b) *Ou produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ;*

c) *Ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle. »*

A contrario, sous réserve que les échanges de données entre administrations soient bien réalisés « *aux fins de l'exercice de leur mission de service public* » (cf. dernier alinéa de l'article 10 de la loi CADA), tous les autres documents peuvent théoriquement être transmis entre les administrations mentionnées à l'article 1^{er} de la loi CADA. Cette affirmation est cependant théorique : l'article 6 de la loi CADA exclut du droit à communication un certain nombre de documents (même s'il est incertain que cet article 6 s'applique aux échanges entre administrations) et plusieurs régimes spécifique de protection des accès, y compris aux administrations, existent.

C'est notamment le cas de l'article 29 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui impose que « *les actes autorisant la création d'un traitement en application des articles 25, 26 et 27 précisent [...] les destinataires ou catégories de destinataires habilités à recevoir communication de ces données* », ce qui limite le nombre d'administrations (considérées comme des « tiers autorisés ») susceptibles d'en avoir connaissance.

C'est également le cas de l'article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques qui encadre extrêmement fortement dans le temps et dans l'usage toute utilisation de données statistiques par d'autres administrations, en précisant que « *les renseignements individuels [...] ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé ne peuvent, sauf décision de l'administration des archives, prise après avis du comité du secret statistique et relative à une demande effectuée à des fins de statistique publique ou de recherche scientifique ou historique, faire l'objet d'aucune communication [...] avant l'expiration d'un délai de soixante-quinze ans suivant la date de réalisation de l'enquête ou d'un délai de vingt-cinq ans à compter de la date du décès de l'intéressé. [...] Les renseignements individuels d'ordre économique ou financier [...] ne peuvent, sauf décision de l'administration des archives, prise après avis du comité du secret statistique, faire l'objet d'aucune communication de la part du service dépositaire avant l'expiration d'un délai de vingt-cinq ans* ».

Les articles L. 115 et suivants du livre des procédures fiscales fixent une liste limitative de situations dans lesquelles le secret professionnel en matière fiscal peut être levé au bénéfice d'administrations tierces⁴⁹, le principe demeurant la non-communicabilité des données fiscales au-delà de la DGFIP et de la DGDDI.

Dans le cadre de la mission, la notion de « données » inclut donc l'ensemble des informations numériques collectées dans le cadre de l'exercice des missions de l'organisme public qui les constitue et les entretient et qui sont regroupées au sein de bases de données. Celles-ci peuvent être publiques (au sens de la loi CADA) ou non publiques (non destinées à être communiquées au citoyen) mais pouvant faire l'objet de transmissions entre administrations publiques. Le critère principal est donc l'existence d'un flux financier consécutif à la transmission du jeu de données, peu importe le statut de ce jeu de données.

⁴⁹ Certains services autorisés le sont également par arrêté, comme le SOeS du MEDDE : Arrêté du 7 juillet 2009 fixant la liste des services de l'État chargés de réalisation d'études économiques pouvant avoir accès à des informations portant sur des renseignements prévus dans certains articles du code de commerce et du code général des impôts (NOR: ECES0914506A).

2.1.1.2.2. Données sur étagère, données à façon, enquêtes et données éditorialisées

La mission s'est également interrogée sur la définition des « données » à prendre en compte. La circulaire du Premier ministre du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques introduisait une distinction entre les données brutes élémentaires et les données élaborées « cristallisées » sous la forme de rapports, de registres, de banque de données, etc.

Cette distinction n'est pas apparue opérante pour la mission dans la mesure où la notion de « données brutes » est potentiellement réductrice puisque toute administration réalise des opérations de traitement, d'enrichissement ou de mise en forme (par exemple pour ses propres besoins de service public ou pour en assurer la diffusion) qui font perdre à ces données leur caractère strictement brut.

La mission a préféré utiliser une autre distinction, fondée sur l'appréciation de la disponibilité d'usage et de la quotité de travail incorporée dans le jeu de données transmis. La mission en a immédiatement exclu les données éditorialisées, qui contiennent des analyses et des interprétations littéraires des données témoignant d'un travail intellectuel autonome. Pour la mission, quatre types de données pouvant faire l'objet d'un échange entre administration peuvent être rencontrés :

- les données disponibles « sur étagère », c'est-à-dire celles pouvant être transmises sans retraitement autre que celui nécessaire à la diffusion et qui peuvent prendre la forme d'une diffusion complète de la base de données ou d'une diffusion partielle de cette base à l'issue d'une requête simple ;
- les données retraitées « à façon » pour répondre à une demande particulière, nécessitant le croisement de plusieurs bases de données selon un traitement d'usage courant⁵⁰ ;
- les données retraitées « à façon » pour répondre à une demande particulière, nécessitant un traitement informatique complexe. Cela inclut notamment les traitements standardisés sur les bases mutualisées entre administrations, par exemple touchant aux données sociales ;
- les données spécifiquement constituées pour répondre à une demande particulière, qui ne sont pas disponibles sans la réalisation d'une enquête permettant de recueillir des données inédites ou la constitution d'une base de données nouvelle.

Pour la mission, ce dernier cas de figure relève d'une logique de prestation et n'est pas considérée comme figurant dans le champ de l'analyse sauf si elles présentent un caractère récurrent. En effet, dans ce cas, les administrations concernées (productrices de données et demandeuse(s) de données) s'associent pour cofinancer la création de cette base, celle-ci impliquant des coûts importants de récolte des données, de traitement et de développement.

⁵⁰ La notion de « traitement automatisé d'usage courant » est utilisée par la CADA pour préciser le droit de communication des *documents administratifs existants* au sens des articles 1^{er} et 2 de la loi du 17 juillet 1978. La CADA considère ainsi que constitue un document existant « *les informations qui sont contenues dans des fichiers informatiques et peuvent en être extraites par un traitement automatisé d'usage courant* » (voir notamment CADA Conseil 20141989 du 18 septembre 2014 ; également : avis 20144578 - Séance du 8 janvier 2015 ; conseil 20133264 - Séance du 10 octobre 2013). La CADA précise que « *dès lors que les informations sollicitées doivent, pour être extraites d'un fichier informatique, faire l'objet de requêtes informatiques complexes ou d'une succession de requêtes particulières qui diffèrent de l'usage courant pour lequel ce fichier a été créé, l'ensemble des informations sollicitées ne peut être regardé comme constituant un document administratif existant. Une demande portant sur la communication d'un tel ensemble d'informations doit dès lors être regardée comme tendant à la constitution d'un nouveau document* ».

Hors strict champ de la mission, les cofinancements pour production de bases de données restent néanmoins intéressants à étudier et à recenser car ils sont indispensables à la réalisation de certaines enquêtes ou de bases coproduites par plusieurs administrations publiques.

2.1.2. La cartographie des flux budgétaires se fonde sur les résultats d'une enquête

La mission s'est efforcée de disposer d'une information la plus exhaustive et objective possible pour dresser la cartographie des flux budgétaires entre administrations liés aux échanges de données. Elle s'est toutefois heurtée, pour l'État, aux limites du système d'information financière Chorus, et pour les autres administrations, aux biais inhérents à une enquête.

2.1.2.1. Pour l'État, le système d'information financier est insuffisant pour connaître les volumes budgétaires correspondants aux échanges de données entre administrations

La mission a cherché à identifier, au sein de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire de l'État, les recettes procurées par la cession de données auprès d'autres administrations, ou les dépenses consacrées à l'achat de données auprès d'autres administrations.

S'agissant des recettes, aux termes de l'article 17 de la LOLF, et conformément aux dispositions du décret n° 2009-157 du 10 février 2009 portant attribution de produits aux budgets des ministères concernés en application du décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État⁵¹, les recettes tirées des ventes de données par les services de l'État sont affectées aux administrations productrices sous la forme d'attributions de produits. Pour les échanges financiers réalisés entre services de l'État, ces flux prennent la forme d'un rétablissement de crédit. Or, la nomenclature des attributions de produit ne permet pas d'identifier de manière certaine, au sein des restitutions de Chorus, les recettes tirées par les administrations de l'État de la cession de leurs données. Elle permet encore moins de savoir quelle est la part de ces recettes acquittées par des administrations.

S'agissant des dépenses, la nomenclature des comptes d'exécution (comptes PCE) est également insuffisamment précise pour identifier les dépenses des services de l'État consacrées à l'acquisition de jeux de données. L'imputation des dépenses par nature se fait par les groupes de marchandises, qui renvoient chacun à un seul compte PCE. Or, ce niveau de détail des restitutions budgétaires ne permet pas d'identifier précisément ce qui relève de l'achat de jeux de données. Ne contenant pas de catégories explicites relatives aux « bases de données », les restitutions donnent une limite haute du volume global que peuvent représenter les achats de données par les services de l'État auprès d'autres administrations, ce qui peut être approché en

⁵¹ Décret n° 2009-157 du 10 février 2009 portant attribution de produits aux budgets des ministères concernés en application du décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Etat consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel : « *Dans le cadre défini à l'article 1er du décret du 10 février 2009 susvisé, les produits résultant de la rémunération des prestations énumérées à l'article 2 du même décret sont attribués au budget de chaque ministère concerné [...]. Les crédits correspondants sont ouverts selon la procédure prévue au II de l'article 17 de la loi organique susvisée. L'avis de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État portant sur la nature et les caractéristiques de chaque prestation est joint au dossier transmis à la direction du budget* ».

identifiant les administrations productrices notoires de données (IGN, INSEE, Météo-France, etc.) dans la catégorie des tiers fournisseurs. Cette analyse confirme néanmoins les rôles d'un petit nombre d'administrations qui concentrent la majorité des ventes de données qui ressort également de l'enquête.

L'approche objective des achats de l'État dans Chorus s'est donc révélée insuffisante pour appréhender fidèlement les volumes d'échanges de données à titre onéreux entre l'État et les autres administrations.

2.1.2.2. Quatre-vingt administrations ont été sollicitées dans le cadre de l'enquête

La mission a utilisé la méthode de l'enquête pour reconstituer les volumes budgétaires liés aux échanges de données, mais également recueillir le positionnement des administrations au sujet de la tarification de ces échanges de données. Cette enquête a pris la forme d'un questionnaire et de tableaux à renseigner.

Ce questionnaire⁵² a été envoyé à l'ensemble des secrétaires généraux des ministères⁵³, en leur demandant de le compléter pour l'ensemble des services centraux et déconcentrés de leur ministère, mais également pour les opérateurs de l'État qui y sont rattachés. Il a été aussi envoyé aux administrations (services de l'État ou établissements publics) qui sont notoirement productrices ou utilisatrices de données, et parmi celles-ci celles qui avaient été identifiées par le rapport Trojette de 2013⁵⁴, ainsi qu'aux principaux services d'inspection générale des ministères. Les organismes faïtiers des chambres consulaires (CCI France, Assemblée permanente des chambres d'agriculture, Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat) ont été saisis de la même manière. Ce questionnaire a également été envoyé aux principales caisses du régime général de sécurité sociale (ACOSS, CNAMTS, CNAVTS, CNAF) de manière à cerner les principaux enjeux des données sociales. Enfin, pour la sphère des administrations locales, le questionnaire a été transmis aux quatre principales associations représentatives⁵⁵, ainsi qu'à l'association OpendataFrance qui coordonne les démarches d'ouverture des données des collectivités territoriales.

Cette méthode ne permet pas de saisir l'intégralité des administrations susceptibles d'être concernées par la mission, en particulier les 570 opérateurs de l'État⁵⁶ et encore moins l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cependant, en ciblant les principaux producteurs de données et en leur demandant de communiquer les éléments relatifs à leurs ventes à l'ensemble des autres administrations, cette méthode permet d'approcher la réalité du phénomène des échanges onéreux de données. Les déclarations de ventes de données par des administrations soumises à l'enquête ont ainsi permis d'identifier un grand nombre d'administrations locales et sociales acheteuses de données qu'il était difficile de mobiliser

⁵² La trame de questionnaire est présentée en annexe.

⁵³ Pour les services du Premier ministre, la direction de l'information légale et administrative (DILA) a été directement sollicitée. A la date de rédaction de ce rapport, elle n'a fourni aucune réponse à la mission.

⁵⁴ La liste détaillée des administrations saisies est présentée en annexe.

⁵⁵ Association des maires de France, Assemblée des communautés de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France

⁵⁶ Nombre recensé par le projet de loi de finances pour 2015.

individuellement. Il est ainsi intéressant de noter le nombre important de collectivités territoriales, de chambres consulaires ou encore d'entités parapubliques diverses qui achètent des données à d'autres organismes publics (*cf. infra*).

Le taux de réponse à l'enquête est globalement satisfaisant, même si les réponses sont parfois de qualité et de précision diverses.

Tableau 2 : Taux de réponse à l'enquête de la mission

<i>(en nombre)</i>	Questionnaires envoyés	Réponses reçues	Taux de réponse
Services de l'État	33	26	79%
Opérateurs de l'État	31	31	100%
Chambres consulaires	3	2	67%
Collectivités territoriales	5	2	40%
Caisses de Sécurité sociale	4	4	100%
Autres	4	2	50%
Total	80	67	84%

Source : Mission.

Alors qu'il était demandé aux secrétariats généraux des ministères de renseigner le questionnaire pour les opérateurs de l'État qui leur sont rattachés, peu d'entre eux l'ont fait. Certains d'entre eux ont rencontré de réelles difficultés pour assurer la synthèse des informations en provenance des directions métier de leur ministère, voire ont affirmé à la mission être dans l'incapacité de le faire ; la mission les a accompagnés pour les reconstituer en fonction de celles qu'elle avait déjà à sa disposition. Très peu d'administrations ont été capables de fournir à la mission le coût analytique complet du processus d'achat ou de vente de données.

L'analyse des réponses à l'enquête a été complétée par de nombreux entretiens ou échanges téléphoniques ou courriers électroniques avec plusieurs administrations.

2.1.2.3. Les échanges de données au sein du secteur public sont difficiles à appréhender

La méthode de l'enquête présente le biais de son caractère déclaratif, qui peut avoir plusieurs conséquences sur les éléments communiqués à la mission.

Le premier biais est celui de l'exhaustivité, qui ne peut être que partiellement vérifiée pour les administrations qui ont répondu, et qui ne peut être atteinte pour l'ensemble des administrations. Les volumes identifiés dans le cadre de la cartographie des flux budgétaires liés aux échanges de données entre administrations doivent donc être considérés comme des montants planchers.

La compréhension du périmètre de la mission a pu varier en fonction des administrations sollicitées, même si le questionnaire envoyé rappelait les définitions utiles pour y répondre. Les réponses ont ainsi parfois témoigné d'une lecture variable voire très large de la notion d'administration (celles-ci pouvant aller jusqu'à l'ensemble des organismes exerçant des missions d'intérêt général) ou de la notion de données (certaines réponses mentionnaient des données éditorialisées ou relevant d'une logique de cofinancement d'enquête ; d'autres incluaient des données achetées dans le cadre du processus totalement concurrentiel).

En outre, les réponses ont parfois pu témoigner des limites de certains systèmes d'information de quelques administrations, qui n'ont pu identifier, au sein de l'ensemble des acheteurs de données, les acheteurs publics (c'est le cas pour une partie des montants déclarés par la DGFIP), ou de présenter dans les délais impartis une liste détaillée des administrations clientes (c'est le cas pour une partie des données de l'IGN). Ces limites de précisions pèsent sur la capacité à réaliser un calcul de neutralisation des flux budgétaires, en cas d'application d'un principe de gratuité des échanges de données entre administrations (*cf. infra*).

La consolidation des réponses a fait apparaître des écarts parfois importants entre les montants et la nature des bases de données déclarés vendus à d'autres administrations et les achats de ces mêmes données déclarés par les administrations acheteuses. Ceci s'explique notamment par le fait que le besoin et l'acquisition de données relève souvent du niveau opérationnel et déconcentré des administrations et que les informations relatives aux ventes et achats de données ne sont donc pas toujours remontées au niveau des secrétariats généraux, par lesquels l'enquête est parvenue aux administrations. À cela s'ajoute l'hétérogénéité des méthodes de comptabilisation qui rend parfois difficile le traçage exact et exhaustif des échanges de données.

Enfin, la consolidation des réponses a également fait apparaître un écart important entre la totalisation des sommes déclarées par les administrations au titre de leurs ventes de données à d'autres administrations, et la totalisation des sommes déclarées par les administrations au titre de leurs achats de données à d'autres administrations, alors qu'en théorie les deux montants devraient être équilibrés. Cet écart tient notamment aux ventes réalisées à la sphère locale, pour lesquelles la méthodologie d'enquête n'a pas permis de disposer d'une contrepartie déclarative.

La mission a donc procédé à un important travail d'harmonisation et de classement des réponses à l'enquête pour pouvoir disposer d'une cartographie des flux financiers consacrés par les administrations aux échanges de données.

2.2. Les flux budgétaires sont modestes et concentrés sur quelques acteurs

2.2.1. Les échanges de données entre administrations pèsent une vingtaine de millions d'euros en 2014

2.2.1.1. Des montants en nette progression depuis 2010

La cartographie des flux budgétaires associés aux ventes et aux achats de données entre les administrations permet d'identifier **19,88 M€** de transactions en 2014. Ce montant recouvre à la fois des redevances de réutilisation de données publiques et des flux financiers relatifs à la transmission d'autres données.

À périmètre constant, le montant de ces transactions semble, sous les réserves de la méthode de leur reconstitution, en nette progression sur longue période, puisqu'il dépasse celui constaté en 2010 qui incluait 6 M€ de redevances de réutilisation du RGE à l'IGN, supprimées au

1^{er} janvier 2011⁵⁷. En effet, à périmètre constant (*cf.* tableau *infra*), le volume des flux financiers aurait progressé de 18 % entre 2010 et 2014, soit une croissance moyenne de 4 % par an.

Tableau 3 : Évolution des volumes financiers à périmètre constant

<i>En M€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2010	TCAM 2014/2010
Périmètre courant	22,26	16,26	19,23	16,77	19,88	-12%	-2%
RGE de l'IGN	-6,00						
Périmètre constant	16,26	16,26	19,23	16,77	19,88	+18%	+4%

Source : Mission.

La hausse des montants relevés en 2014 s'explique notamment par une hausse importante des redevances perçues par l'INSEE et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV), qui sont, avec l'IGN, les plus gros producteurs et vendeurs de données à d'autres administrations.

Tableau 4 : Évolution des ventes de données par vendeur public (en M€)

Vendeurs de données	2010	2011	2012	2013	2014
ACOSS	0,69	0,73	0,74	0,81	0,78
AIFE	-	-	-	-	0,01
ASP	0,06	0,07	0,05	0,04	0,04
BDF	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01
BRGM	0,17	0,03	0,01	0,02	0,01
CCI	-	-	-	-	0,00
CEREMA	0,15	0,13	0,13	0,13	0,16
CGDD	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CNAF	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
CNAMTS	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
CNAV	7,06	7,19	8,30	7,69	9,77
CNES	0,00	-	0,02	-	-
DARES	-	-	-	0,12	0,12
DGDDI	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04
DGE	0,15	0,15	0,15	0,15	0,14
DGFIP	1,72	1,47	2,99	2,15	2,24
DREES	0,02	-	0,08	0,06	0,08
GENES	-	0,00	0,01	0,01	0,02
IFCE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IGN	10,34	4,38	3,87	3,12	3,02
INED	-	0,14	0,10	0,06	0,13
INPI	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
INSEE	1,06	1,11	1,94	1,44	2,33
INSERM	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01

⁵⁷ Le montant de 6 M€ est indiqué dans le PAP annexé au PLF 2011 du programme 159 - *Information géographique et cartographique*.

Vendeurs de données	2010	2011	2012	2013	2014
MEDDE	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
METEOFRACTANCE	0,15	0,09	0,20	0,16	0,20
MSA	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
ONISEP	0,23	0,25	0,21	0,17	0,20
POLE EMPLOI	-	-	0,16	0,32	0,32
SHOM	0,24	0,29	0,05	0,09	0,09
Total	22,26	16,26	19,23	16,77	19,88

Source : Mission. Pour le CEREMA, les données antérieures à la création de cet établissement en 2014 ont été reconstituées.

La mission a recensé 30 administrations vendant des données, les montants concernés par ces ventes étant très hétérogènes. En effet, le marché de la vente de données aux administrations est oligopolistique, avec un petit nombre d'acteurs qui représentent une part importante du marché global des données vendues (*cf. infra*). Les vendeurs de données sont exclusivement des organismes de sécurité sociale, des services de l'État ou des établissements publics de l'État (opérateurs ou non) regroupés au sein d'un petit nombre de ministères que sont les ministères économiques et financiers, le ministère de l'écologie et du développement durable, le ministère de l'agriculture, de l'alimentaire et de la forêt.

Au contraire, les acheteurs sont beaucoup plus nombreux. La mission a recensé 2000 organismes différents acheteurs de données. Un certain nombre d'entre eux relève du champ des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale ou jouissent d'un statut juridique de droit public. D'autres relèvent du droit privé et ne peuvent être classés avec assurance dans la catégorie des administrations publiques, mais exercent des missions de service public.

2.2.1.2. Plus de la moitié des montants des ventes de données concerne les administrations de sécurité sociale (ASSO)

Sur les 19,88 M€ de ventes de données inter-administrations en 2014, plus de la moitié (55 %) sont réalisées par des administrations de sécurité sociale (ASSO), 25 % par l'État et 19 % par les ODAC. Les services de l'État et les ODAC (en grande partie composés d'opérateurs de l'État) captent, chaque année, environ 45 % des recettes issues de la vente de données à d'autres administrations publiques (*cf. annexe n° 6-1*). Enfin, la restitution des flux croisés montre que les administrations de sécurité sociale s'échangent majoritairement des données entre elles (*cf. annexe n° 6-2*)

Tableau 5 : Répartition des achats et des ventes de données par statut des administrations publiques en comptabilité nationale (2014)

	Données vendues		Données achetées		Solde (en M€)
	En M€	En %	En M€	En %	
État	4,98	25%	4,95	25%	0,03
ODAC	3,86	19%	0,60	3%	3,26

APUL (hors ODAL)			1,01	5%	-1,01
ODAL	0,003	0%	0,74	4%	-0,737
ASSO (dont ODASS)	11,00	55%	6,96	35%	4,04
Autres	0,032	0%	5,62	28%	-5,58
Total	19,88	100%	19,88	100%	0,00

Source : Mission.

Au sein des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, l'État est faiblement vendeur net de données, mais les services vendeurs et acheteurs de données ne sont pas identiques (*cf. infra*). Les administrations publiques locales ainsi que les organismes divers d'administration locale (ODAL) sont largement acheteurs nets de données.

Il est rappelé que la mission n'a pas été en mesure de recenser les ventes de données de toutes les administrations publiques locales directement (APUL), notamment en raison de leur nombre. Il ressort néanmoins de la mission que les APUL sont rarement vendeuses de données soit car elles n'en produisent pas, soit car elles les publient en *open data*, mais qu'elles en sont demandeuses.

Enfin, la catégorie « Autres » regroupe une multitude d'acteurs publics et parapublics ayant une mission de service public comme les agences d'urbanisme, les maisons de l'emploi, les CRESS (chambres régionales de l'économie sociale et solidaire), les missions locales, etc. qui sont largement acheteuses nettes de données, même en considérant le risque de sous-estimation des ventes résultant, comme pour les APUL, de l'impossibilité pour la missions d'interroger directement tous ces acteurs.

2.2.1.3. Les trois quarts des données sont vendues par des établissements publics à caractère administratif

Tableau 6 : Répartition des achats et des ventes de données par statut juridique des administrations publiques (2014)

	Données vendues		Données achetées		Solde (en M€)
	En M€	En %	En M€	En %	
État	4,98	25%	4,95	25%	0,03
EPA (yc caisses de sécurité sociale)	14,73	74%	7,68	39%	7,05
EPIC	0,01	0%	0,29	1%	-0,28
EPST	0,02	0%	0,05	0%	-0,03
EPSCP	0,02	0%	0,02	0%	0
EP santé			0,01	0%	-0,01
GIP			2,22	11%	-2,22
Collectivité territoriale			0,76	4%	-0,76
EPCI			0,4	2%	-0,4
Autres	0,01	0%	3,5	18%	-3,49
Total	19,88	100%	19,88	100%	0,00

Source : Mission.

La décomposition des flux budgétaires selon le statut juridique des administrations met en exergue le fait que les établissements publics administratifs (incluant les caisses nationales de sécurité sociale) sont les seuls vendeurs nets de données, pour 7,05 M€ en 2014 (à l'exception de l'État pour un très faible montant).

Bien qu'étant également les plus gros acheteurs, ils sont surtout de très loin les plus gros vendeurs et s'échangent majoritairement des données entre eux (cf. annexe 6-3). Sous l'angle du statut juridique, toutes les autres catégories d'administrations sont acheteuses nettes de données, avec une prédominance des « autres » acheteurs, des groupements d'intérêt public (environ 40) et des collectivités territoriales.

2.2.2. Le marché de l'échange de données entre administrations est largement oligopolistique

2.2.2.1. Une concentration des ventes sur quelques vendeurs

Le nombre d'administrations vendeuses est très limité en comparaison du nombre d'administrations auxquelles elles vendent. De plus, le montant des ventes de données des huit plus gros vendeurs publics⁵⁸ s'élève à 18,82 M€ en 2014, ce qui représente près de **95% des ventes de données réalisées en 2014**.

Tableau 7 : Montants des ventes et parts de marché des huit plus grosses administrations vendeuses de données

Vendeurs	2010		2011		2012		2013		2014	
	En M€	%								
1. CNAV	7,06	32%	7,19	44%	8,30	43%	7,69	46%	9,77	49%
2. IGN	10,34	46%	4,38	27%	3,87	20%	3,12	19%	3,02	15%
3. INSEE	1,06	5%	1,11	7%	1,94	10%	1,44	9%	2,33	12%
4. DGFIP	1,72	8%	1,47	9%	2,99	16%	2,15	13%	2,24	11%
5. ACOSS	0,69	3%	0,73	5%	0,74	4%	0,81	5%	0,78	4%
6. POLE EMPLOI	-	0%	-	0%	0,16	1%	0,32	2%	0,32	2%
7. METEO-FRANCE	0,15	1%	0,09	1%	0,20	1%	0,16	1%	0,20	1%
8. CEREMA	0,15	1%	0,13	1%	0,13	1%	0,13	1%	0,16	1%
TOTAL	21,18	95%	15,11	93%	18,33	95%	15,83	94%	18,82	95%

Source : Mission.

Lecture : En 2014, les huit premiers vendeurs publics de données représentent 95% des parts du marché des ventes de données entre administrations publiques. Parmi celles-ci, la CNAV représente 49% des ventes totales de données en 2014, l'IGN 15% et l'INSEE 12% et la DGFIP, 11%.

La structure du marché de la vente de données s'explique par les prérogatives attribuées à ces acteurs publics pour la collecte et la gestion de données provenant de différentes sources

⁵⁸ CNAV, IGN, Insee, DGFIP, ACOSS, Pôle-Emploi, Météo-France et CEREMA.

et de différentes natures, dans le cadre de leurs missions de service public, ou de leur mission de centralisateur puis de re-diffuseur des données collectées.

La **CNAV** est l'administration qui vend le plus gros volume de données sur toute la période d'étude de la mission. En 2014, ses ventes de données s'élèvent à **9,8 M€**, soit 49% du total des ventes entre administrations. Pour le compte de l'État, elle collecte, rassemble, gère puis rediffuse un grand nombre de données de sources différentes. En particulier, elle est l'opérateur de gestion des transferts de données sociales et du projet de déclaration sociale nominative (DSN) et perçoit, à ce titre, des redevances s'élevant à près de 5 M€ par an par les utilisateurs du dispositif. La CNAV facture de plus à l'ACOSS, pour près de 2 M€ par an, la mise à disposition des données des déclarations annuelles des données sociales (DADS). (cf. annexe n° 6-4).

L'**IGN** retire de la vente de données à des acteurs publics 3,02 M€ en 2014, en diminution de 3% par rapport à 2013. La vente de SCANS (SCAN 50, SCAN 100) de données cartographiques représente 17% des recettes de l'IGN (515 000 euros), ses autres recettes de données étant éclatées entre les multiples produits qu'il cède (cf. *supra* et annexe n° 6-5).

Au total, le montant des ventes de données de l'**INSEE** à des administrations en 2014 s'élevait à 2,3 M€, en forte hausse par rapport à 2013, où elles atteignaient 1,4 M€ (+62%). En 2010, elles étaient égales à 1,6 M€, 1,1 M€ en 2011 et 2,1 M€ en 2012. Elles relèvent pour une large part de la vente de données publiques. En 2014, 47% (1,08 M€) des revenus tirés de la vente de données au secteur public par l'INSEE proviennent en effet de la vente de la base SIRENE auprès de toutes les catégories d'administrations. La progression des recettes de l'INSEE s'explique en partie par la croissance des ventes de la base SIRENE puisque de 441 740 € en 2013, elles atteignent 1,07 M€ en 2014 (cf. annexe n°6-6).

Le montant total des ventes de la **DGFIP** s'établit à **2,24 M€ en 2014, 2,15 M€ en 2013** et **2,98 M€ en 2012**. Les ventes de la DGFIP ont doublé entre 2011 (1,46 M€) et 2012, en raison d'une forte hausse des redevances associées à la vente du plan cadastral et des recettes perçues pour la transmission des données fiscales. La DGFIP vend les fichiers fonciers, qui représentent presque la moitié des recettes récoltées, en croissance depuis 2012. Elle commercialise également le plan cadastral, même s'il est fourni gratuitement, de façon annuelle, aux communes et délivré gracieusement à l'IGN, à la DGDDI et à l'INSEE en vertu de conventions. Pour une partie de ces données cadastrales, la DGFIP n'est pas en mesure de distinguer, au sein de son système d'information, les acheteurs publics des acheteurs privés, rendant impossible pour la mission d'attribuer la part des recettes provenant de chacun des secteurs, et encore moins de les rattacher individuellement à un acheteur public (cf. annexe n° 6-7).

Enfin, la procédure de transfert automatisé des données fiscales, à travers le centre serveur national de transfert des données fiscales (CNTDF), donne lieu à des flux budgétaires importants et récurrents entre la DGFIP et les organismes de sécurité sociale, particulièrement en provenance de la CNAF à la suite de la suppression des déclarations de ressources des CAF depuis 2008.

L'**ACOSS** et le réseau des URSSAF perçoivent **783 297 €** de recettes pour ventes de données en 2014, relativement stable depuis 2010. Les transmissions de données se répartissent principalement entre l'INSEE (données sur les établissements employeurs et leurs salariés ; données sur les non-salariés, sur la base de convention) et Pôle Emploi (déclarations préalables à l'embauche (DPAE) et données Pajemploi) (cf. annexe n°6-8).

2.2.2.2. *Le produit des ventes aux administrations est néanmoins faible au regard du total des recettes commerciales de principaux vendeurs*

Il convient de nuancer l'importance des ventes au secteur public dans l'ensemble des recettes issues de la vente de données par des administrations. Lorsque les données sont vendues aux secteurs privé et public, donc ne faisant pas l'objet d'une restriction pour secret statistique, la majeure partie des recettes provient du secteur privé. En outre, le principe de la tarification des échanges de données entre les administrations n'est pas nécessairement un modèle standard, beaucoup de ces échanges étant réalisés à titre gracieux, particulièrement entre les services de l'État et les services statistiques ministériels.

Tableau 8 : Part des recettes issues des administrations dans le total des recettes commerciales et dans le total des ressources de l'administration productrice en 2014

<i>En M€</i>	IGN	DGFIP	INSEE	Météo-France	SHOM
Ventes de données aux administrations	3,02	2,24	2,33	0,20	0,09
Total des ventes de données	10,45	nc	10,99	1,27	3,94
Total des recettes d'exploitation	165,02	8 254,76	455,17	380,26	53,74
Part des administrations dans le total des ventes de données	29%	nc	21%	16%	2%
Part des administrations dans le total des recettes d'exploitation	1,83%	0,03%	0,51%	0,05%	0,17%

Source : Mission.

À titre d'exemple, alors que les ventes totales de données de l'INSEE s'élèvent à 11 M€ en 2014, 21% des recettes sont en provenance du secteur public. Cette proportion s'élève à 29 % pour l'IGN, tandis qu'elle ne dépasse pas 16% pour Météo-France et 2% pour le SHOM.

2.2.2.3. *Le panorama des administrations acheteuses de données à d'autres administrations est très fragmenté*

Le marché de l'achat de données au sein du secteur public est très fragmenté. La reconstitution de la cartographie des flux budgétaire a permis à la mission de recenser, parmi les acheteurs, 855 organismes relevant du sous-secteur des APUL (collectivités territoriales et leurs groupements, organismes divers d'administration locale⁵⁹), 37 services de l'État, 114 ODAC et 473 ODAL différents.

⁵⁹ Au sein des ODAL figurent également des établissements publics nationaux, comme les agences de l'eau ou les chambres consulaires.

Tableau 9 : Nombre d'entités publiques acheteuses de données selon leur statut en comptabilité nationale

Acheteurs	2010	2011	2012	2013	2014
ETAT	107	103	130	99	113
ODAC	81	115	118	105	132
APUL	184	262	595	318	600
ODAL	138	159	285	145	298
ASSO	32	33	54	55	50
AUTRE	150	198	245	169	223
Total	692	870	1427	891	1416

Source : Mission.

Néanmoins, malgré l'atomicité du marché, un **petit nombre de gros acheteurs concentre un volume élevé d'achats de données à d'autres administrations.**

Tableau 10 : Classement des douze plus gros acheteurs en montants (en M€)

Acheteurs	2010	2011	2012	2013	2014
INSEE	2,48	2,68	2,51	2,44	2,53
ACOSS	2,06	2,10	2,18	2,14	2,25
CNAMTS	1,72	1,84	2,08	2,07	2,06
POLE EMPLOI	0,56	0,61	0,63	0,81	0,75
MEDDE	1,46	0,71	0,99	0,47	0,69
CNAF	0,75	0,60	1,26	0,50	0,62
DGE	0,51	0,48	0,48	0,50	0,53
CNAV			0,25	0,29	0,34
DARES	0,90	0,90	0,20	0,27	0,27
MAAF	0,55	0,21	0,27	0,31	0,22
DGFIP	0,54	0,66	0,15	0,15	0,13
DGT	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
Total	10,35	9,51	10,88	9,82	10,54

Source : Mission.

Dans l'ensemble, les administrations vendant des volumes importants de données sont également les principales acheteuses : l'INSEE, l'ACOSS, la CNAMTS et Pôle Emploi.

En ce qui concerne les services de l'État acheteurs de données, l'INSEE achète principalement des données à l'ACOSS (dans le cadre de conventions) et à la CNAV (dispositif de transmission des données sociales).

Après l'INSEE, le **MEDDE** est le plus important service de l'État acheteur de données à d'autres entités publiques, pour un montant qui dépense 700 000 € en 2014. Les fournisseurs de données au MEDDE sont de plus assez divers, puisque ce ministère achète des données aux opérateurs dont il a la tutelle (IGN, Météo-France), ainsi qu'à d'autres services de l'État (INSEE,

DGDDI, DGE), malgré le principe de gratuité prévalant en droit entre les services de l'État (Cf. annexe n° 6-9).

La **DARES**, en tant que service statistique ministériel, bénéficie d'un accès privilégié, à titre gracieux, à diverses sources administratives⁶⁰, dont des données détenues par d'autres administrations. Cependant, elle acquiert des données, pour 270 000 € en 2014 auprès de l'INSEE (RNIPP), de Pôle-Emploi (statistiques sur les demandeurs d'emplois par le fichier historique des demandeurs d'emploi (FHS) et statistiques du marché du travail par le (NOSTRA⁶¹) et de la CNAV (données TDS, puis DSN à partir de 2016 en raison de la suppression des déclarations alimentant les DMMO et EMMO).

Enfin, le **MAAF** se procure à titre onéreux les données de la base SIRENE auprès de l'INSEE, ce dernier indiquant à la mission proposer une convention permettant au MAAF de bénéficier d'une remise de 30 % sur le prix public à partir de 2015. Le MAAF acquiert également des données auprès de l'IGN (hors RGE) et de Météo-France (données climatologiques) (cf. annexe n° 6-10).

Parmi les administrations de sécurité sociale, l'**ACOSS** est le plus important acheteur de données. Elle consacre 1,98 M€ à l'achat des données des déclarations annuelles des données sociales (DADS) à la CNAV sur les 2,25 M€ qu'elle dépense en 2014 pour l'achat de données à d'autres administrations publiques.

La Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (**CNAMTS**) consacre au total un budget de 2,06 M€ en 2014 pour acheter à la CNAV des données issues du transfert des données sociales (1,86 M€ en 2014) et du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS).

Enfin, sur 755 890 € dépensés pour l'achat de données par **Pôle Emploi** en 2014, la moitié est consacrée à la récupération des données DPAE de l'ACOSS et de la MSA. Le reste de ses dépenses se répartissent entre son accès aux données du dispositif de transfert de données sociales et du RNCPS (23%), des données des mouvements de main d'œuvre (DMMO) auprès de la DARES (15%), qui seront intégrées à terme dans le dispositif de transfert de données sociales, et de la base SIRENE à l'INSEE (11%).

2.2.3. Les échanges onéreux de données se concentrent au sein de la sphère sociale

2.2.3.1. Les transactions de données entre les services de l'État représentent moins d'un million d'euros

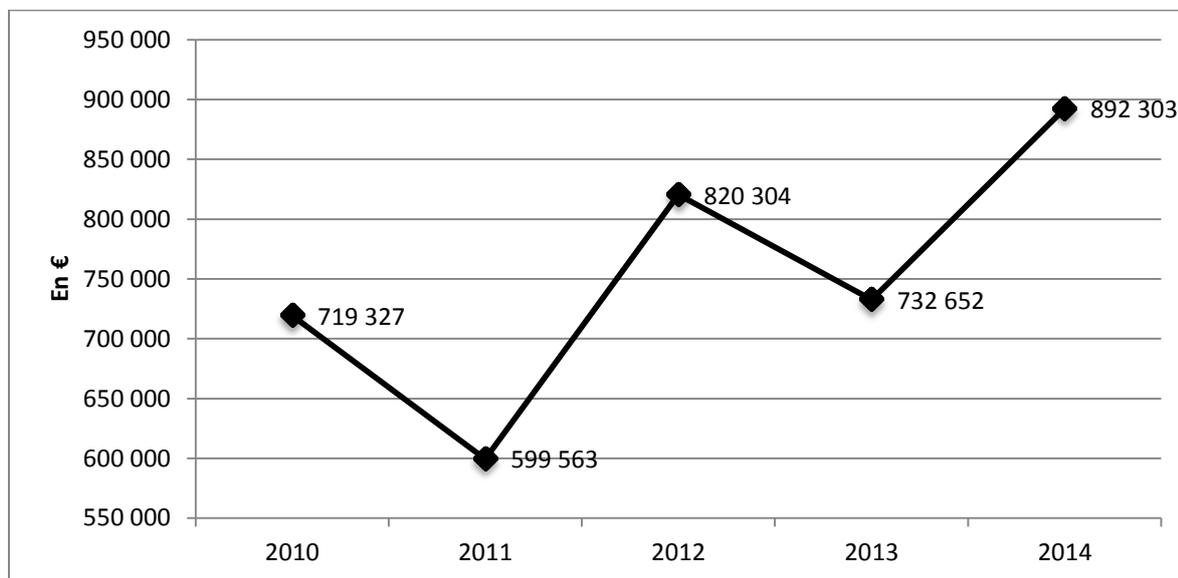
Le nombre de services de l'État transmettant des données à titre onéreux à d'autres services de l'État est assez limité, puisque seuls 21 de ces services semblent concernés. Au total,

⁶⁰ Dans le cadre de la loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

⁶¹ Arrêté du 10 mai 2005 portant création d'un traitement automatisé d'informations individuelles dénommé « système d'information NOSTRA » sur les statistiques du marché du travail (NOR: SOCW0510852A).

les flux budgétaires entre services de l'État s'élève à 892 303 € en 2014, en hausse de 22% par rapport à 2013. En dehors des acheteurs importants identifiés précédemment (DGFIP, MEDDE, MAAF, DGE), les flux budgétaires en provenance des autres ministères acheteurs sont de faibles montants (cf. annexe n° 6-11).

Figure 1 : Achats de services de l'État à d'autres services de l'État



Source : Mission.

Une part importante des flux budgétaires pour l'achat de données est au profit de l'INSEE. Sur les 617 692 € de recettes perçues par l'INSEE au titre de ses ventes de données à d'autres services de l'État, la mission relève toutefois que 60% proviennent de la réalisation d'une enquête récurrente sur la « fréquentation des hébergements touristiques issues des enquêtes auprès des professionnels de l'hébergement collectif » pour la direction générale des entreprises (DGE). Parmi le reste des redevances perçues par l'INSEE, 34% résultent de la vente de la base SIRENE.

La direction générale des entreprises (DGE), facture au MEDDE les coûts de réalisation d'une « enquête de suivi de la demande touristique (SDT) », réalisée de façon récurrente tous les ans, à hauteur de 139 320 €.

Tableau 11 : Décomposition des flux budgétaires entre les services de l'État, en 2014

Vendeurs							
Acheteurs	AIFE	DGDDI	DGE	DGFIP	INSEE	MEDDE	Total général
AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE					102		102
CNTFE					734		734
Cour des Comptes/ caisse des dépôts				3 950			3 950
DGE					370 000		370 000
DGFIP						36 587	36 587
DREES					7 500		7 500
MAAF		2 925			64 380		67 305
MEDDE			139 320	86 286	146 581		372 187
MESR					238		238
MIN ASS					306		306
MIN EDUC NAT					274		274
MIN INTERIEUR	5 440				8 541		13 981
MIN JEUNESSE ET SPORTS					1 733		1 733
MIN JUSTICE					10 000		10 000
MIN SANTE					613		613
MINEFI					638		638
SERVICES PREMIER MINISTRE					6 154		6 154
Total général	5 440	2 925	139 320	90 236	617 795	36 587	892 303

Source : Mission.

2.2.3.2. Les relations entre l'État et ses opérateurs sont marquées par l'existence d'achats de services de l'État aux opérateurs dont ils ont la tutelle

Les ventes de données de services de l'État à des opérateurs sont assez faibles puisqu'elles s'élèvent à 263 774 € en 2014, bien qu'en croissance importante, ayant plus que doublé entre 2010 et 2014.

Les services vendeurs de données se limitent à la DARES, l'INSEE, la DGFIP et DGDDI. Parmi les clients de l'INSEE et de la DGDDI, on trouve des universités et des instituts de recherche (INED, INSERM, INRA, IFSTTAR, etc.) qui sont des opérateurs de l'État. Leurs échanges avec l'INSEE sont concentrés sur la demande de produits normalisés, de produits sur mesure et de la base SIRENE. Parmi les opérateurs de l'État clients de l'INSEE, les établissements publics à caractère administratif représentent 38 acheteurs, dont un nombre important d'agences régionales de santé, d'agences de l'eau et de gros opérateurs acheteurs de données, tels que Pôle Emploi, FranceAgrimer et dans une moindre mesure le CEREMA et le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ).

Les ventes de la DGDDI à des opérateurs de l'État relèvent toutes de « demandes particulières » qui, selon cette direction, sont des achats ponctuels de données disponibles sur étagère.

La mise à disposition gratuite du registre parcellaire graphique (RPG) par le ministère de l'agriculture à l'Agence de services et de paiement (ASP) et sa vente par l'ASP aux autres administrations

La circulaire n° SG/CSI/C2007-0101 du 11 décembre 2007 du ministère de l'agriculture a défini la politique de diffusion du RPG et a confié à l'ASP (AUP) cette mission. Le RPG, qui a été financé par le ministère de l'agriculture, a donc été mis à disposition de l'ASP pour lui permettre de réaliser ces missions de service public.

Cette circulaire du 11 décembre 2007 précise les modalités de diffusion des données contenues en fonction des niveaux et des utilisateurs de ces données. Elle prévoit que les services de l'État et leurs établissements publics ont accès, sur leur demande, aux données du RPG jusqu'au niveau 4, et que l'accès au niveau 5 est réservé aux services du MAAF et du MEDDE. Elle ne mentionne aucune possibilité de tarification pour ces administrations (et exclut d'ailleurs expressément la tarification des données pour des réutilisations par des réutilisateurs privés en dehors des cas de réutilisation commerciale).

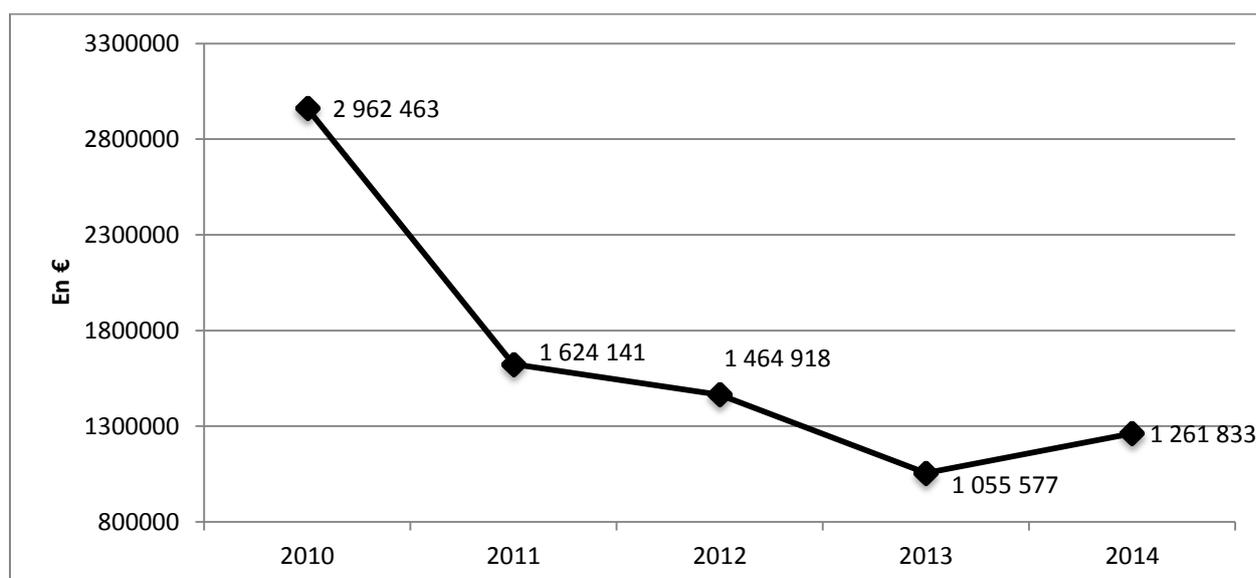
Or, non seulement l'ASP s'oppose parfois à des demandes d'accès émanant des services du MEDDE ou de ses opérateurs pour des données des niveaux 4 ou 5, mais il tarifie ces transmissions. Ces pratiques ne semblent pas respecter la lettre de la circulaire du ministère de tutelle du 11 décembre 2007.

Lors du CIMAP du 18 décembre 2013, il a été décidé de supprimer la redevance de réutilisation des données du RPG. L'ASP n'a pas mis en œuvre cette décision au motif que « *les instructions correspondantes n'ont pas été transmises* ». La circulaire du 11 décembre 2007 prévoyant déjà l'absence de tarification des données pour des réutilisations par des réutilisateurs privés en dehors des cas de réutilisation commerciale, aucune « instruction supplémentaire » ne semble pourtant nécessaire.

Les ventes de données d'opérateurs de l'État à destination de services de l'État s'établissent à **1,26 M€ en 2014**, en diminution par rapport à 2010 où celles-ci atteignaient 2,9 M€ mais en croissance depuis 2013 (10,05 M€)⁶².

⁶² La comparaison avec l'année 2010 n'est pas révélatrice car elle incluait les flux budgétaires liés à au RGE de l'IGN, dont la gratuité pour les administrations a été mise en œuvre au 1^{er} janvier 2011.

Figure 2 : Ventes des opérateurs de l'État à des services de l'État



Source : Mission. Lecture : La comparaison avec l'année 2010 n'est pas révélatrice car elle incluait les flux budgétaires liés à au RGE de l'IGN, dont la gratuité pour les administrations a été mise en œuvre au 1^{er} janvier 2011.

La mission relève que plusieurs opérateurs de l'État, subventionnés par leurs ministères de tutelle, vendent des données à leurs tutelles ministérielles.

L'IGN, par exemple, facture au MEDDE, son principal ministère de tutelle, la mise à disposition de données brutes ne relevant pas du RGE, pour **318 000 € en 2014**. Le MEDDE est le plus important ministère acheteur de données de l'IGN, malgré la subvention de fonctionnement que ce même ministère lui verse. Le MAAF, second ministère de tutelle de l'IGN, est également un important acheteur de données (155 000 €).

De la même manière, Météo-France facture au MEDDE la mise à disposition de données climatologiques pour un montant s'élevant à **6 000 € en 2014**. En outre, le MEDDE est un client important de Météo-France dans le cadre de sa branche commerciale (par exemple pour des marchés de prévisions météorologiques passés par les directions interrégionales des routes).

Enfin, Pôle Emploi, opérateur sous la tutelle du ministère de l'emploi, facture à la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de la santé (DARES) la mise à disposition de données issues du système d'information NOSTRA et des Fichiers Historiques Statistiques (FHS) sur les demandeurs d'emploi, pour un total de pour **270 000 € en 2014**. La DARES a cependant indiqué à la mission vouloir réfléchir à une simplification des flux financiers avec cet opérateur.

Tableau 12 : Opérateurs de l'État vendant à des services de l'État

En €	2010	2011	2012	2013	2014
CEREMA	151 700	128 900	130 200	131 500	158 880
DGE	151 700	128 900	130 200	131 500	158 880
IFCE	841	912	695	1 188	1 589
MIN JUSTICE	841	912	695	1 188	1 589

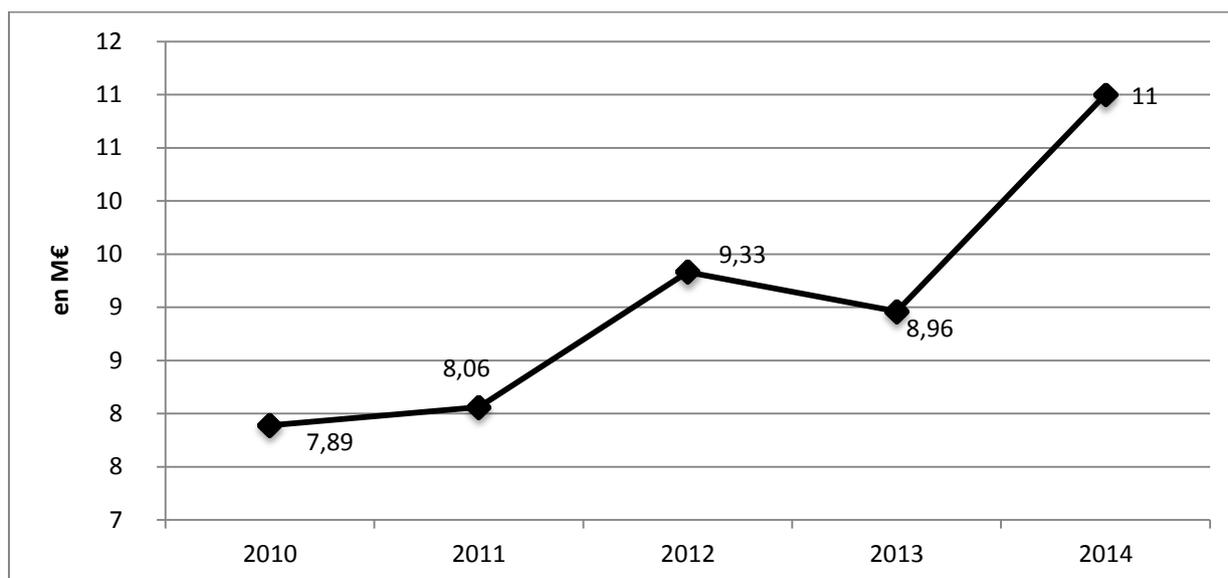
<i>En €</i>	2010	2011	2012	2013	2014
IGN	2 615 106	1 262 370	1 145 943	589 206	746 673
Autres Minist. Services Extérieurs	136 605	52 541	170 557	22 224	
Autres Minist. Services Centraux	534 607	40 162	25 284	82 652	
CGET					329
DILA					6 220
DGDDI					171 457
INSEE	59 897	154 611			13 788
MAAF	513 243	151 158	206 665	244 456	155 247
MCC			15 487		51 360
MEDDE	1 015 226	353 020	651 804	239 873	318 758
MIN JUSTICE			14 236		
MINDEF	355 529	510 877	61 910		1 703
PRÉFECTURE DE RÉGION PACA					27 811
METEOFRANCE		14 225	11 657	4 931	6 199
CCEC		76	20		11
MAAF		12 802	109	150	240
MEDDE		1 347	11 338	4 520	5 947
MIN EDUC NAT				260	
MIN INTERIEUR			190		
ONISEP	12 530	12 530	12 530		31 500
DGEFP					31 500
MINEFI	12 530	12 530	12 530		
POLE EMPLOI			157 500	316 126	316 875
DARES			112 500	270 233	270 733
INSEE			45 000	45 893	46 142
SHOM	182 286	205 204	6 393	12 626	118
MEDDE	182 286	205 204	644	12 626	118
MIN INTERIEUR			5 749		
Total	2 962 463	1 624 141	1 464 918	1 055 577	1 261 833

Source : Mission.

2.2.3.3. Les relations entre les acteurs de la sphère sociale représentent plus de la moitié des flux

Les administrations de sécurité sociale (ASSO) perçoivent plus de 11 M€ de recettes liés à la ventes de données à d'autres administrations publiques en 2014.

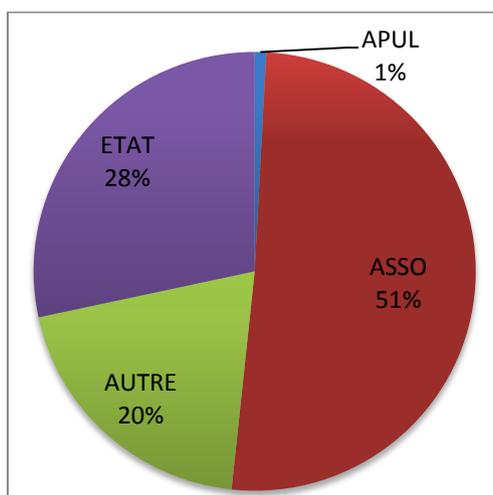
Figure 3 : Ventes de données des administrations de sécurité sociale



Source : Mission.

Les ASSO s'échangent majoritairement des données entre elles puisque sur l'ensemble de la période d'analyse de la mission, les flux intra-ASSO représentent chaque année **plus de 60% des ventes des ASSO**, sauf en 2014, où elles représentent **51%**. L'ACOSS, la CNAV et la MSA sont les seules vendeuses de données à plus de 20 organismes de sécurité sociale différents (cf. annexe n° 6-12).

Figure 4 : Décomposition des ventes des ASSO aux administrations publiques selon le statut en comptabilité nationale, en 2014



Source : Mission.

La CNAV, de par ses missions d'opérateur informatique et de gestionnaire de nombreux types de données sociales, réalise **89% des ventes** de données de l'ensemble des administrations de sécurité sociale. Les **9,7 M€** qu'elle perçoit relèvent majoritairement des redevances qu'elle perçoit pour le dispositif de transmission des données sociales (TDS) et du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) (cf. annexe n° 6-13).

2.2.3.4. Les administrations publiques locales représentent 55% des acheteurs mais seulement 8,6% des montants achetés

Un très grand nombre d'administrations publiques locales sont acheteuses de données à d'autres administrations publiques. Parmi les APUL, on dénombre 400 collectivités territoriales et 452 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les communes sont les plus représentées parmi les acteurs publics locaux, aux côtés des structures de coopération intercommunale. Les établissements publics locaux et les syndicats locaux (communaux, intercommunaux, mixtes), ainsi que de nombreuses structures locales au statut juridique hétérogène amènent à un total de 1065 administrations locales, qui représentent 55% du nombre total des acheteurs (1319) recensés par la mission.

Tableau 13 : Nombre d'administrations publiques locales acheteuses de données entre 2010 et 2014

COLLECTIVITES TERRITORIALES	400
COMMUNES	272
CONSEILS DEPARTEMENTAUX	89
CONSEILS REGIONAUX	29
AUTRES	10
EPCI	452
COMMUNAUTE DE COMMUNES	245
COMMUNAUTE URBAINE	9
METROPOLE	16
AGGLOMERATION	135
AUTRES	31

Source : Mission.

Au total, les achats des administrations publiques locales s'élèvent à **1,02 M € en 2014**, les collectivités territoriales représentant 74% de ces achats et les EPCI 26%. Le montant total de ces achats est quatre fois moins élevé qu'en 2010 (notamment par l'effet de la gratuité des données du RGE de l'IGN à partir du 1^{er} janvier 2011) et en baisse de 23% par rapport à 2013.

Tableau 14 : Répartition des achats des collectivités territoriales et des EPCI

APUL acheteuses	2010	2011	2012	2013	2014
COLLT	4 408 658	1 648 894	1 406 820	1 264 514	756 910
% total	99%	98%	91%	94%	74%
EPCI	47 570	35 780	146 349	77 464	272 275
% total	1%	2%	9%	6%	26%
Total	4 456 228	1 684 674	1 553 169	1 341 978	1 029 185

Source : Mission.

En incluant les organismes locaux rattachables à des collectivités territoriales, le montant total d'achat de la sphère locale s'élève à 1,75 M€. L'ensemble de ces achats de données représente 8,6% du montant total d'achat des administrations publiques à d'autres autorités publiques. Les principales données achetées concernent des données économiques et sociales (base SIRENE et diffusion des résultats du recensement de la population (DIAF-RP) produites par l'INSEE, ainsi que des données géographiques de l'IGN. À noter également que le CNFPT acquiert auprès de la CNAV des données relatives au transfert de données sociales (cf. annexe n° 6-14).

3. Les effets sous-optimaux de la tarification de l'échange de données entre administrations pourraient être supprimés par l'affirmation d'un principe de gratuité

L'analyse de l'enquête réalisée auprès des administrations montre que l'existence d'une tarification présente des effets contre-productifs en termes de qualité et d'efficacité de l'action publique, même si cette tarification est loin de résumer l'ensemble des difficultés de circulation des données entre les administrations. Une affirmation du principe de gratuité des échanges de données entre les administrations paraît donc indispensable à la mission, selon un régime distinct de celui exposé au titre de la réutilisation des données publiques.

3.1. L'existence d'une tarification engendre des effets sous-optimaux

3.1.1. La tarification engendre des coûts administratifs et des retards dans la mise en œuvre des projets

La complexité des transmissions de données entre administrations publiques est accrue en raison de la tarification qui représente une contrainte supplémentaire.

Deux cas de figure peuvent se présenter en matière d'encadrement de la transmission des données. Certaines administrations ont standardisé les modalités de commande et de diffusion des données (notamment pour celles qui sont d'importants diffuseurs de données publiques, comme l'IGN, l'INSEE et Météo-France) et, dans cette situation, le paiement n'est qu'une étape de la commande de ces données. Il n'engendre pas de retard particulier dans la mise à disposition des données.

D'autres administrations n'ont pas standardisé le processus de commande et de mise à disposition des données, ce qui induit la négociation d'une convention incluant un volet financier. Après avoir défini le besoin, il convient de s'entendre sur les caractéristiques des données à transmettre (format, niveau de précision, zone géographique) ainsi que sur les modalités de la transaction (le prix, le moyen, la fréquence).

Selon plusieurs administrations interrogées, la durée des négociations peut être une source de retard dans la mise en œuvre de projet, même si la composante tarifaire n'est pas exclusive de ces retards. Par exemple, la longueur des négociations avec l'IGN et le temps nécessaire à l'établissement des licences d'utilisation ont notamment causé des retards dans la réalisation d'études du Bureau de recherche géologique et minières (BRGM).

Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) estime que la détermination des modalités d'achats de certaines données à Météo-France a parfois été « longue et fastidieuse ». Enfin, les règles et les modalités de diffusion de certaines données rendent leur achat « complexe » ; ce constat est unanimement partagé par les utilisateurs du registre parcellaire graphique (RPG) diffusé par l'Agence de services et de paiement (ASP). Par exemple, malgré la nécessité de ces données pour rendre

compte de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau⁶³, l'ONEMA n'a pas pu en disposer à temps.

Les difficultés d'accès et de mise à disposition des données ne trouvent pas toujours leur explication dans l'existence d'une tarification. Cependant, ces difficultés et les retards qu'elles engendrent sont d'autant moins compris par les acheteurs que ces données sont tarifées. Les procédures d'accès et de mise à disposition peuvent être longues pour des raisons techniques (extraction des données, retraitements), juridiques (application des règles du secret statistiques) ou administratives (temps de gestion du dossier), quand l'acquéreur peut avoir un besoin urgent d'accès à ces données. Lorsque les administrations ont besoin de données détenues par d'autres pour réaliser leurs missions de service public, les délais de mise à disposition ont des conséquences directes sur l'exercice de leurs activités.

C'est ainsi que la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur a pris du retard dans la mise à jour de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) car elle ne disposait pas du fichier des décès de l'INSEE. Lorsque les calendriers de certains travaux ou demandes ne sont pas compatibles avec les délais de mise à disposition de données, ils peuvent être abandonnés ou retardés. Une étude de l'Institut national de recherche agronomique (INRA) sur l'évaluation du potentiel de l'agriculture dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre a été achevée avec 6 mois de retard en raison de retards dans l'accès aux données. Les délais de livraison des données, même une fois le paiement effectué par l'administration acheteuse, sont ainsi parfois très long. Les données de géolocalisation des ouvrages (captages, stations d'épuration) et de représentation des zonages redevance ont ainsi été livrées avec un an de retard par l'IGN à l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

3.1.2. L'existence d'une tarification peut conduire à un renoncement à la donnée

Le budget alloué à l'achat de données est assez modeste pour un grand nombre d'acteurs publics mais les montants tarifés pour l'accès à certaines bases de données étant parfois conséquents, certaines administrations renoncent à acheter ces données et y trouvent des substituts ou sont contraintes de réaliser leurs activités sans elles. Le frein budgétaire, bien que n'étant pas le seul frein pesant sur la circulation des données au sein du secteur public, représente dans certains cas un obstacle majeur à l'accès aux données pour les administrations demandeuses. Dans certains cas, comme celui de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), ce frein peut menacer l'exercice de missions régaliennes ou de prérogatives de puissance publique.

3.1.2.1. Des exemples de renoncement à la donnée pour des raisons budgétaires

Le CEREMA renonce par exemple, pour des raisons budgétaires, à l'achat de séries de données climatiques de Météo-France sur longue période, qui permettraient pourtant d'augmenter la précision des études d'aléas d'inondation ou favoriserait l'élaboration des études d'impacts pour le calcul du dimensionnement des ouvrages.

⁶³ <http://www.eaufrance.fr/comprendre/la-politique-publique-de-l-eau/la-directive-cadre-sur-l-eau>

L'Ifremer, qui achetait les données bathymétriques du SHOM depuis une dizaine d'années pour réaliser ses modèles océanographiques et mener ses missions de suivi de l'activité économique et d'études, y a renoncé depuis 2013. En effet le SHOM, dont le modèle économique repose sur la vente de licences, a fortement augmenté ses tarifs en 2013. L'Ifremer étant en désaccord avec cette orientation, il a décidé de renoncer à acheter ces données au SHOM ; il note dans sa réponse au questionnaire de la mission : « *Il en résulte un manque, mais l'institut ne souhaite pas engager les sommes correspondantes* ». En contrepartie, l'Ifremer ne consent pas à délivrer gratuitement au SHOM des données dont il devrait pourtant avoir connaissance aux termes de l'instruction n° 228 du secrétariat général de la mer sur le recueil et la diffusion de l'information nautique ⁶⁴, de l'article L. 413-1 du nouveau code minier⁶⁵ ou de l'article R. 3416-6 du code de la défense⁶⁶, en invoquant une éventuelle concurrence entre les deux opérateurs de l'État⁶⁷.

De même, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du MEDDE a renoncé à acquérir les données du SHOM alors même que « *dans le cadre de ses missions de contrôle des pêches, la direction des pêches maritimes et le centre national de contrôle des pêches doivent pouvoir disposer de limites géographiques maritimes précises dans l'objectif de dresser d'éventuels procès-verbaux pour entorse à la réglementation qui ne puissent être remis en cause sur la base d'erreur de positionnement* ». En réponse au questionnaire de la mission, la DPMA précise qu'elle « *ne s'est jamais résolue à acheter* » des données relatives aux limites géographiques maritimes produites par le SHOM compte tenu de leur coût. La DPMA ainsi que ses services de contrôle, « *ne disposent pas des outils géographiques officiels propres à garantir l'absence de recours de contrevenants à la réglementation* » lors de leurs contrôles de police. Elle indique pourtant que « *la gratuité de ces limites géographiques serait de nature à renforcer la sécurité juridique de ses missions* ».

⁶⁴

http://www.shom.fr/fileadmin/data/SG/Cellule_juridique/Actes_administratifs/organisation/228_sgmer-inst-info-nautique.pdf

⁶⁵ « [...] Par exception aux dispositions des deux premiers alinéas du présent article, les renseignements intéressant la sécurité de la navigation de surface ainsi que ceux concernant les propriétés physico-chimiques et les mouvements des eaux sous-jacentes et recueillis à l'occasion de travaux exécutés en mer tombent immédiatement dans le domaine public. Ces renseignements doivent être communiqués, dès leur obtention, pour ce qui concerne leurs missions respectives, à la direction de la météorologie nationale et au service hydrographique et océanographique de la marine, lequel peut, en outre, se faire remettre sans délai les renseignements et documents intéressant la sécurité de la navigation sous-marine ainsi que la morphologie et la nature superficielle du sol marin ».

⁶⁶ « Les services et établissements publics de l'État et des collectivités territoriales et de la Nouvelle-Calédonie réalisant ou faisant réaliser des levés bathymétriques et géophysiques dans les zones sous juridiction nationale sont tenus de communiquer au SHOM les données recueillies ainsi que les éléments nécessaires à leur exploitation. Une convention passée entre le SHOM et le service, la collectivité ou l'établissement public concerné précise les modalités, notamment financières, de mise à disposition et de réutilisation des données.

Toute autorisation donnée à des organismes français et étrangers de réaliser des recherches dans les eaux sous juridiction nationale peut être subordonnée à l'engagement de communiquer au SHOM, sur sa demande, les données recueillies ainsi que les éléments nécessaires à leur exploitation ».

⁶⁷ Dans sa réponse au questionnaire de la mission, le SHOM fournit un extrait d'un compte-rendu d'une réunion avec l'IFREMER refusant la communication de ces données à titre gracieux : « *l'Ifremer, comme vraisemblablement le MESR, n'est pas d'accord pour que des données acquises par l'Ifremer soient valorisées sans redevance pour l'Ifremer par un autre organisme, qu'il s'agisse d'usage de données ou de leur utilisation sur des études où le SHOM et l'Ifremer pourraient être en concurrence directe* ».

Les conséquences de l'évolution du modèle économique du SHOM

Le SHOM, établissement public à caractère administratif depuis 2007, a pour mission « de connaître et de décrire l'environnement physique marin dans ses relations avec l'atmosphère, avec les fonds marins et les zones littorales et d'en prévoir l'évolution. Il assure la diffusion des informations correspondantes » (article R. 3416-3 du code de la défense). En plus de la production d'informations hydrographiques et de l'appui qu'il fournit à la Défense nationale, le SHOM apporte un soutien aux politiques publiques de la mer et du littoral.

En tant qu'EPA, le SHOM doit diversifier ses sources de financement et notamment « accroître de manière significative le montant des financements complémentaires à la subvention pour charges de service public contribuant positivement au résultat d'exploitation », comme le stipule l'objectif stratégique n° 5 du contrat d'objectif et de performance (COP) pour 2013-2016.

En complément de la subvention pour charges de service public versée par le ministère de la défense, le SHOM considère donc que le paiement de redevances est « un moyen de faire contribuer les ministères civils au financement du SHOM », en l'absence de transfert budgétaire entre programmes LOLF.

Or, la politique tarifaire du SHOM prévoit que le barème public s'applique de la même manière pour les administrations publiques et pour les autres organismes, dont le mode de tarification dépend du type d'usage des produits vendus par le SHOM (réutilisation interne ou réutilisation commerciale).

Ainsi, l'augmentation des tarifs du SHOM mise en place depuis 2013 dans le cadre du COP 2013-2016 a eu une incidence directe sur les administrations publiques acheteuses de données au SHOM. Si les recettes issues d'acheteurs publics du SHOM ont fortement progressé entre 2012 et 2013, notamment sous le coup du nouveau barème tarifaire, la recette est en baisse en 2014, traduisant une baisse du volume des ventes. La tendance inverse est observée pour les ventes au secteur privé.

Évolution des recettes de ventes de données du SHOM (2012-2014)

En €	2012	2013	2014	2014/2013
Ventes au secteur privé	1 569 486	2 828 859	3 852 368	27%
Ventes au secteur public	48 098	97 235	91 456	-6%
Total	1 617 584	2 926 094	3 943 824	26%

Source : SHOM.

Le coefficient d'élasticité des achats des administrations par rapport aux tarifs du SHOM semble donc très élevé, alors qu'il paraît faible pour les acheteurs du secteur privé. Rapportée au chiffre d'affaires, la stratégie tarifaire menée par le SHOM peut sembler payante s'agissant du secteur privé ; elle est un échec pour le secteur public.

Dans le cadre de la préparation des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, qui constituent l'instrument de planification de la politique de l'eau par bassins en application de la directive cadre sur l'eau, certaines agences de l'eau ont fait part à la mission de leur renoncement à certaines données détenues par des administrations en raison de leur coût. C'est notamment le cas de l'agence de l'eau Loire-Bretagne qui a déclaré avoir renoncé aux données de la base DONESOL de l'INRA, qu'elle jugeait pourtant utiles pour orienter efficacement les aides financières délivrées pour la protection des aquifères les plus fragiles.

3.1.2.2. Des exemples de contournement du frein budgétaire d'accès à la donnée

Pour les administrations demandeuses de données, l'existence d'une tarification des données produites par des acteurs publics est de nature à susciter un arbitrage entre, d'une part, leur achat et, d'autre part, la recherche de données gratuites, quoique souvent de moins bonne qualité. La contrainte budgétaire peut donc amener certaines administrations à assumer d'exercer leurs missions de service public de manière dégradée pour éviter d'avoir à payer pour l'accès à des données produites par d'autres administrations, ou à rechercher des solutions plus économes.

L'enquête réalisée par la mission permet d'illustrer plusieurs exemples de cette stratégie de contournement du frein budgétaire.

Le BRGM a décidé d'utiliser certaines données cartographiques ouvertes diffusées gratuitement, plutôt que d'acheter l'ensemble des données dont il avait l'usage à l'IGN et même s'il est un client public important de l'IGN.

L'INRA cherche également à contourner l'accès payant et complexe au centre d'accès sécurisé distant aux données (CASD)⁶⁸ qui concentre, depuis 2010, les données statistiques détaillées du ministère de l'agriculture, alors que l'INRA y avait antérieurement accès gratuitement et librement. Pour remplacer les données du réseau d'information comptable agricole (RICA), certains chercheurs de l'INRA utilisent un fichier comportant des données similaires sur le département de la Meuse. Des collaborations avec d'autres centres de gestion sont également en cours afin d'obtenir ces données alternatives au RICA. En réponse à l'enquête, l'INRA note également que des travaux de recherche sur les données du SSP ont été abandonnés, car aucune solution technique n'a été trouvée pour concilier la récupération des données dans le cadre de ces travaux avec les contraintes du secret statistique. La contrainte contournée par l'INRA est autant juridique et technique (application du secret statistique, limites d'exploitation, contraintes de format et de technologies offertes par le CASD) que budgétaire (la liste des projets en cours publiée sur le site internet du CASD montre d'ailleurs que l'INRA utilise ce service). Cela étant les conséquences du contournement sur la qualité des productions peuvent être sensibles : *« Pour certaines études ou expertises collectives menées, les chercheurs, contraints par le temps de réalisation de l'exercice, préfèrent utiliser des données moins précises plutôt que de s'engager dans des demandes aux administrations, coûteuses en temps et en énergie ».*

Au sein du ministère de l'intérieur, plusieurs services renoncent aussi à l'acquisition de données et la substitue par une production de données en interne. Le pôle transverse d'information géographique et géomatique (PTI2G) de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) déclare par exemple n'avoir jamais acheté des données de l'IGN pour des raisons de coûts. A la place, sur la base des seules données publiques gratuites de l'IGN, le service réalise un travail conséquent de retraitement et d'enrichissement des données pour pouvoir les utiliser ensuite et les mettre à disposition des acteurs locaux (préfectures de zone et de département), via l'application SYNAPSES. À terme, ces données cartographiques

⁶⁸ Le centre d'accès sécurisé aux données (CASD) est un webservice initié par l'INSEE et par le Genes (Groupe des écoles nationales d'économie et statistique) conçu pour permettre aux chercheurs de travailler sur des données individuelles très détaillées, et donc soumises à la confidentialité, dans des conditions de sécurité élevées.

devraient également pouvoir bénéficier aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²), quant à lui, vient de créer une première version d'un fond de carte intégralement réalisé en interne sur la base de données gratuites et libres de droit (RGE de l'IGN et Open Street Map). Auparavant, des fonds de cartes étaient achetés au consortium France Raster et à l'industriel Géoconcept par la police et la gendarmerie nationale pour un montant d'environ 150 000 € par an chacun. Dans le cadre d'une réflexion plus large sur le socle de système d'information géographique de la sécurité intérieure, l'arrêt de ces achats a été décidé pour des raisons de coûts budgétaires et d'adaptation aux besoins. Pour le ST(SI)², l'internalisation de la production cartographique permet de garantir l'autonomie de la sécurité intérieure et de proposer un produit évolutif correspondant aux besoins des utilisateurs (mises à jour, choix des couches et courbes de niveau).

Le phénomène de contournement du frein budgétaire d'accès à la donnée n'est pas propre aux administrations françaises. Au niveau européen, la Commission européenne a ainsi renoncé à utiliser les données de lignes de base produites par le SHOM (qui servent à calculer diverses limites maritimes réglementaires comme la limite des eaux territoriales) pour procéder à ses évaluations de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. Selon l'ONEMA, la Commission européenne a fait le choix de s'appuyer sur des données ouvertes provenant d'une université américaine, de mauvaise qualité, mais gratuites et libres de droit.

Ces exemples témoignent de dysfonctionnements induits par l'existence de la tarification de certains échanges de données entre les administrations, même si le frein budgétaire n'explique pas tous ces dysfonctionnements. Cette situation est choquante en termes d'excellence du service public, mais également contre-productive pour les producteurs publics de données : en pratiquant une tarification, ces producteurs se voient ainsi concurrencés et marginalisés au profit d'opérateurs privés, parfois moins chers et souvent plus souples et réactifs, et les référentiels publics de données perdent de fait leurs attributs de référence.

C'est d'ailleurs le constat de l'échec de ce modèle tarifaire et ses conséquences négatives pour les producteurs publics de données qui a poussé l'IGN à ouvrir gratuitement le RGE aux administrations pour leurs missions de service public administratif. Au-delà du marché des données cartographiques qui est aujourd'hui le plus concurrentiel, le risque de perte du statut de référence, auprès d'autres administrations, des données produites par des administrations en raison de leur coût est réel à moyen terme, notamment avec l'essor du traitement des *big data* par des nouveaux entrants privés.

3.1.3. L'existence d'une tarification peut dégrader la valeur d'usage des données transmises

La tarification des données par les administrations vendeuses peut provoquer des stratégies de contournement de la part des administrations ayant besoin de données. Ces comportements ont pour effet de dégrader la valeur d'usage des données transmises, puisque celles-ci sont de qualité affaiblie. Parmi ces comportements, la duplication de bases de données, le non-respect des licences et le recours à des organismes privés sont les principales stratégies de contournement recensées au cours de la mission.

Des bases de données de référence dont un grand nombre d'administrations ont besoin, font l'objet de duplications plutôt que d'achats directs pour des raisons budgétaires. C'est notamment le cas de la base SIRENE.

Il est difficile de recenser précisément le nombre d'administrations ayant recours à des copies de base SIRENE plutôt qu'à la version achetée directement auprès de l'INSEE, mais, selon la DINSIC, ce phénomène semble exister entre les administrations, notamment celles qui ont un besoin modéré des données contenues par cette base, soit en terme de fraîcheur de mise à jour, soit en terme de profondeur de champs. Pour le secteur public, le mode de tarification à la base SIRENE est un abonnement sur la base d'une convention ou un abonnement annuel d'accès au webservice qui comprend une part fixe et une part proportionnelle au nombre de requêtes. Le prix standard de l'abonnement annuel national à la base SIRENE s'élève à environ 64 000 € et représente un budget conséquent que certaines administrations évitent d'engager si elles trouvent des alternatives acceptables.

Le phénomène de copie peut également prendre la forme de duplications successives de la base SIRENE dans le cadre de l'alimentation de bases de données qui alimentent elles-mêmes d'autres bases de données.

Un exemple de duplication de la base SIRENE

Rang 1 : la base SIRENE est une agrégation de données collectées auprès des centres de formalités des entreprises répartis sur tout le territoire (CCI, tribunaux de commerce, chambres des métiers, chambres d'agriculture, etc.). Initialement, les données sont collectées et gérées localement, de manière décentralisée. Les échanges entre les CFE et l'INSEE pour la gestion et la mise à jour de la base SIRENE, sont réalisés automatiquement en flux quotidiens. L'Insee effectue des retraitements sur ces données, qui sont souvent de qualité hétérogène selon les départements et le type de collecteur local.

Rang 2 : Certaines administrations se procurent gratuitement la base SIRENE auprès d'autres administrations l'ayant achetée à l'INSEE. C'est par exemple le cas de la CNAV qui copie la base SIRENE pour constituer son propre référentiel interne des entreprises (RIE). Les données copiées sont retraitées et enrichies par la CNAV pour ses propres besoins et l'établissement du RIE.

Rang 3 : Le GIP-MDS récupère ensuite les données de la CNAV qu'il utilise pour le portail net-Entreprise, le site internet où les entreprises effectuent et règlent leurs déclarations sociales. Le GIP-MDS enrichit à son tour les données recopiées par couches successives pour en augmenter la qualité et la correspondance à ses besoins (rang 4).

Quelle que soit sa forme, la duplication a pour effet de dégrader la valeur d'usage des données utilisées par l'administration qui en bénéficie à partir du rang 2, en prenant le risque que ces données ne soient plus à jour et erronées. La tarification des échanges de données entre les administrations peut favoriser des pratiques de duplication.

Un autre exemple de la dégradation de la valeur d'usage des données utilisées tient au non-respect des licences d'utilisation. La réalisation de l'état des lieux préalable à la préparation d'une licence globale entre le SHOM et le MEDDE et ses opérateurs (*cf. supra*) a permis d'identifier ce comportement. En effet, une partie des données du SHOM utilisées par le MEDDE et ses opérateurs ont été acquises avant la transformation du SHOM en EPA à un tarif plus intéressant que celui aujourd'hui pratiqué par cet établissement. Bien que les licences d'utilisation de ces données prévoient une limitation dans le temps de la cession des droits

d'usage, le MEDDE et ses opérateurs continuent à utiliser ces données qui sont non seulement périmées, mais également qu'il n'a plus le droit d'utiliser au terme de ces licences⁶⁹.

3.2. La gratuité des échanges de données entre administrations est de nature à améliorer la qualité de l'action publique

La tarification des données entre administrations publiques constitue l'un des freins à la circulation de l'information au sein du secteur public, essentielle à la qualité de l'action publique. Une meilleure circulation des données, en favorisant leur utilisation et leurs réutilisations, est de nature à créer de la valeur économique et sociale au sein du secteur public et au dehors. En effet, la circulation des données engendre des externalités positives sur les autres acteurs publics ainsi que des gains d'efficacité.

De plus, si tout échange de biens occasionne des coûts de transaction, la vente de données a tendance à générer des coûts supplémentaires par rapport à des transmissions gratuites entre administrations. La mise à disposition gratuite des données est en mesure de réduire ces coûts de transaction en amont (coûts de négociation, de détermination du prix) et en aval (engagement, liquidation du paiement et prise en charge de la recette) de la transmission.

3.2.1. Une gratuité des échanges de données entre administrations présenterait des bénéfices en termes d'externalités et de gains d'efficacité

3.2.1.1. Améliorer la circulation des données au sein de l'administration est de nature à produire plusieurs externalités positives

La tarification des données entre administrations publiques représente une barrière à l'accès à ces données pour des raisons budgétaires, techniques ou culturelles. Les effets sous-optimaux résultant de cette tarification comme la renonciation à la donnée, la sous-utilisation des données, les coûts juridico-administratifs associés aux mécanismes de tarification, sont à l'origine de pertes d'efficacité de l'action publique. Il est ainsi nécessaire de prendre en considération les externalités positives engendrées par une plus grande circulation des données.

Le concept d'externalité, l'approche pigouvienne

C'est en 1932 que Pigou introduit le concept d'externalité, appliquée à l'économie environnementale. Une externalité étant « *un effet de l'action d'un agent économique sur un autre qui s'exerce en dehors du marché* »⁷⁰, ces effets indirects ne sont donc pas pris en compte par les agents économiques dans leurs calculs et ne peuvent donner lieu à une contrepartie monétaire. L'existence de situations sous-optimales (lorsque le bien-être d'un individu peut être amélioré sans détériorer celui d'un autre individu) s'explique notamment par l'existence des externalités, positives ou négatives.

Ce concept permet à Pigou d'expliquer l'incapacité du marché à prendre en charge les problèmes liés à la dégradation de l'environnement et le mène à proposer un mécanisme

⁶⁹ Fiche du SHOM annexée à la note du GIMEL du 23 juillet 2014 sur la finalisation de l'expression des besoins des services en informations géographiques sur la mer et le littoral.

⁷⁰ Yves CROZET, *Analyse économique de l'État*, Paris, Armand Colin/Masson, coll. « cursus », 1997, 191 p.

d'internalisation des externalités. La « taxe Pigou », du montant de l'externalité, permet de l'intégrer aux coûts de la firme, rendant le coût effectif pour la firme égal au coût social.

Les actions ou les comportements d'un agent économique engendrent des externalités positives lorsqu'ils ont un impact positif sur le bien-être et/ou le comportement d'autres agents sans que cet impact indirect n'ait été pris en compte dans les calculs de cet agent.

L'ouverture des données produites par une administration publique à d'autres administrations engendre des **externalités de production** car elle permet à ces dernières d'utiliser cette source d'information supplémentaire pour améliorer la conduite de leurs activités en augmentant l'efficacité et la qualité de leurs actions (sans qu'elles aient à payer).

L'utilisation et la réutilisation de ces données qui en résulte créent également des **externalités de consommation**⁷¹ parce qu'elles constituent une masse d'informations mobilisables dans le cadre des missions de services publics des administrations consommatrices. La qualité des études et enquêtes (statistiques, économiques, usagers...), des évaluations de politiques publiques, est une fonction croissante de la quantité et de la qualité des données utilisées pour leur réalisation. Elles contribuent également à la recherche et au développement de services aux usagers (comme les services de géolocalisation dans les démarches aux usagers), à une meilleure compréhension des besoins et des comportements des citoyens.

Les données étant facteurs d'innovation, elles sont aussi à l'origine **d'externalités d'adoption** (ou effets de réseau), signifiant que l'accroissement de l'efficacité (ou du bien-être) résultant de leur utilisation est d'autant plus grande que le nombre d'utilisateurs est augmenté. À mesure que la communauté réutilisant les données grandit, elles sont enrichies, complétées et corrigées, limitant les risques d'erreurs et diversifiant les utilisations des données.

Enfin, l'ouverture des données doit être favorisée par la technologie, elle-même vectrice **d'externalités technologiques**. Incorporée dans les équipements, les services informatiques ou les procédures, la technologie permet la diffusion des connaissances par une simplification des procédures d'accès, une harmonisation des moyens de mise à disposition dans l'administration, contribuant à l'accroissement de la productivité des facteurs de la puissance publique grâce à une rationalisation des systèmes d'informations.

L'existence d'externalités sous-jacentes aux données justifie la nécessité d'envisager leur utilisation au niveau global - le périmètre de l'ensemble des administrations publiques - car en présence d'externalités, la poursuite des seuls intérêts individuels du possesseur de la donnée engendre une situation de marché sous-optimale⁷². En effet, dans le cas d'externalités positives, les coûts globaux tendent à être surestimés et les bénéfices globaux sous-estimés, provoquant une sous-production de données par rapport au niveau socialement souhaité.

La seule prise en compte du bénéfice « privé », individuel, tend à décourager les acteurs de produire, la rentabilité étant considérée comme insuffisante, alors qu'au total, les bénéfices sociaux sont plus importants grâce aux externalités positives.

⁷¹ James E. Meade, *The theory of economic externalities the control of environmental pollution and similar social costs*, Institut universitaire des hautes études internationales, Genève, 1979.

⁷² Au sens Pareto-optimal : on est en situation Pareto-optimal quand le bien-être d'un individu ne peut plus être augmenté sans dégrader le bien-être d'un autre individu.

L'intervention de l'État, à travers la réglementation et la législation, s'avère nécessaire pour assurer la production des données nécessaires aux actions de la puissance publique (par exemple à travers l'octroi de missions de services publics à des administrations publiques) ainsi que l'optimisation de leur utilisation, afin d'exploiter tout le potentiel des données produites. L'absence de cadre juridique global régissant les transmissions de données entre administrations publiques place le secteur public en situation de sous-utilisation des données dont il dispose.

La barrière à l'accès que représente la tarification limite donc les réutilisations et la consommation, pourtant bénéfique à la qualité de l'action publique dans son ensemble.

En somme, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi, la fluidification des échanges de données au sein du secteur public (incluant la gratuité de ces échanges) semble être de nature à produire des externalités positives et à permettre des gains d'efficacité de l'action publique.

3.2.1.2. Supprimer la tarification des échanges de données entre administrations renforcerait l'effet de réseau

La gratuité des échanges de données, en levant un des freins à l'accès aux données, favoriserait les échanges de données entre acteurs publics et la **coopération inter-administrations, favorable à la création de réseaux.**

La collaboration permet de créer des synergies par la mise en commun des compétences, la diffusion des connaissances et une meilleure utilisation des ressources humaines et techniques. Elle est vectrice de **transparence** concernant les données disponibles donc limite les redondances liées à la reproduction de bases de données déjà existantes. Ce faisant, elle éviterait les stratégies de contournement évoquées *supra*, et limiterait les comportements non coopératifs qui sont alimentés, entre autres, par le frein tarifaire. De ce point de vue, la décision du STSI² du ministère de l'intérieur⁷³ de réaliser en interne son propre fond de carte à partir de données de base libres de droit est représentative d'un effet pervers de la non-gratuité de la circulation des données cartographiques entre administrations.

Plus de transparence et de coopération contribuent au décloisonnement du fonctionnement de l'administration. Elles sont nécessaires à l'initiation de **projets communs**, notamment le développement de nouveaux services (locaux ou nationaux), de procédures simplifiées, eux-mêmes générateurs d'efficacité et de qualité de service pour les usagers et pour l'administration elle-même.

France connect : une solution de simplification

Le service France connect, développé par la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC)⁷⁴, en collaboration avec d'autres administrations publiques, a vocation à devenir le système d'authentification et d'identification unique pour les démarches administratives en ligne des usagers.

Il permet à tout internaute souhaitant s'identifier auprès d'un acteur adhérant à ce

⁷³ Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure.

⁷⁴ La DINSIC est une des deux directions du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), lui-même rattaché au Premier ministre.

programme de s'authentifier en utilisant un autre identifiant lui ayant été fourni par un autre participant au programme.

Aujourd'hui, la DGFIP, à travers les identifiants du site www.impots.gouv.fr et La Poste qui propose à chacun de se créer une « identité numérique », gratuitement, sont fournisseurs d'identifiants sur France connect. Dès janvier 2016, Ameli.fr, le site de la Sécurité sociale, devrait être également être fournisseur d'identifiant de France connect.

Le service France connect rend ainsi interopérables les services en ligne proposés par l'administration publique aux usagers, en conformité avec la directive européenne eIDAS⁷⁵ (*Electronic Identification and Signature*)

France Connect est emblématique de la stratégie d'État plateforme française car il contribue à la fourniture de nouveaux services numériques plus simples et adaptés aux besoins des usagers grâce à une plus grande collaboration entre les autorités publiques en matière d'échanges et d'utilisation des données au sein du secteur public.

En effet, une utilisation plus large et plus intensive des données permet un meilleur calibrage des politiques publiques et la réalisation d'études d'impacts ex ante, portant sur les conséquences potentielles de différents scénarios de politiques publiques et des évaluations des politiques publiques ex post⁷⁶. L'administration possède une quantité très importante de données qui, si leur potentiel est exploité au maximum, peuvent servir de guide à l'action publique. En effet, la disponibilité des données et la multiplication des techniques pour les traiter sont des leviers importants de meilleure connaissance des citoyens (leurs besoins, leurs comportements, leur degré d'acceptation et de compréhension d'une action) et de leurs interactions avec l'administration publique⁷⁷. L'intérêt à utiliser ces informations pour accroître l'orientation-citoyen de l'action publique, l'adaptabilité des politiques publiques ainsi que la réactivité des administrations est réel et doit être exploité.

Enfin, une meilleure circulation des données permet d'augmenter la productivité dans les organisations⁷⁸.

La productivité globale de l'administration, définie comme le rapport entre une production et les ressources mises en œuvre pour l'obtenir, peut bénéficier d'une meilleure circulation des données au sein du secteur public. En effet, accroître la productivité peut résulter d'une meilleure utilisation des ressources disponibles, de manière à les exploiter au maximum, ce à quoi la circulation des données contribue.

Il existe plusieurs mécanismes de création de valeur grâce au partage et à la circulation des données, qui sont similaires dans le cadre de l'échange de données entre administrations publiques et dans celui de l'ouverture des données publiques⁷⁹, dans une

⁷⁵ Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC.

⁷⁶ "Data for policy : a study of big data and other innovative data-driven approaches for evidence-informed policymaking", Technopolis (University of Oxford, Centre for european policy studies), July 2015.

⁷⁷ Amanda Clarke and Helen Margetts, "Governments and Citizens Getting to Know Each Other? Open, Closed, and Big Data in Public Management Reform", *Policy & Internet*, Volume 6, Issue 4, pages 393-417, December 2014.

⁷⁸ Gerard George, Martine R. Haas, Alex Pentland, "Big data and management", *Academy of Management Journal*, 2014, Vol. 57, No. 2, 321-326.

⁷⁹ Michel Avital, Niels rn-Andersen. BJA, Thorhildur Jetzek, "The generative mechanism of open government data", Association for information system electronic library, 2013.

démarche de gouvernement ouvert initiée par un État. Au sein du secteur public, la circulation des données est en mesure de créer de la valeur sociale, perceptible lorsque les ressources, facteurs, processus ou politiques sont conjugués pour améliorer le bien-être des individus ou de la société dans son ensemble⁸⁰.

En premier lieu, une utilisation plus intensive et adéquate du capital technique existant (machines, outils numériques, systèmes d'informations) est de nature à accroître l'efficacité de l'action publique⁸¹. En réduisant les coûts de transaction (*cf. supra*), une utilisation optimale des ressources technologiques dans l'administration réduit les coûts de recherche d'informations, les coûts juridico-administratifs de gestion des échanges onéreux, ainsi que les effets pervers de reproduction et de renoncement à la donnée. De même, l'utilisation de méthodes efficaces de collecte, de gestion, d'analyse et de distribution des données permet de réduire les coûts⁸².

En second lieu, la circulation des données crée de la valeur en accroissant la transparence grâce à des moyens de communication et d'échanges étendus, rapides et sécurisés⁸³. De fait, il réduit les asymétries d'informations qui risquent de provoquer des comportements opportunistes, des situations sous-utilisation des données ou des coûts de recherche d'informations⁸⁴.

En troisième lieu, une circulation et une utilisation large et efficace des données du secteur public contribue à la modernisation et à l'innovation dans l'administration par le biais « d'effets de transformation ». En effet, les données sont souvent des sources d'informations stratégiques pour les administrations, pour la réalisation de leurs missions, et nécessaires pour d'autres administrations. En ce sens, leur circulation est cruciale puisqu'elles sont à la fois un outil de constatation des phénomènes et de leurs évolutions, un outil d'aide à la décision, un outil d'évaluation de l'action publique. Elles servent à la réalisation des statistiques publiques, des études et enquêtes, des évaluations de politiques publiques en amont et en aval de leur mise en œuvre, et sont à la base des variables déterminant la délivrance des services publics (prestations, prélèvements, accès à des services ou aides...). Or, les administrations sont interdépendantes car les données qu'elles produisent ou collectent sont différentes selon leurs missions mais complémentaires. En somme, le partage de données peut contribuer au développement de nouveaux usages, de nouvelles méthodes d'analyse et d'utilisation de ces données pour déboucher sur la proposition de nouveaux services, innovants⁸⁵, plus adaptés et

⁸⁰ Jed Emerson, Jay Wachowicz, Suzy Chun, "Social return on investment (SROI): exploring aspects of value creation", The Roberts foundation, 2001.

⁸¹ Terrence A. Maxwell, Tung-Mou Yang, "Information-sharing in public organizations : A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors", *Government Information Quarterly* 28, 2011, p. 164-175.

⁸² Michel Avital, Niels rn-Andersen. BjA, Thorhildur Jetzek, "The generative mechanism of open government data", *Association for information system electronic library*, 2013.

⁸³ Carl Shapiro, Hal R. Varian, "Information rules : a strategic guide to the network economy", *The Academy of Management Review*, Harvard business school press, vol. 25, n° 2, 2000, p. 441-443.

⁸⁴ Alenka Poplin, "Methodology formeasuring the demand geo-information transaction costs : based experiments in Berlin, Vienna and Zurich", *International Journal of Spatial Data Infrastructures Research*, 2010, vol. 5, p. 168-193.

⁸⁵ Comme le présente Schumpeter à travers le concept de « destruction créatrice » dans *Capitalisme, socialisme et démocratie* en 1942.

personnalisés ainsi que sur des analyses plus fines des politiques publiques. En parallèle, la fluidité de la circulation des données au sein du secteur public est le gage de gains de temps dans les recherches d'informations et dans les procédures de transmission de la part des administrations utilisatrices.

À cela s'ajoutent les effets de réseaux⁸⁶ découlant de la massification de l'utilisation des données. La valeur d'un produit ou d'une technique croît ainsi avec le nombre de personnes l'utilisant. Formellement, plus le nombre d'agents utilisant un certain type de données est important, plus la donnée aura de la valeur. En effet, la massification de l'utilisation des données sera en mesure d'accroître leur qualité parce qu'elle facilite les voies de retour permettant de détecter des erreurs existantes dans ces données, de mettre en évidence leurs faiblesses et les améliorations possibles dont elles pourraient faire l'objet. Par effet indirect, le surplus de transparence est favorable à toutes les administrations, à la fois en terme d'accès à l'information, mais également de leur diversité et de leur précision.

La circulation des données peut donc conduire à plus de collaboration entre les administrations, à différents niveaux. La génération de valeur peut provenir de comportements collaboratifs de la part des membres de l'administration, où les transferts de connaissances favorisent l'émergence de propositions innovantes et de nouvelles coopérations. Cela peut par exemple se traduire par la création de systèmes communs de gestion des données (comme le centre national de traitement des données sociales), la création de projets communs (création de référentiels communs) et plus largement à la fiabilisation de l'action publique.

Au-delà des mécanismes générateurs de valeurs, une utilisation plus intensive des outils technologiques peut permettre une meilleure allocation des ressources vers des tâches à plus forte valeur ajoutée. Plus la circulation des données est fluide, passant par des procédures automatisées et standardisées, plus les agents publics seront en mesure de concentrer leurs efforts sur l'exploitation et l'analyse de ces données.

Les opportunités offertes par les outils informatiques pour analyser les données, notamment celles du secteur public⁸⁷, laissent entrevoir le potentiel d'amélioration de l'efficacité et de la qualité de l'action publique. L'appariement des données, dans le respect des secrets légaux, peut accroître la précision des analyses faites par les administrations, permettre de réaliser des analyses prédictives et contribuer à un grand nombre d'actions opérationnelles⁸⁸. Les entités publiques devraient ainsi centrer de manière plus affirmée et intensive l'exercice de leurs missions de services public sur l'analyse et le croisement des données, car c'est source d'une plus grande productivité et d'une plus grande pertinence de l'action publique.

⁸⁶ Michael L. Katz, Carl Shapiro, "Technology adoption in the presence of network externalities" *Journal of Political Economy*, 1986, p. 822-841.

⁸⁷ Technopolis group, "Data for policy : a study of big data and other innovation data-driven approaches for evidence-informed policymaking", Working paper, 2015.

⁸⁸ Mc Kinsey & Company, "Big data: the next frontier for innovation, competition, and productivity", Mc Kinsey global institute, 2011.

3.2.2. Une gratuité des échanges de données entre administrations permettrait une réduction des coûts de transaction

3.2.2.1. La réduction des coûts de transaction

3.2.2.1.1. Des coûts de transaction de plusieurs natures

Toute transaction économique réalisée sur un marché implique au moins deux agents économiques et engendre des coûts de transaction qui sont de plusieurs sortes. Olivier Williamson, en 1985, distingue deux catégories de coûts de transaction⁸⁹ :

- Les **coûts *ex ante* de la transaction**⁹⁰, liés au contrat (Williamson, 1994, p. 39) : coûts relatifs à la recherche d'informations (partenaires, données, prix), à la négociation et à l'élaboration du contrat (rédaction, garantie d'un accord) ;
- Les **coûts *ex post* à la transaction**, aussi qualifiés de « coûts de contractualisation *ex post* » (Williamson, 1994, p. 41) :
 - o Les coûts de mauvaises adaptations des contrats, résultant des difficultés à définir en amont toutes les caractéristiques et particularités des contrats.
 - o Les coûts de marchandages découlant d'efforts communs aux parties prenantes au contrat pour corriger des divergences *ex post*.
 - o Les coûts d'organisation et de fonctionnement associés aux structures de gouvernance lors de la survenance de conflits.
 - o Les coûts d'établissement d'engagements sûrs ("*credible commitments*") car la décision d'association par un contrat entre deux parties est risquée.

La théorie des coûts de transaction

C'est Ronald Coase le premier qui, en 1937, explicite l'existence des coûts de transaction en soulevant la question de l'existence de la firme (Coase, *The Nature of the Firm*, 1937.). Le marché et la firme constituent deux formes distinctes de coordination économique, le premier par le système de prix, le second par la « hiérarchie ». Malgré l'apparente efficacité du marché, le recours à celui-ci génère des coûts qui ne sont pas présents lorsque la coordination est administrative. Néanmoins, la coordination par la hiérarchie engendre elle aussi des coûts d'organisation croissants, liés à la réalisation des transactions internes. La firme existe donc parce qu'elle permet parfois l'exécution des transactions à des coûts inférieurs à ceux du marché lorsque le coût d'une transaction supplémentaire au sein de la firme est inférieur à celui par le marché. La firme trouve ainsi son fondement dans l'économie des coûts de transaction qu'elle permet relativement au marché, jusqu'à une certaine taille.

Dans les années 1970, Oliver Williamson⁹¹ enrichit l'analyse de Coase d'un cadre institutionnel et la formalise, faisant de lui le fondateur de la théorie des coûts de transaction.

⁸⁹ Oliver Williamson, *Transaction cost economics of ex ante and ex post types are usefully distinguished*, 1985, p. 20.

⁹⁰ Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational contracting*, The Free Press, Macmillan, New York (1985), traduit en français (1994) *Les institutions de l'économie*, InterEdition, Paris.

Dans le cadre de la pensée néo-institutionnelle, il recentre le niveau d'analyse sur la transaction et précise les axiomes comportementaux et les attributs des transactions susceptibles d'avoir une incidence sur le niveau des coûts de transaction.

Reprenant la théorie de Herbert Simon (initialement formulée en 1947)⁹², il indique que les agents économiques sont dotés d'une rationalité limitée (prise de décision en situation d'information imparfaite) et ont des comportements opportunistes⁹³ (Alchian et Demsetz (1972)). De plus, les attributs de la transaction que sont la spécificité des actifs de la transaction (plus ou moins redéployable vers d'autres usages sans coûts), la fréquence et l'incertitude ont une influence sur le niveau des coûts de transaction, donc sur le choix du mode de gouvernance. Sur cette base, Williamson s'attache à trouver la forme organisationnelle (le mode de gouvernance) la plus adaptée, donc celle qui limite les coûts de transaction, entre le marché, la firme ou les formes hybrides.

L'enrichissement de la théorie des coûts de transaction par l'école néo-institutionnaliste

À la suite de Williamson, d'autres types de coûts de transaction ont été identifiés, enrichissant la gamme déjà présentée par Williamson.

Demsetz (1988)⁹⁴ explicite notamment l'importance des coûts d'information (recherche de la donnée adéquate, coûts relatifs de gestion (produire en interne) par rapport aux coûts de transaction (acheter les données) ainsi que les coûts de savoir-faire (formations préalables à la spécialisation, à l'expertise des contrats ou de l'utilisation des données).

Cette analyse est renforcée par celle de North (1990)⁹⁵ qui distingue les « coûts de mesure » des attributs et des caractéristiques du produit (en l'occurrence les données) et « des coûts d'exécution des contrats », portant sur la protection des droits et le respect des engagements. Les coûts de négociation à court terme et de contrôle de réalisation de la transaction sont détaillés par Milgrom et Roberts (1991)⁹⁶.

La structure du marché peut également engendrer des coûts de transaction, résultants par exemple de la position de monopole du fournisseur dont il pourrait tirer parti, de manière opportuniste.

Appliqué à la mission, il apparaît que les flux financiers associés aux transmissions de données entre administrations publiques sont générateurs de coûts de transactions, en particulier *ex ante*.

⁹¹ Oliver Williamson, *Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, 1975.

⁹² Herbert A. Simon, "Rational Decision Making in Business Organizations", *The American Economic Review*, Vol. 69, n° 4, 1979, p. 493-513.

⁹³ Armen Alchian, Harold Demsetz, "Production, Information Costs, and Economic Organization", *The American Economic Review*, Vol. 62, 1972, n° 5, pp. 777-795.

⁹⁴ Harold Demsetz, *Ownership control and the firm*, Basic Blackwell, 1988.

⁹⁵ Douglas C. North, "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, 1990, pp. 355-367

⁹⁶ Paul Milgrom, John Roberts, "Bargaining costs, influence costs and the organization of economic activity", dans J. Alt et K.A. Shelpse (eds.), *Perspective on positive political economy*, CUP, 1991.

L'enquête réalisée auprès des administrations a permis de faire apparaître que les freins budgétaires à la diffusion des données entre administrations publiques ne se limitent pas à, d'une part, la perte de recettes pour l'administration qui produit et qui vend et, d'autre part, le coût d'achat de ces données pour l'administration qui les utilise. Dans le cadre de ces échanges, les coûts de transaction pour les administrations sont de deux formes :

- **Un coût de transaction direct** lié à la prise en charge, par le producteur de données, des coûts de négociations, des coûts d'établissement de la tarification (facturation) et du titre de recettes, des coûts de prise en charge administrative et comptable de la recette et son recouvrement. De la même manière, l'acheteur de données supporte des coûts liés à la négociation de la convention et à la prise en charge comptable de la dépense et à l'opération de paiement.
- **Un coût de transaction induit** pour l'administration qui achète et pour l'administration qui vend. Par coût de transaction induit, on entend :
 - La valorisation du temps passé par l'administration qui vend pour la réflexion et la formalisation du barème de tarification (préparation de la décision, établissement de la décision sous la forme d'arrêté (ministères), de délibération ou de décision du directeur (établissements publics) ;
 - La valorisation des coûts induits indirects pour l'administration qui achète, liés à l'absence de disponibilité automatique des données dont elle a besoin, à la vérification de ses capacités techniques ou financières à acheter des données à une autre administration, à l'incidence de l'éventuel renoncement à acheter des données (mission de service public exercée en mode dégradé en raison de l'absence de mise à disposition des données, contournement de l'absence de mise à disposition par l'utilisation d'autres données de moindre qualité ou nécessitant un traitement plus lourd, constitution « maison » d'une base de données palliative, etc.).

Néanmoins, la mission a été confrontée à la difficulté d'évaluer d'un point de vue monétaire ces types de coûts de transaction. Les difficultés portent à la fois sur de la largeur (nombre d'observations) et la profondeur (pertinence des données) des informations récoltées.

3.2.2.1.2. Une difficulté à valoriser les coûts de transaction liés aux échanges de données réalisés entre administrations à titre onéreux

Les coûts de transaction directs

La valorisation de ces coûts de transaction se heurte tout d'abord à l'existence ou à la précision de la comptabilité analytique des administrations concernées. De plus, ces coûts de transaction sont par nature très hétérogènes en fonction de la spécificité des actifs échangés et leur fréquence (données sur étagères ou données à façon, volume de données, récurrence de la demande), de la nature des organisations parties prenantes à l'échange (État-État, État-opérateur, opérateur-opérateur...), de la sensibilité des données (nécessité d'anonymiser), de la précision du besoin ou encore des modalités techniques de transmission des données.

Cependant, le **coût de transaction juridico-administratif** peut être approché à travers le temps-homme nécessaire à l'établissement des conventions préalables à la vente et

l'achat de données. De la définition conjointe d'un besoin entre le possesseur des données et l'acheteur, puis l'élaboration de la convention encadrant la vente de données jusqu'à leur réception, le temps cumulé passé est très variable, de quelques heures à plusieurs jours, mobilisant parfois plusieurs agents. L'ASP indique notamment qu'il faut environ deux heures de travail pour établir une convention de ventes de données, représentant un coût complet de 128,10 € en valeur 2015 par transaction. Le BRGM consacre ½ équivalent temps plein (ETP) par an à l'établissement des conventions et des protocoles de ventes de données. L'INPI estime la durée moyenne de négociation de la convention à 1 jour-homme (soit 500 €), la DGFIP pour la négociation des conventions relatives à la mise à disposition des données littérales cadastrales à un quart de jour-homme. L'ONISEP précise que ces coûts juridico-administratifs de négociation sont très variables, allant de 1 700 € par convention à plusieurs dizaines de milliers d'euros.

Un exemple de coûts de transaction juridico-administratifs : le traitement de la demande de données fiscales agrégées au profit d'un EPCI

Dans le cadre de la réflexion sur la mise en place d'une tarification sociale dans les transports urbains de l'agglomération et de son incidence financière, un EPCI sollicite par mél le bureau GF3C de la DGFIP le 12 février 2015 afin de disposer de données sur décomposition des revenus fiscaux de 2013 par tranches, par composition du foyer fiscal et par communes membres de l'EPCI. Le même jour, le bureau GF3C répond par mél en demandant à l'EPCI de fournir les codes INSEE des communes composant l'EPCI.

Le 16 mars 2015, la DGFIP transmet à l'EPCI un devis correspondant à la fourniture des données demandées, pour 345 €. Ce devis est retourné signé le lendemain par l'EPCI.

A ces coûts du producteur de données doivent être ajoutés ceux supportés par l'administration qui les achète, ce qui peut amener à plus que les doubler. Cependant, ces coûts de transaction ne sont pas nécessairement liés à l'existence d'une tarification, puisqu'ils peuvent exister même dans le cas d'une diffusion de données à titre gratuit.

Si le coût de transaction juridico-administratif est variable selon l'organisme et la nature des données, et n'est pas systématiquement rattachable à l'existence d'une tarification des données, **le coût de transaction comptable est quant à lui beaucoup plus standard et directement lié à l'existence d'une tarification.** La DARES évalue par exemple à deux jours-hommes le temps nécessaire pour réaliser une transaction financière associée à une vente de données.

L'exemple des coûts directs de transaction pour des données vendues par la DARES à Pôle emploi

- 1) Edition d'un titre de perception par la DARES par l'intermédiaire d'une fiche navette dans CHORUS pour le paiement par Pôle Emploi
- 2) Envoi du titre de perception au Centre de services partagés (CSP)
- 3) Vérification que le CSP a traité le titre, qu'il a été émis et qu'il correspond à la demande initiale
- 4) Réception du titre de perception par Pôle-Emploi
- 5) Réalisation de la procédure de paiement par Pôle-Emploi
- 6) Gestion du titre de paiement par la DARES

7) Vérification par la DARES que les rétablissements de crédits sont réalisés (ZRNF 11)

Au temps nécessaire à la réalisation des étapes du processus de la dépense s'ajoute celui passé à négocier les modalités de la convention régissant la transaction, sa rédaction et les relectures associées ainsi que les échanges entre les deux parties prenantes pour définir les modalités de la transmission ou gérer les incompréhensions ou les délais intervenants parfois.

L'évaluation de la DARES sur le temps passé sur les processus comptables de transaction permet de calculer un coût complet de transaction comptable. Sur la base du coût moyen chargé par ETPT au ministère du travail (64 309 €)⁹⁷ et du ratio de 30% usuellement retenu pour la reconstitution d'un coût complet⁹⁸, **le coût complet de transaction comptable s'établit à 460 € par transaction pour le vendeur**. Il est raisonnable de considérer que l'acheteur supporte des coûts de transaction comptable du même ordre, portant le **coût complet de transaction comptable à environ 920 € par transaction pour l'acheteur et le vendeur**.

Les coûts de transaction induits

Les coûts de transaction induits sont par définition très hétérogènes en fonction des administrations et de la valeur d'usage accordée par ces administrations aux données dont elles souhaitent la mise à disposition. Si la mission a pu collecter des exemples de contournement du frein budgétaire (*cf. supra*), elle n'a pas été en mesure d'évaluer de manière systématique les effets induits par les pertes d'opportunité provoqués par l'existence d'une tarification. Cependant, ces exemples témoignent de manière empirique des pertes d'efficacité et de productivité induites par l'existence de la tarification des données.

3.2.2.1.3. Les recettes perçues sont souvent inférieures aux coûts de transaction : au moins 62 % des transactions identifiées sont destructrices de valeur pour la collectivité

Lorsque la vente de données porte sur des petits montants, les coûts de transaction associés à la vente sont susceptibles d'être plus importants que la valeur de la transaction. Cette analyse peut être menée sur la base des coûts complets de transaction comptables calculés à partir des informations de la DARES, en supposant que ces coûts complets sont standards. Ils ne prennent pas en compte les autres coûts de transaction directs (coûts de transaction juridico-administratifs) et induits que la mission n'est pas parvenue à valoriser.

Ainsi, sur les 1 457 lignes de recettes identifiées en 2014 dans le cadre de la cartographie de flux budgétaires, seules 51 % des ventes sont supérieures à 460 €, soit le coût complet de transaction comptable pour le seul vendeur.

⁹⁷ Source : PAP 2016 du programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

⁹⁸ Ce ratio de 30 % est notamment utilisé par l'APIE dans le cadre de ses évaluations des politiques tarifaires de l'administration.

En étendant l'analyse aux coûts complets comptables supportés par le vendeur *et* par l'acheteur, seules 38 % des lignes de recettes excèdent le montant de 920 € en 2014.

Ainsi, même en retenant une approche très stricte des coûts de transaction limitée aux coûts comptables, **62 % des flux ne sont pas « rentables » et sont destructeurs de valeur pour la collectivité.**

Certaines administrations ont mis en place des seuils de perception, comme l'Agence technique d'information sur l'hospitalisation (ATIH)⁹⁹, le SHOM, la DGFIP¹⁰⁰ ou la DGDDI¹⁰¹. Malgré cela, certaines recettes collectées par des administrations au titre de la vente de données à d'autres administrations paraissent anecdotiques, comme les données cédées annuellement par la DGDDI à la direction départementale des territoires de l'Aveyron pour 20 €.

3.3. Le principe de gratuité des transferts de données entre administrations tend à progresser dans les administrations étrangères

À la différence des politiques publiques nationales tendant à l'ouverture des données au public, peu de littérature est consacrée aux conditions de transferts de données entre les administrations¹⁰², et notamment à la tarification de ces transferts.

Cette question, qui relève de l'organisation interne des administrations et de la réforme administrative au sein de chacun des États, est cependant assez naturellement liée au développement de l'*open data*, la libéralisation de la transmission « verticale » des données ayant une incidence sur les transferts « horizontaux » de données entre administrations.

Bénéficiant de l'appui technique de la direction générale du Trésor¹⁰³, la mission s'est attachée à donner une dimension internationale à la problématique de la tarification des échanges de données entre les administrations. Un questionnaire a ainsi été adressé à une sélection représentative de services économiques¹⁰⁴, en leur demandant de dresser, pour leur pays de résidence, un état des lieux des pratiques d'échanges de données entre les administrations et d'identifier le cas échéant les montants relevant de transactions réalisées à titre onéreux par les administrations.

Ce questionnaire ciblait principalement les échanges de données économiques et statistiques, dans la mesure où les administrations en charge de ces données sont plus

⁹⁹ L'ATIH retient une tarification minimale de 250 € correspondant à quatre heures de traitement.

¹⁰⁰ Pour le centre national de transfert des données fiscales (CNTDF), la DGFIP retient une tarification minimale de 1 000 €.

¹⁰¹ La DGDDI indique qu'elle ne facture pas « *lorsque les manipulations de données et leur mise en forme représentent moins d'un quart d'heure et que la masse d'informations transmise reste en dessous d'un certain seuil. Concrètement, aucune facture n'est établie pour moins de 17 euros* ».

¹⁰² L'essentiel de la littérature concerne la dimension comparative de la protection des données personnelles.

¹⁰³ La mission adresse ses remerciements à Mmes Catherine Ferriol et Pascale Saint-Sulpice Bodin du bureau Stratégie, Études et Pilotage (STEP) de la DG Trésor.

¹⁰⁴ Services économiques des pays suivants : Allemagne, Australie, Brésil, Canada, Estonie, Irlande, Italie, Norvège, Royaume-Uni.

naturellement en relation avec les services économiques français. Il a été envoyé à neuf services économiques en résidence en Allemagne, en Australie, au Brésil, au Canada, en Estonie, en Italie, en Irlande, en Norvège et au Royaume-Uni.

En complément un questionnaire a été envoyé à plusieurs correspondants de l'*Open Government Partnership* au sein d'administrations publiques étrangères, notamment en Belgique, aux États-Unis, au Mexique.

L'analyse des réponses montre une certaine homogénéité des politiques publiques relatives aux transferts de données, toutes tendant à aboutir à une gratuité totale de ces échanges entre les administrations. La principale différence entre chacun des pays tient à un degré d'avancement hétérogène dans la fixation du cadre juridique et dans la mise en œuvre de ce principe de gratuité.

3.3.1. Le modèle de tarification des échanges de données entre administrations paraît désormais résiduel

Parmi les administrations étrangères interrogées, deux pays n'ont fixé aucun cadre juridique aux échanges de données entre les administrations et pratiquent des redevances.

3.3.1.1. La Norvège : une réflexion embryonnaire

La Norvège est le pays dont la situation paraît la plus proche des constats tirés de l'état des lieux en France.

Des échanges de données y existent à titre gratuit comme à titre onéreux, sans distinction entre les différents types d'acheteurs (publics ou privés). Les modalités de tarification reposent sur une base historique, les données ayant toujours été payantes le sont restées malgré les évolutions des méthodes de production grâce aux nouvelles technologies. À titre d'exemple, la consultation du registre national des personnes (*folkeregisteret*) et les services de cartographie/géographie (géodonnées) sont aujourd'hui payantes pour les administrations. L'agence norvégienne pour la gestion publique et l'e-administration (DIFI) ne dispose pas d'une estimation des volumes financiers en jeu.

À la différence de la France, la réflexion sur l'évolution des modalités de transfert des données entre administrations, et notamment leur gratuité, semble balbutiante en Norvège. La DIFI précise que l'opportunité d'élargir le champ de la gratuité des échanges de données entre les administrations publiques à la place des actuels flux budgétaires entre les organismes publics fait actuellement l'objet de réflexions en Norvège. Néanmoins, aucune décision n'a été prise à ce jour.

3.3.1.2. Le Canada : une tarification concentrée sur les données produites à façon

Les échanges de données entre administrations publiques fédérales se font à titre onéreux et gratuitement. Les échanges à titre onéreux concernent essentiellement les échanges de données statistiques, économiques et commerciales lorsqu'une administration demande une

étude spécifique aux autres ministères et agences de l'État, dont Statistiques Canada, Industrie Canada ou la Société canadienne d'hypothèque et de logement.

La tarification dépend des caractéristiques des données transmises, notamment les données produites à façon, et son niveau est identique quel que soit le bénéficiaire – public ou privé – des données. L'existence de la tarification est parfois jugée dissuasive tant pour les vendeurs que pour les acheteurs. Pour les acheteurs, elle n'est parfois pas un gage de disponibilité et de la qualité de la donnée, ce qui peut les amener à se tourner vers l'achat de données concurrentes auprès du secteur privé spécialisé. Pour les vendeurs, le produit de la vente ne constitue pas une incitation puisque le budget de l'administration productrice est réduit à due concurrence de la recette l'année suivante.

La tarification de certaines données a été mise en place en 2006 dans le cadre du vote de la loi fédérale sur la responsabilité, une initiative de réduction et de rénovation des règles de gestion interne de l'administration fédérale canadienne. Le montant des recettes et des dépenses consacrées aux échanges de données entre administrations n'est pas connu à l'échelle fédérale.

3.3.1.3. L'Australie : une tarification résiduelle et en cours de suppression

En Australie, la facturation de données économiques et statistiques entre administrations publiques est aujourd'hui rarement pratiquée, bien qu'aucun cadre national harmonisé régissant ces transmissions n'existe à ce jour¹⁰⁵.

Pour autant, dès lors que l'échange des données est réalisé à titre onéreux, la tarification est réglementée par l'*Australian Government Charging Framework*¹⁰⁶. Elle doit être strictement basée sur le recouvrement des coûts, et non pas à but lucratif. La méthode de calcul doit être clairement affichée et justifiée sur le site de l'administration concernée. Le modèle de recouvrement de coûts s'applique également à des données publiques (par exemple, la version numérique peut être gratuite alors que le prix de la version papier représente le coût marginal de production).

Lors de réalisations « d'analyses sur mesure » par une administration pour le secteur privé, la tarification est possible mais doit reposer sur le même principe de recouvrement des coûts de production¹⁰⁷, et n'inclure aucun objectif de bénéfice raisonnable.

¹⁰⁵ D'après l'*Australian Government Information and Communications Technology* (AGICT).

¹⁰⁶ <http://www.finance.gov.au/resource-management/charging-framework/>

¹⁰⁷ Règlementation par l'*Australian Government Charging Framework*.

Le groupe de travail « *Government 2.0 Taskforce* » créé en 2009 a identifié une tendance au cloisonnement des agences dans la gestion des données¹⁰⁸. Les conclusions de ce groupe de travail ont abouti à une réforme de la loi de 1982 sur la liberté d'accès aux documents administratifs (*Freedom of Information*)¹⁰⁹, en mettant en place des mesures visant à promouvoir une « gouvernance ouverte »¹¹⁰. Selon l'*Information public scheme* (IPS) entré en vigueur le 1^{er} mai 2011, toute information détenue par l'administration publique doit être gratuite et ouverte à toute réutilisation (modification et/ou commercialisation), sauf pour des raisons de confidentialité ou de sécurité nationale. Si possible, par défaut, ces informations doivent être publiées sous la licence *Creative Commons BY*.

S'agissant des échanges de données entre administrations, une enquête interne à l'administration, similaire à celle de la présente mission, est actuellement en cours pour éliminer complètement cette pratique jugée inefficace et contreproductive (notamment empêchant la diffusion et l'élaboration de données par différents acteurs publics).

De plus, l'Australie envisage de créer une plateforme d'échange de données pour toutes les administrations publiques, au-delà de la plateforme interne de l'*Australian Bureau of Statistics* (ABS)¹¹¹, qui ne recouvre que des données statistiques et qui n'est accessible qu'à certains agents de certaines administrations. Associé à la création d'un répertoire de l'ensemble des données existantes au sein du secteur public (y compris les données d'accès restreint), ces deux outils faciliteront la recherche et la circulation des données entre les administrations publiques.

3.3.2. Un principe de gratuité en expansion

3.3.2.1. L'Irlande : un principe de gratuité pour les missions de service public

Le *Statutory Instrument European Communities Regulations* de 2005 (SI 279 of 2005)¹¹² qui transpose en droit irlandais la directive du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 (n° 2003/98/CE) relative à la réutilisation des informations du secteur public précise, dans son article 6, que l'échange de données entre deux organismes publics se fait gratuitement pour l'exercice de missions de service public. Ainsi, une tarification n'est envisageable que si l'administration entend utiliser les données à des fins commerciales, au même titre que lorsque l'acheteur est un acteur privé.

Dans le cadre de la transposition de la directive européenne PSI de 2013, une proposition de réforme du *Statutory Instrument European Communities Regulations* de 2005 est en cours et devrait contenir des dispositions instituant un plafonnement du montant des

¹⁰⁸ www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/doc/Government20TaskforceReport.pdf

¹⁰⁹ www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/foia1982222/

¹¹⁰ www.agimo.gov.au/policy-guides-procurement/declaration-of-open-government/ : mise en place d'un nouveau cadre réglementant les informations publiques (le *Information Publication Scheme* ; IPS¹¹⁰), création d'un poste de commissaire à l'information et mise en ligne du portail www.data.gov.au.

¹¹¹ L'*Australian Bureau of Statistics* (ABS) est l'équivalent de l'Insee en Australie.

¹¹² <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2005/si/279/made/en/print>

redevances au coût marginal et de nouvelles exigences de transparence lors des perceptions de redevances par les organismes publics.

3.3.2.2. L'Allemagne : un principe constitutionnel de gratuité

La loi fondamentale, dans son paragraphe 35, repris dans le paragraphe 4 du code des procédures administratives (VwVfG), dispose que toutes les administrations publiques ont un « devoir d'assistance mutuelle ». Le paragraphe 8 de ce même code précise que « les administrations se prêtent assistance à titre gracieux ».

En conséquence, il n'existe pas d'échanges de données à titre onéreux entre administrations publiques en Allemagne, à l'exception d'un possible remboursement des frais administratifs dépassant 35 € lorsqu'une administration fournit une aide spécifique à une autre.

Cependant, Destatis, l'office fédéral de la statistique allemande, définit les statistiques officielles comme un bien public¹¹³ et ne facture donc pas les commandes de données réalisées à façon pour d'autres administrations.

Ces règles de transferts de données au sein du secteur public s'inscrivent dans le « programme *eGovernment* » débuté en 1998 pour exploiter les potentialités par les nouvelles technologies au service de l'action publique.

3.3.2.3. Le Brésil : une logique étendue d'open data

L'article 5 de la Constitution fédérale dispose que « *tous ont le droit de recevoir des organismes publics les informations, que ce soit d'intérêt particulier, soit d'intérêt collectif ou général* ». Cet article est précisé par l'article 3 de la loi d'accès à l'information n° 12.527/2011 qui fixe le principe de liberté de la gratuité des données : respect de la publicité des informations comme une règle générale tandis que le secret doit être une exception ; diffusion des informations d'intérêt public, indépendamment de l'origine de la demande ; Utilisation des moyens de communication disponibles par la technologie d'information.

Il n'existe pas de tarification des échanges de données entre les administrations publiques brésiliennes. Les organismes publics ont l'obligation de diffuser et de transmettre les informations demandées de manière gratuite et indépendamment de l'origine de la demande. Dans l'hypothèse où le format des données ne correspond pas aux besoins de l'administration ou la base de données n'existe pas a priori (données à façon ou sur mesure), un accord de coopération entre les administrations publiques est signé et la mise à disposition des données est faite gracieusement.

Contrairement à la France qui a, en premier, lieu développé sa politique d'*open data* et soulève aujourd'hui la problématique de la tarification des données au sein du secteur public, le Brésil a fait la démarche inverse. Le Brésil a en effet historiquement introduit un principe de gratuité des échanges entre administrations publiques et un modèle d'interopérabilité des données depuis 2006 (appelé *e-ping*), renforcé par la Loi n° 12.965/2014

¹¹³ Un bien public a les propriétés de non-rivalité (la consommation de ce bien par un individu ne prive pas un autre individu de consommer le même bien) et de non-exclusion (personne ne peut être empêché de consommer ce bien).

instituant le Cadre civil de l'internet, qui érige un principe d'interopérabilité entre les services de l'*e-gouvernement* et les bases de données. Ces acquis lui permettent de prendre une part grandissante dans les initiatives *open data*.

3.3.2.4. L'Italie : un principe de gratuité assorti d'un droit à l'accès aux données produites par d'autres administrations

En Italie, le principe de gratuité des échanges de données au sein de la sphère publique est très bien institué puisqu'il était déjà énoncé dans le décret du Président de la République n°445/2000. Le Code de l'administration numérique (*Codice dell'amministrazione digitale – CAD (2006)*)¹¹⁴ renforce le principe « d'autorisation d'accès » d'un véritable « droit d'accès » des administrations aux données et d'une obligation de mise à disposition des données par les producteurs et collecteurs de données. À cela s'ajoute la prise en charge par l'administration propriétaire des données de la gestion des services informatiques pour l'accès des données par voie télématique.

Le producteur de la donnée, qui en est propriétaire, doit assumer le coût de sa production et de sa mise à disposition aux entités publiques qui en font la demande, sans coût à la charge du demandeur. La seule exception au principe est l'existence de « prestations supplémentaires pour l'élaboration des données ». Cependant, les montants relatifs à ces traitements supplémentaires ne sont pas connus.

De plus, l'Italie a mis en place un véritable processus d'optimisation de la production des données par des organismes publics en obligeant les administrations à s'assurer que la donnée qu'ils s'approprient à récolter ou à produire n'existent pas déjà dans d'autres administrations publiques. Par suite, les administrations sont tenues de publier sur leur site internet le catalogue des bases de données en leur possession ainsi que les règles régissant l'accès et la réutilisation de ces données via des conventions cadres (art. 52 du CAD), dans un souci de transparence et d'accès facilité à la donnée.

3.3.3. L'intégration du principe de gratuité dans une plateforme publique de données : l'exemple de l'Estonie

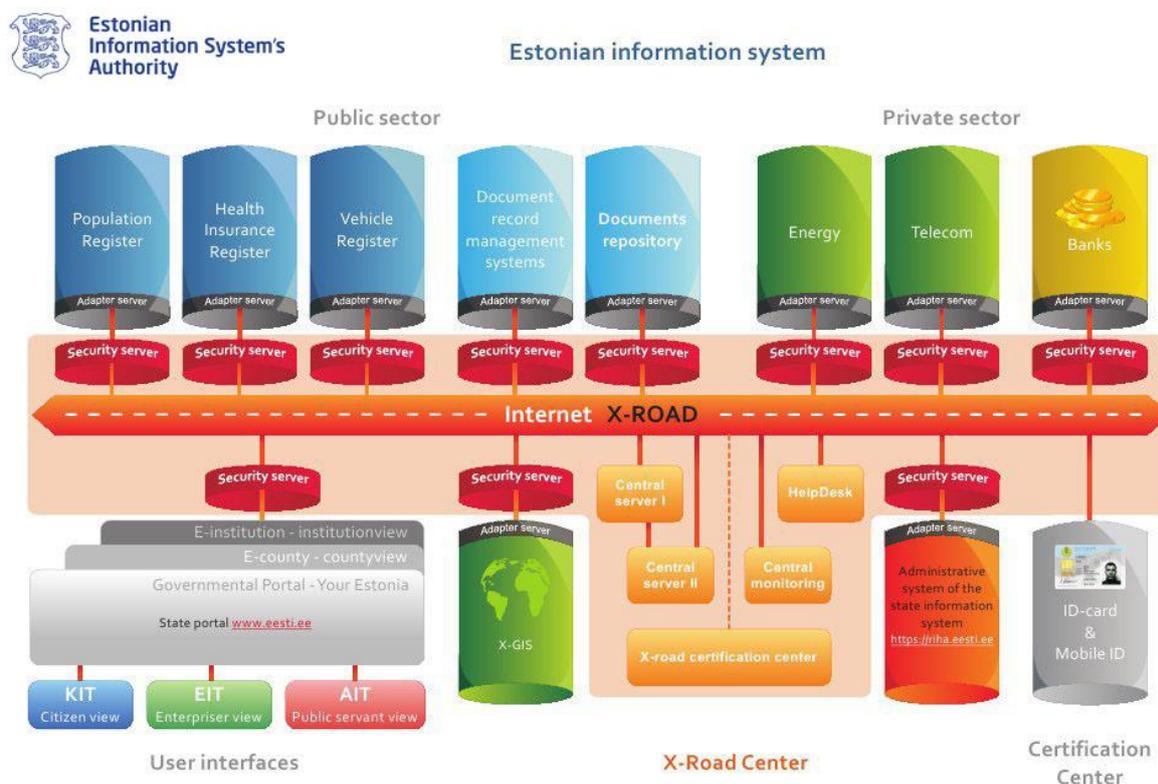
Depuis 2001, l'Estonie a mis en place un système intitulé la « *X-road* » qui met en réseau les bases de données de l'administration ainsi que celles des entreprises privées qui le souhaitent. L'obligation d'utiliser la « *X-road* » pour l'échange de données entre administrations publiques est inscrite dans le *Public Information Act* (2000) qui encadre ce système avec le *Personal Data Protection Act* (2007)¹¹⁵. De plus, tous les échanges de données entre administrations publiques sont entièrement gratuits puisque le *Public Information Act* dispose que dans le cas d'une requête émanant d'une administration vers une autre administration, les coûts de la transmission des données doivent être supportés par l'administration détentrice des données. Enfin, les administrations et les entreprises utilisant la « *X-road* » doivent répondre à des exigences techniques relatives à la sécurité très importantes (définies dans le *Information*

¹¹⁴ Décret législatif du 7 mars 2005, n°82 révisé par le décret législatif du 30 décembre 2010, n°235.

¹¹⁵ Le PDPA (2007) garantit aux citoyens la propriété de leurs données personnelles et le PIA (2000) régit l'utilisation des données publiques.

Systems Security Act (2007)) et les échanges de données sont contrôlés par l’Autorité de régulation des systèmes d’information (RIA), à travers un système de droits d’accès personnalisés des administrations consultable et vérifiable.

Figure 5 : Le modèle d’échange de données entre administrations en Estonie



Source : Information System Authority, Republic of Estonia.

En Estonie, le principe de gratuité des échanges de données s’applique identiquement au secteur public et au secteur privé, des différences existant par contre sur la nature et la quantité de données leur étant accessibles. En effet, les entreprises privées ayant rejoint la X-road ont un accès plus limité que les administrations aux données et le citoyen étant propriétaire de ses données, il peut facilement en contrôler l’utilisation par les acteurs publics comme privés.

Enfin, face au succès de ce système, la Finlande et l’Estonie sont en train de développer une X-road commune permettant aux administrations publiques de ces deux pays d’échanger des données sur le même mode de fonctionnement.

3.4. Le principe de gratuité des échanges de données entre administrations devrait être affirmé par la loi

Les développements précédents montrent que l’existence d’une tarification des échanges de données entre les administrations est de nature à dégrader la qualité de l’action publique, à susciter des renoncements ou des stratégies de contournement, à créer des pertes

d'opportunité, à générer des coûts de transaction excessifs au regard des recettes tirées de ces ventes. Du point de vue des comptes publics, cette tarification ne présente aucun intérêt en matière de recettes propres des organismes producteurs, puisque ces recettes proviennent d'autres administrations. En outre le faible montant en jeu (une vingtaine de millions d'euros) nuance considérablement l'argument sur l'incidence sur les recettes propres des producteurs de données, et rend d'autant plus criants les effets sous-optimaux que la tarification des échanges de données entre administrations induit.

La mission est donc convaincue que la suppression du frein tarifaire est de nature à améliorer la diffusion des données au sein de l'administration, même si ce frein n'est pas le seul à pénaliser leur bonne circulation (*cf. infra*, 4^e partie). Elle estime donc que le principe de gratuité de ces échanges – qui est déjà juridiquement présent et en partie pratiqué – devrait être étendu selon les principes évoqués ci-après.

3.4.1. Le régime de gratuité des échanges de données entre administrations devrait être distinct de celui de la réutilisation des données publiques

Comme évoqué *supra*, les échanges de données entre les administrations ne se résument pas au champ des « données publiques » au sens de la loi CADA, mais couvrent également d'autres types de données qui ne sont pas communicables au public aux termes de cette loi.

Une première option, écartée par la mission, aurait été d'étendre expressément le régime juridique de la réutilisation des données publiques (chapitre II du titre Ier de la loi CADA) aux échanges de données entre administrations. Ceci aurait imposé de modifier le dernier alinéa de l'article 10 de la loi CADA du 17 juillet 1978 pour préciser que le régime de la réutilisation recouvre également les échanges de données entre administrations pour l'exercice de leurs missions de service public. Cette option n'apparaît pas satisfaisante à plusieurs titres :

- Elle laisserait hors de son périmètre les échanges de données réalisés pour des données non publiques, qui représentent pourtant l'essentiel des volumes financiers recensés ;
- Elle reconnaîtrait certes un principe de gratuité des échanges, mais affecté de dérogations prévues par la loi (possibilité maintenir des redevances) qui sont peu adaptées aux échanges entre administrations ;
- Elle ne permettrait pas d'affirmer que les administrations ont un régime de faveur dans les modalités d'échange de données entre elles pour l'exercice de leurs missions de service public, notamment s'agissant des conditions tarifaires.

La mission estime que l'ambiguïté sur l'application du régime de tarification de la réutilisation des données publiques aux échanges administrations doit être levée, ce régime ne devant uniquement concerner que les transmissions de données à des acteurs du secteur privé ou *stricto sensu* les administrations agissant dans le cadre d'activités concurrentielles ou vendant des données relevant d'un marché concurrentiel.

La mission préconise donc l'introduction d'un régime juridique autonome de transmission des données entre administrations affirmant un principe de gratuité. Lorsqu'aucun cadre juridique n'existe s'agissant des modalités financières d'échanges de données entre administrations (cas des données « non publiques »), ce régime s'imposerait. Lorsqu'un cadre juridique existe (notamment dans le cas des redevances de réutilisation de données publiques),

ce régime juridique s’y substituerait, sauf pour le cas des données transmises entre administrations qui relèveraient d’un champ concurrentiel.

L’instauration de ce régime juridique autonome pour les échanges de données entre administrations aurait pour effet d’introduire une dichotomie de tarification pour un même jeu de données publiques : elles seraient transmises gratuitement en toute hypothèse (sauf domaine concurrentiel) à des administrations, tandis qu’elles pourraient continuer à être tarifées dans le cadre des dispositions du chapitre II du titre Ier à des entités du secteur privé au titre du droit de réutilisation des données publiques¹¹⁶.

3.4.1.1. L’instauration d’une gratuité des échanges de données entre administrations est compatible avec le maintien d’une tarification pour les autres réutilisations

Le Conseil constitutionnel considère de manière constante que le principe d’égalité posé par l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen ne s’oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu’il déroge à ce principe pour des raisons d’intérêt général, pourvu que dans l’un ou l’autre cas la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l’objet de la loi qui l’établit¹¹⁷.

Pour le Conseil d’État, il est également de jurisprudence constante que le principe d’égalité n’interdit pas à l’administration de traiter différemment des personnes à la condition que la différence de traitement soit en rapport avec la différence de situation ou qu’elle tienne à des considérations d’intérêt général liées au fonctionnement même du service public¹¹⁸.

L’affirmation d’un principe de gratuité pour les échanges de données entre les administrations poursuit un objectif d’intérêt général dès lors que cet échange s’inscrit dans le cadre des missions de service public exercées par les administrations concernées. Le législateur, en affirmant au dernier alinéa de l’article 10 de la loi CADA du 17 juillet 1978, que « *l’échange d’informations publiques entre les autorités mentionnées à l’article 1er, aux fins de l’exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation* » a d’ores et déjà posé les bases d’une différence de traitement entre les administrations – pour l’exercice de leur mission de service public – et les autres réutilisateurs. Il convient d’en tirer les conclusions du point de vue des modalités tarifaires d’échange.

En outre, les administrations qui s’échangent des données dans l’exercice de leur mission de service public sont dans une situation objectivement différente de celles d’organismes du secteur privé qui réutilisent les mêmes données, mais dans une logique commerciale afin d’en retirer un bénéfice. De plus, la fluidification des échanges de données permettant une meilleure réalisation des missions de service public peut constituer un objectif

¹¹⁶ La mission a bénéficié des analyses de la direction des affaires juridiques du ministère des finances et des comptes publics et du ministère de l’économie, de l’industrie et du numérique. Elle tient à exprimer ses remerciements à M. Jean Maia, directeur des affaires juridiques, et à Mme Catherine Delort, chef de service.

¹¹⁷ Voir notamment les décisions du Conseil constitutionnel n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, n° 2009-578 DC du 18 mars 2009.

¹¹⁸ Voir notamment CE Ass. 13 juillet 1962 Conseil national de l’ordre des médecins (rec. p. 479) et surtout CE sect. 10 mai 1974 Denoyez et Chorques (rec. p. 274) dans le cadre de la modulation du tarif d’une redevance.

d'intérêt général suffisant pour justifier une différence de traitement tarifaire pour les mêmes jeux de données.

Aucune contrainte juridique ne semble ainsi s'opposer à l'affirmation d'un principe de gratuité réservé aux échanges de données entre administrations et à l'introduction d'une dichotomie de tarification : la gratuité pour les administrations dans le cadre de leur mission de service public ; la tarification pour réutilisation dans tous les autres cas.

3.4.1.2. La fixation du principe de gratuité dans la loi permettrait de couvrir le périmètre le plus large des administrations

Le choix du niveau de norme pour fixer le principe de gratuité des échanges de données entre administrations dépend du degré d'ambition sur l'application de ce principe.

L'affirmation du principe de gratuité aux seules données échangées entre les services de l'État ne nécessiterait – au plus – qu'un décret modifiant le décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel. Cette seule modification du décret n° 2009-151 du 10 février 2009 inclurait également les autorités administratives indépendantes non dotées de la personnalité morale. La modification porterait notamment sur l'article 1^{er} de ce décret pour introduire l'affirmation du principe de gratuité et sur l'article 2 pour préciser que ne peuvent donner lieu à rémunération pour service rendu les prestations réalisées au profit d'autres services de l'État. Par cette modification, ce décret serait mis en conformité avec les décrets sectoriels relatifs à la rémunération des services rendus par les ministères (*cf. supra* partie 1). En toute hypothèse, même dans le cas de l'affirmation du principe de gratuité des échanges de données entre administrations au niveau législatif, cette modification du décret n° 2009-151 du 10 février 2009 serait nécessaire et pourrait être réalisée à l'occasion de la publication des décrets d'application du projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public ou du projet de loi pour une République numérique.

L'extension du principe de gratuité aux administrations de sécurité sociale et aux collectivités territoriales, imposerait une disposition de niveau législatif.

En effet, s'agissant des collectivités territoriales, les articles 34 et 72 de la Constitution affirment le principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce principe est largement interprété par le Conseil constitutionnel¹¹⁹, mais ce dernier estime que le législateur peut y apporter des limites, en imposant des charges et des obligations aux collectivités territoriales, dès lors que celles-ci « *répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général* »¹²⁰.

S'agissant des organismes de sécurité sociale, l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence pour déterminer les principes fondamentaux de la sécurité

¹¹⁹ Voir notamment la décision du Conseil constitutionnel n° 79-104 DC du 23 mai 1979.

¹²⁰ Conseil constitutionnel, n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006.

sociale, au sein desquels figure le principe d'autonomie des organismes de sécurité sociale¹²¹. L'application du principe de gratuité aux données produites par ces organismes semble ainsi relever du domaine de la loi, et non pas du pouvoir réglementaire qui n'est compétent qu'en matière de comptabilité et de circuits financiers de ces organismes¹²².

L'extension du principe de gratuité de gratuité aux autres établissements publics et aux autorités publiques indépendantes ne nécessiterait pas avec assurance le recours à une disposition de niveau législatif. En effet, l'application de ce principe affecterait leur autonomie en tant que personnes morales pouvant justifier le recours à la loi ; cependant, le Conseil constitutionnel a estimé que les relations financières entre les établissements publics et leurs autorités de tutelle relevaient de la compétence du pouvoir réglementaire¹²³.

La mission propose donc de recourir à une texte de niveau législatif pour affirmer le principe de gratuité des échanges de données entre les administrations couvrant le périmètre de l'État, de ses établissements publics, des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales.

L'avant-projet de loi pour une République numérique, pourrait constituer le vecteur adéquat. Dans sa version soumise à la consultation du public fin septembre 2015, cet avant-projet de loi instaure une obligation de diffusion des données des administrations aux autres administrations, la diffusion des données étant ainsi reconnue comme une mission de service public des administrations. Dans sa version transmise au Conseil d'État, l'article 1 de cet avant-projet de loi est ainsi rédigé : « *Après l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, il est inséré un article L. 311-1-1 ainsi rédigé : « Art. L. 311-1-1. - Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux autres administrations mentionnées à l'article L. 300-2 qui en font la demande pour l'accomplissement de leurs missions de service public, sans préjudice des dispositions de l'article L. 114-8. » ».*

Cet article pourrait être complété d'un alinéa évoquant le principe de gratuité pour les échanges entre administrations, définissant ses caractéristiques et ses limites. Une rédaction s'inspirant de l'article 50 du code de l'administration digitale italien¹²⁴ pourrait en effet être retenue. Elle pourrait s'appuyer sur les principes suivants :

¹²¹ Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que l'obligation de motiver le refus de communiquer un document administratif, en tant qu'elle vise les organismes privés de sécurité sociale, touche aux principes fondamentaux de la sécurité sociale et relève du domaine de la loi (n° 88-154 L du 10 mars 1988).

¹²² C. const., n° 85-139 L du 8 août 1985, cons. 15.

¹²³ C. Const., n° 92-171 L du 17 décembre 1992, à propos des relations financières entre l'État et les ports autonomes : « *ces articles sont relatifs aux relations financières entre, d'une part, l'État et, d'autre part, les ports maritimes autonomes qui constituent des établissements publics de l'État ; que les dispositions dont s'agit ne mettent en cause aucun principe non plus qu'aucune règle que la Constitution place dans le domaine de la loi ; qu'elles ont par suite un caractère réglementaire* ».

¹²⁴ Voir *supra* pour la présentation détaillée de l'exemple italien. L'article 50 du CAD italien précise que « *chaque donnée traitée par une administration publique [...] est rendue accessible et utilisable par les autres administrations quand l'utilisation de la donnée est nécessaire à l'administration requérante pour remplir ses fonctions, sans coût à la charge de cette dernière, sauf dans le cas de prestations supplémentaires pour l'élaboration des données* ». (« *Capo V - Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete Sezione I - Dati delle pubbliche amministrazioni 50. Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni. 1. I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle*

- l'échange de données (et plus largement d'informations) entre administrations pour l'accomplissement des missions de service public est réalisé gratuitement ;
- cet échange est réalisé sous un format accessible et utilisable pour les administrations qui en font la demande ;
- certaines prestations supplémentaires d'élaboration ou d'interprétation des données transmises peuvent faire l'objet d'une tarification, l'exercice de cette possibilité devant être encadré par le pouvoir réglementaire (*cf. infra*).

Proposition de rédaction d'une disposition législative affirmant le principe de gratuité des échanges de données entre administrations

Nota : la présente proposition de rédaction s'insère dans celle proposée dans l'avant-projet de loi pour une République numérique dans sa version transmise au Conseil d'État (mots soulignés). Elle est codifiée au sein du code des relations entre le public et l'administration entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

I. Après l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, il est inséré un article L. 311-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 311-1-1. - Sous réserve des dispositions des règles particulières d'accès aux informations couvertes par un secret protégé par la loi, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux autres administrations mentionnées à l'article L. 300-2 qui en font la demande pour l'accomplissement de leurs missions de service public, sans préjudice des dispositions de l'article L. 114-8. Cette communication est réalisée gratuitement sous un format accessible et utilisable par les administrations qui en font la demande. La réalisation de prestations supplémentaires pour l'élaboration ou l'interprétation des données peut faire d'une redevance dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'État pris après avis de la commission mentionnée au titre IV du livre III du présent code. ».

II. Au I de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, après les mots « Ne sont pas communicables » sont insérés les mots «, sauf à une administration dans le cadre de l'accomplissement de sa mission de service public, sous la réserve des règles particulières d'accès aux informations couvertes par un secret protégé par la loi ».

III. Au II de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, après les mots « Ne sont communicables qu'à l'intéressé » sont insérés les mots « ou à une administration dans le cadre de l'accomplissement de sa mission de service public, sous la réserve des règles particulières d'accès aux informations couvertes par un secret protégé par la loi »

tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. 2. Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all'articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive è fatto comunque salvo il disposto dell'articolo 43, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. »).

3.4.1.3. L'étendue du périmètre retenu des administrations ne saurait néanmoins méconnaître les règles de concurrence et d'accès à la commande publique

L'application du principe de gratuité entre administrations ne doit pas pour effet d'affecter les règles de la concurrence, ce qui doit conduire à une application nuancée de ce principe pour certains organismes publics ou pour certains types de données, en particulier lorsque les échanges de données interviennent sur un marché concurrentiel dans le cadre d'activités industrielles et commerciales. Pour les établissements publics nationaux par exemple, la distinction selon le statut juridique d'EPA ou d'EPIC ne peut être déterminante pour circonscrire le champ d'application du principe.

En effet, au regard du droit de la concurrence, le statut juridique de l'organisme considéré est sans incidence sur sa qualification comme « entreprise ». La Cour de justice de l'Union européenne considère en effet que « *la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de fonctionnement* »¹²⁵. De même l'article L. 410-1 du code de commerce précise que « *les règles définies au présent livre [règles relatives à la concurrence] s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment le cadre de conventions de délégation de service public* ». Ainsi, une même entité peut se voir qualifiée d'entreprise pour certaines de ses activités, et d'autorité participant à l'exercice de l'autorité publique pour d'autres¹²⁶.

L'affirmation du principe de gratuité des échanges de données entre les administrations ne doit donc pas s'opposer aux règles du droit de la concurrence si des personnes publiques se livrent à des activités de production, d'échange ou de services dans des conditions analogues à celles des entreprises privées.

Au regard de l'application du droit de la concurrence, il n'existe aucune difficulté liée à la gratuité des échanges de données entre deux administrations, si ces administrations sont dans le cadre de l'exercice de missions de service public. Comme évoqué *supra*, il n'y a aucune difficulté à appliquer une structure de tarification différente selon l'usage de ces données, selon que celui-ci soit à des fins de service public ou à des fins de réutilisation industrielle et commerciale. Aucune difficulté ne se présenterait également pour les données « non publiques » qui ne peuvent circuler librement en dehors des cas déterminés par la loi.

Deux cas de figure dans l'application du principe de gratuité doivent être examinés à l'aune du droit de la concurrence :

- Cas où les données sont produites dans le cadre d'activités industrielles et commerciales (hors missions de service public) d'un organisme public intervenant sur un marché concurrentiel et transmises à un autre organisme public pour la mise en œuvre d'une mission de service public¹²⁷. Dans ce cas, le producteur de données publiques est en situation de concurrence avec d'autres acteurs de marché pouvant fournir des données

¹²⁵ CJCE, 23 avril 1991 Höfner et Elser, C-41-90.

¹²⁶ CJCE, 24 octobre 2002, Aéroports de Paris, C-82-01.

¹²⁷ Ce cas de figure pourrait concerner deux jeux de données vendues par l'IGN : FranceRaster et Référence3D, sont proposées en coédition avec des partenaires privés (respectivement ESRI France et Airbus Defense&Space) qui les commercialisent également.

équivalentes, ce qui renvoie à l'analyse de la position dominante sur un marché pertinent. Or, la Cour de justice de l'Union européenne estime que l'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne « *interdit l'exploitation abusive par une ou plusieurs entreprises d'une position dominante, même si un tel abus est favorisé par une disposition législative* »¹²⁸, ce qui supposerait une analyse au cas par cas des situations rencontrées ;

- Cas où les données sont utilisées dans le cadre d'activités industrielles et commerciales d'un organisme public intervenant sur un marché concurrentiel. Dans ce cas, l'organisme serait dans une situation privilégiée, notamment si cet organisme soumissionnait à un marché public nécessitant l'utilisation de ces données. S'il n'est pas interdit à un organisme public de se porter candidat à un marché public, il doit respecter les principes d'égal accès aux marchés et de la libre de la concurrence. Pour le Conseil d'État, le prix de l'offre doit prendre en compte l'ensemble des coûts directs et indirects et ne pas bénéficier d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribuées au titre de sa mission de service public¹²⁹. L'application d'un principe préférentiel de gratuité ne serait donc pas possible dans cette situation, et cet organisme public ne pourrait se procurer les données que dans le cadre du régime juridique (et tarifaire) de la réutilisation des données publiques. En outre, dans ce cas, une application préférentielle du principe de gratuité pourrait être de nature à constituer une aide d'État incompatible au sens de l'article 107 du TFUE.

Le périmètre d'application du principe de gratuité des échanges de données entre administrations ne dépend donc pas du statut juridique du producteur ou de l'utilisateur, mais plutôt de l'appréciation qui peut être faite sur les conditions de production des données (exercice d'une mission de service public ou rattachement à une prérogative de puissance publique, ou non) et sur les conditions d'utilisation de ces données (pour l'exercice d'une mission de service public ou pour la réalisation d'une activité concurrentielle). En outre, il peut être rappelé que des missions de service public peuvent être exercées par des personnes morales de droit privé¹³⁰ qui ne relèvent pas d'une activité économique au sens du droit de la concurrence¹³¹. Ces dernières, sous réserve de la vérification que la mise à disposition des données relève bien de leurs missions de service public, devraient pouvoir bénéficier de la gratuité et, en réciprocité, devraient pouvoir fournir leurs données gratuitement¹³². Elle pourrait également être conditionnée à la possibilité offerte par l'administration productrice de mettre à disposition soit les données brutes de base (à charge pour l'administration utilisatrice de les

¹²⁸ CJCE, 16 novembre 1977, SA G.B.-INNO-B.M., n°13-77.

¹²⁹ CE sect., avis 8 novembre 2000, Société Jean-Louis Bernard consultants, n° 222208.

¹³⁰ CE ass., 13 mai 1938, Caisse primaire aide et protection, n° 57302.

¹³¹ CJCE, 12 juillet 2012, Compass-Datenbank, C-138-11 : « *Une activité de collecte de données relatives à des entreprises sur le fondement d'une obligation légale de déclaration imposée à ces dernières et des pouvoirs coercitifs y afférents relève de l'exercice de prérogatives de puissance publique. Par conséquent, une telle activité ne constitue pas une activité économique. De même une activité constant à tenir et à rendre accessibles au public des données ainsi collectées [...] conformément à la législation nationale applicable ne constitue pas davantage une activité économique dès lors que la tenue de la base contenant de telles données et sa mise à la disposition du public sont des activités indissociables de l'activité de collecte de ces données* ».

¹³² Il peut s'agir, par exemple, de certaines données détenues par les chambres des notaires : décret n° 2013-803 du 3 septembre 2013 relatif aux bases de données notariales portant sur les mutations d'immeubles à titre onéreux.

retraiter en fonction de ses besoins), soit les données retraitées à façon. Si l'administration utilisatrice fait le choix de ne pas retraiter elle-même les données brutes et de demander à l'administration productrice de réaliser un traitement à façon, l'administration productrice aurait la possibilité de demander une rémunération pour ce traitement.

3.4.2. Le principe de gratuité des échanges de données entre administrations ne doit pas exclure la possibilité de maintenir quelques transmissions de données pouvant faire l'objet d'une tarification

La mission a identifié (*cf. supra* partie 2) quatre types de données pouvant faire l'objet d'un échange entre les administrations :

- les données disponibles « sur étagère », c'est-à-dire celles pouvant être transmises sans retraitement autre que celui nécessaire à la diffusion et qui peuvent prendre la forme d'une diffusion complète de la base de données ou d'une diffusion partielle de cette base à l'issue d'une requête simple ;
- les données retraitées « à façon » pour répondre à une demande particulière, nécessitant le croisement de plusieurs bases de données selon un traitement d'usage courant ;
- les données retraitées « à façon » pour répondre à une demande particulière, nécessitant un traitement informatique complexe. Cela inclut notamment les traitements standardisés sur les bases mutualisées entre administrations, par exemple touchant aux données sociales ;
- les données spécifiquement constituées pour répondre à une demande particulière, qui ne sont pas disponibles sans la réalisation d'une enquête permettant de recueillir des données inédites ou la constitution d'une base de données nouvelle.

Les deux premières constituent des productions finalisées à faible valeur ajoutée unitaire, et il n'y a aucune raison d'introduire une quelconque dérogation à l'application de la gratuité à leur transmission entre les administrations.

Les deux dernières sont en revanche créées sur mesure pour l'administration qui en bénéficie, et leur élaboration peut induire des coûts conséquents supportés par l'administration qui les produit.

S'agissant des données retraitées « à façon » pour répondre à une demande particulière et nécessitant un traitement informatique complexe, la mission estime qu'il est raisonnable de maintenir une possibilité de tarification, qui ne doit cependant pas être lue comme une recommandation de la mission à maintenir une tarification. En outre, cet éventuel maintien doit tenir compte de la récurrence de la demande de données à façon complexe.

En effet, s'il s'agit de données qui sont produites de manière récurrente et dont la réalisation n'entraîne pas de surcoût budgétaire par rapport à la réalisation budgétaire de l'exercice précédent, il semble préférable à la mission de traiter le financement en base budgétaire plutôt qu'en facturation à la livraison, de manière à supprimer les coûts de transaction comptables. Le traitement informatique complexe peut par exemple résulter des exigences spécifiques d'anonymisation s'ils ne peuvent être réalisés de manière standard et présentent un coût spécial pour l'administration productrice des données.

S'agissant des données spécifiquement constituées pour répondre à une demande particulière, qui ne sont pas disponibles sans la réalisation d'une enquête permettant de recueillir des données inédites ou la constitution d'une base de données nouvelle, le maintien d'une possibilité de tarification entre les administrations paraît légitime dans la mesure où le producteur de données supporte des coûts spéciaux. L'échange de ce type de données relève en effet d'une logique de cofinancement de projet, comme par exemple les cofinancements d'enquêtes communes entre la CNAF et l'INED¹³³.

Proposition 1 : Fixer le principe de gratuité des échanges de données entre les administrations au titre de leur mission de service public dans la loi, et ne prévoir une possibilité de maintien de tarification de ces échanges que pour les données à façon issues d'un traitement complexe et le cofinancement d'enquêtes.

La mission rappelle que, juridiquement, le principe de gratuité des échanges de données entre les services de l'État existe déjà même s'il est imparfaitement formulé et inégalement respecté. Tel qu'il est aujourd'hui formulé, il couvre l'ensemble des échanges de données entre les services de l'État, en ce compris les données réalisées à façon nécessitant un traitement complexe. L'État étant une personnalité morale unique et les coûts de transaction présentant des effets sous-optimaux, la mission estime que l'ensemble des échanges de données entre les services de l'État, y compris les données « à façon » issues d'un traitement complexe, devraient être couverts par le principe de gratuité, sans aucune possibilité d'introduire une quelconque tarification à titre dérogatoire. Les modalités d'application de cette règle pourraient être précisées par une circulaire du Premier ministre.

Les opérateurs de l'État concourent fortement à la réalisation des politiques publiques relevant de la compétence de l'État, grâce au contrôle qu'il exerce sur ces entités et au financement qu'il leur apporte. Le législateur et le Gouvernement ont progressivement étendu aux opérateurs les principes de la LOLF et les règles de gestion qu'il s'impose (plafond d'emploi, plafonnement des taxes affectées, contrôle de l'autorisation d'emprunt, etc.), renforçant le lien de « filiation »¹³⁴ entre l'État et les opérateurs, malgré le principe d'autonomie de ces entités.

¹³³Voir par exemple les enquêtes études des relations familiales, étude des parcours individuels et conjugaux, étude violences et rapports de genre associant la CNAF et l'INED.

¹³⁴ Terme utilisé dans le Jaune opérateurs annexé au projet de loi de finances.

Les échanges de données entre les opérateurs et l'État (entendu au sens de la personne morale unique, et non pas des ministères de tutelle) devraient donc bénéficier du même régime que celui applicable aux services de l'État entre eux. De la même manière que ces derniers ne pourraient appliquer aucune tarification pour les échanges de données entre eux, les opérateurs vis-à-vis de l'État (pas uniquement les ministères de tutelle) et l'État vis-à-vis des opérateurs ne devraient pouvoir appliquer aucune tarification au titre de la diffusion des données dans le cadre de leur mission de service public, y compris les données à façon complexes.

Proposition 2 : Réaffirmer, au sein d'une circulaire du Premier ministre, le principe de gratuité totale des échanges de données entre les services de l'État, y compris pour les données à façon complexe, et étendre ce principe aux relations réciproques entre l'État et ses opérateurs pour l'exercice des missions de service public.

4. Propositions pour la mise en œuvre du principe de gratuité des échanges de données entre administrations

4.1. La mise en place du principe de gratuité nécessite de prendre en considération les contraintes propres à la production des données dans le secteur public

Appliquer la gratuité aux échanges de données entre administrations aurait deux conséquences budgétaires, même si celles-ci ne doivent pas être surestimées au regard des résultats de la cartographie des flux présentée *supra* en partie 2.

La première conséquence budgétaire serait une perte de recettes pour les administrations qui vendent aujourd’hui les données qu’elles produisent. Or, les redevances de cession des données – aux administrations ou aux acteurs du secteur privé – sont une composante des ressources propres de ces structures dont le développement est encouragé par les pouvoirs publics pour pallier la raréfaction de la ressource budgétaire. À la suite de la circulaire du Premier ministre de 1994 ou des conclusions du rapport de Maurice Lévy et de Jean-Pierre Jouyet, certaines administrations productrices de données ont mis en place une stratégie de diversification de leurs ressources, d’autres cherchant simplement à couvrir les coûts induits par la diffusion des données hors de leur périmètre. L’extension du périmètre de la gratuité des échanges de données entre administrations pourrait fragiliser le modèle économique des quelques opérateurs qui ont fondé leur trajectoire budgétaire sur le développement des recettes propres. Cependant ce risque est à fortement relativiser au regard de la faible proportion des recettes considérées dans le total des recettes d’exploitation : hormis pour l’IGN, ces recettes ne dépassent pas 0,5 % de la totalité des ressources des producteurs de données.

Tableau 15 : Part des recettes issues des administrations dans le total des ventes de données et dans le total des recettes d’exploitation en 2014 pour quelques vendeurs

<i>En M€</i>	IGN	DGFIP	INSEE	Météo-France	SHOM
Ventes de données aux administrations	3,02	2,24	2,33	0,20	0,09
Total des ventes de données	10,45	nc	10,99	1,27	3,94
Total des recettes d’exploitation	165,02	8 254,76	455,17	380,26	53,74
Part des administrations dans le total des ventes de données	29%	nc	21%	16%	2%
Part des administrations dans le total des recettes d’exploitation	1,83%	0,03%	0,51%	0,05%	0,17%

Source : Mission et RAP annexés au projet de loi de règlement pour 2014.

La seconde conséquence budgétaire serait la réalisation d’une économie de constatation pour les administrations qui achètent aujourd’hui des données à d’autres administrations. Cependant, hormis pour un très petit nombre de gros acheteurs publics, le volume de l’économie de constatation serait très faible, rendant l’application du principe de gratuité peu significative sur le volume de la politique des achats. Cependant la suppression d’un certain nombre de coûts de transaction aurait un effet positif sur les charges internes de ces

administrations, et permettrait de dégager des gains de productivité en effectifs, en masse salariale et en coûts de fonctionnement.

Les incidences budgétaires – positives et négatives – de l’affirmation du principe de gratuité aux échanges de données entre administrations, bien que modestes au regard des budgets des organismes concernés ou encore de la somme des recettes tirées de la commercialisation des données, semblent devoir être traitées. En effet, du point de vue des comptes publics, les transactions aujourd’hui réalisées pour les échanges de données sont neutres puisque les recettes d’une administration publique correspondent aux dépenses d’une autre administration publique. S’y ajoutent néanmoins des coûts intercalaires (coûts de transaction) qui ont une incidence nette sur le volume des dépenses publiques et qui sont des dépenses inefficaces.

La mission recommande donc de procéder à la neutralisation des flux budgétaires par des transferts budgétaires en base dans le projet de loi de finances pour 2017. Les modalités de réalisation de ce transfert en base telles que la mission le propose sont présentées *infra*.

Proposition 3 : Assurer la neutralisation des flux budgétaires constatés au titre des échanges de données à titre onéreux par des transferts en base dans le projet de loi de finances pour 2017.

4.2. La neutralisation des flux financiers constatés entre les administrations pourrait être réalisée en base budgétaire

4.2.1. La méthodologie de calcul de la neutralisation des flux financiers à réaliser en base budgétaire

La mission préconise d’opérer une neutralisation des flux budgétaires entre administrations liés à des échanges de données par un transfert en base budgétaire dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2017. Il paraît trop tardif de le faire par amendement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, et un schéma de débasage aussi large n’apparaît pas adapté s’il est réalisé en cours de gestion budgétaire 2016.

La mission se propose d’exposer quelles pourraient être les grandes caractéristiques du transfert à opérer en base budgétaire, qu’il s’agisse des administrations à prendre en considération, de la nature des données et des montants à prendre en compte, du schéma de neutralisation des flux.

4.2.1.1. Le périmètre des administrations retenues

Dans le cadre du schéma de neutralisation des flux budgétaires liés aux échanges de données entre administrations, il convient de préciser la notion d’administration qui est susceptible d’entrer dans le champ du schéma de neutralisation.

Au regard de la cartographie des flux budgétaires, la mission estime que la détermination du périmètre des administrations à retenir doit combiner une approche organique (par le statut de l'organisme producteur ou utilisateur de la donnée) et une approche fonctionnelle (basée sur l'exercice d'une mission de service public) que reflète imparfaitement, même si elle permet de l'approcher, la qualification d'administration publique en comptabilité nationale.

Le schéma de neutralisation retenu par la mission est réalisé à partir du budget de l'État, celui-ci assurant le support des transferts en base à opérer entre les administrations. Le critère déterminant retenu par la mission pour identifier le périmètre des administrations est donc lié à l'existence d'un flux financier entre l'État et les administrations considérées, que ce flux soit budgétaire ou fiscal (taxes affectées).

Le champ des services de l'État semble pouvoir être retenu dans sa totalité, de même que celui des organismes de sécurité sociale. Le périmètre des collectivités territoriales pourrait l'être également sous la réserve des missions industrielles et commerciales exercées en régie par ces collectivités que la mission n'a pas été en mesure d'identifier. Il en est de même pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), pour les établissements publics locaux et pour les syndicats associant plusieurs collectivités territoriales.

S'agissant des établissements publics, la qualification juridique qui leur est attachée (à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial) n'est pas nécessairement révélatrice de la réalité des missions exercées ou de l'activité à laquelle se rattache la production ou l'utilisation des données. La mission a opéré un premier tri pour exclure de l'assiette de calcul de la neutralisation en base certains établissements publics opérant exclusivement ou quasi-exclusivement des activités industrielles et commerciales concurrentielles. Les GIP pourraient être inclus dans le champ de la neutralisation des flux dès lors que leur activité se rattache à une mission de service public non concurrentielle.

La mission a été confrontée à des interrogations relatives au rattachement à la catégorie des administrations d'un certain nombre de structures au statut hétérogène constituant un halo parapublic autour des administrations : il peut s'agir des offices publics d'HLM, des offices de tourisme, des agences d'urbanisme, des agences de développement économique, des centres animation ressources d'information sur la formation / observatoire régional emploi formation (CARIF-OREF), des missions locales et des maisons de l'emploi, etc. Pour la mise en œuvre de l'opération de neutralisation, la mission a recherché l'existence d'un lien financier direct ou indirect entre les organismes directement concernés par le schéma de neutralisation et ces entités. Si ce lien financier est identifié, le schéma rattache ces entités aux organismes entrant dans le champ de la neutralisation. Pour les autres qui sont éloignés des flux budgétaires directs ou indirects de l'État, une neutralisation des flux par transfert en base est plus complexe à opérer.

La mission a exclu de son schéma de neutralisation plusieurs entités qui, pour certaines, jouissent d'un statut de droit public. Certaines de ces entités exercent exclusivement ou quasi-exclusivement des activités industrielles et commerciales sur un marché concurrentiel qui les mettent hors du champ de la mission.

D'autres entités n'ont pas été intégrées par la mission en raison de leur statut particulier et de l'absence de flux budgétaire direct avec l'État. Les flux de données issus de la

Banque de France et de la Caisse des dépôts et consignations ne sont ainsi pas retenus¹³⁵ même s'ils pourraient être concernés par l'application du principe de gratuité.

4.2.1.2. Le périmètre des données et des montants retenus

Le schéma de neutralisation proposé par la mission est fondé sur la distinction entre quatre types de jeux de données transmis entre administrations à titre onéreux¹³⁶ :

- les données disponibles « sur étagère » ;
- les données retraitées « à façon » simples ;
- les données retraitées « à façon » complexes ;
- les données spécifiquement constituées.

De manière générale, le schéma de neutralisation des flux en base exclut de son périmètre le champ des données spécifiquement constituées (cofinancement d'enquêtes). En revanche il retient dans son champ l'ensemble des données disponibles « sur étagère » et des données retraitées « à façon » simples. Pour les données retraitées « à façon » complexes, la mission a retenu trois cas de figure :

- si les données retraitées à façon « complexes » sont établies de manière ponctuelle, la neutralisation des flux constatés entre 2010 et 2014 n'aurait pas de sens, et elles sont donc exclues de l'assiette de calcul de la neutralisation en base ;
- si les données retraitées à façon « complexes » sont établies de manière récurrente, les volumes financiers concernés sont retenus dans le périmètre de calcul de la compensation ;
- le périmètre de la neutralisation des flux est élargi à l'ensemble des achats et ventes de données réalisés entre les services de l'État et entre les services de l'État et les opérateurs de l'État, y compris pour les données à façon complexes et les enquêtes récurrentes, de manière à permettre l'effectivité du principe de gratuité totale des échanges de données au sein de l'État, et entre l'État et ses opérateurs.

La mission recommande de retenir, pour la détermination de l'assiette des montants à prendre en compte pour le calcul du schéma de neutralisation, la moyenne des dépenses et des recettes constatées sur les trois dernières années (de 2012 à 2014) selon un schéma proche de celui utilisé pour le calcul des compensations de transferts de compétences vers les collectivités territoriales¹³⁷. Cette méthode permet en effet de gommer les variations qui peuvent être constatées annuellement, même si elle n'est pas exempte de biais : sur cette période, des bases de données auparavant tarifées ont pu être rendues gratuites dans le cadre de l'*open data* ; elle ne permet qu'une neutralisation statique, ne prenant pas en compte l'éventuelle évolution de la dynamique de la demande consécutive à l'application du principe de gratuité.

¹³⁵ Pour la Caisse des dépôts et consignations, les activités en matière de gestion de régimes de retraite pourraient être couvertes par le principe de gratuité des échanges de données entre administrations.

¹³⁶ La définition de chacun des types de données est précisée *supra* en partie 3.

¹³⁷ Article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : « [...] Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences ».

4.2.1.3. Une compensation à opérer en base budgétaire sur les flux budgétaires ou fiscaux de l'État vers les administrations concernées

La mission préconise que le budget de l'État assure le support du schéma de neutralisation de flux entre administrations liés aux achats de données. Entre services de l'État, ce schéma relève d'un transfert entre les programmes concernés : les programmes des acheteurs nets de données à d'autres services de l'État étant débasés, tandis que les programmes des vendeurs nets seraient rebasés. La mission a donc procédé au classement des acheteurs et des vendeurs de données par programme budgétaire, le programme budgétaire support du ministère étant retenu lorsque la mission ne disposait d'aucune information précise sur le service concerné du ministère. De même, la mission a procédé au rattachement à des programmes budgétaires supports des services déconcentrés de l'État.

Un schéma similaire peut être opéré pour la neutralisation des flux concernant les opérateurs de l'État, la plupart d'entre eux étant bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public de leur ministère de tutelles, imputée sur leur programme budgétaire de rattachement. Cependant, certains opérateurs (comme les agences de l'eau), ou certains établissements publics nationaux non rattachés à la catégorie des opérateurs de l'État (comme les chambres consulaires) ne sont bénéficiaires que de taxes affectées. Pour ces opérateurs, la mission recommande d'abaisser spécifiquement le plafond des taxes qui leur sont affectées dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances.

L'utilisation du budget de l'État comme support du schéma de neutralisation rencontre toutefois trois limites.

La première tient aux flux concernant les collectivités territoriales et leurs groupements. La cartographie des échanges de données réalisés à titre onéreux conclut au fait que les collectivités territoriales seraient bénéficiaires nettes d'une mesure de gratuité. Il n'est pas réaliste d'envisager d'opérer un débasage fondé sur les montants réels individuellement consacrés par ces collectivités à l'achat de données à l'État ou à des établissements publics de l'État, qui peuvent se limiter à quelques centaines d'euros. Sous réserve d'une analyse juridique plus poussée de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la direction du budget, si le principe de gratuité des échanges de données entre administrations est fixé par la loi, la loi de finances pourrait procéder à un abattement forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement correspondant au montant des dépenses aujourd'hui consacrées par ces collectivités et leur groupement. Cette mesure ne procéderait pas à une neutralisation exacte des économies de constatation des collectivités concernées, mais viserait plutôt à répartir uniformément sur l'ensemble des collectivités territoriales le bénéfice qu'elles pourront tirer de l'application du principe de gratuité.

La seconde limite concerne les organismes de statut divers qui exercent des missions de service public et qui forment un halo dans les résultats de la cartographie des flux liés aux échanges de données entre administrations. Parmi ces organismes, certains font l'objet de subventions de la part de l'État, comme les missions locales (programme 102 - *Accès et retour à l'emploi*), les CARIF-OREF (programme 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*) et quelques autres. D'autres gravitent autour des collectivités territoriales (comme les agences d'urbanisme, les comités de développement économique, les offices de tourisme) et peuvent être assimilées à elles dans le cadre du schéma de neutralisation. D'autres, enfin, apparaissent difficiles à rattacher à un flux budgétaire, même indirect, de l'État,

notamment lorsque ces organismes exerçant des missions de service public sont financées par les cotisations des partenaires sociaux bien que ne relevant pas du champ de la sécurité sociale de base. C'est par exemple le cas des caisses de prévoyance obligatoire pour certains secteurs professionnels. Pour ces organismes, il apparaît difficile de les inclure dans le périmètre du schéma de neutralisation.

La troisième limite concerne l'application du principe de gratuité aux données issues des organismes de sécurité sociale.

4.2.1.4. Le cas particulier de la neutralisation des flux financiers liés aux données sociales

La cartographie des flux budgétaires liés aux échanges de données entre les administrations fait apparaître des ventes de données par les organismes de sécurité sociale atteignant 10,7 M€ en 2014. Elles sont acquises à hauteur de 38 % par des caisses du régime général de sécurité sociale, de 33 % par des caisses d'autres régimes de sécurité sociale, de 23 % par des services de l'État (principalement INSEE, DREES et DARES) et de 5 % par des opérateurs de l'État.

Tableau 16 : Répartition des ventes de données des organismes de sécurité sociale par catégories d'acheteurs

En M€	2010	2011	2012	2013	2014
ACOSS	0,69	0,73	0,74	0,81	0,78
État	0,40	0,40	0,40	0,42	0,42
Opérateur de l'État	0,29	0,33	0,34	0,40	0,36
CNAF	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
État	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
CNAMTS	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
État	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
CNAV	7,06	7,19	8,30	7,69	9,77
État	2,12	2,25	2,27	2,20	2,25
Opérateur de l'État	0,20	0,20	0,22	0,22	0,21
Autres régimes/caisses de sécurité sociale	4,74	4,75	5,81	5,28	7,31
MSA	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Opérateur de l'État	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
TOTAL	7,89	8,06	9,18	8,65	10,69

Source : Mission.

Ces montants devraient progresser dans les années à venir à mesure de la montée en puissance de la déclaration sociale nominative (DSN) dont le déploiement est prévu pour 2016. Pour ce projet, réalisé par le GIP-MDS et dont la CNAV assure la gestion opérationnelle, la CNAV estime qu'elle facturera 11,8 M€ à d'autres administrations en 2017.

Pour un certain nombre de bases de données des organismes de sécurité sociale, en particulier pour le transfert de données sociales (TDS) et pour la DSN, le schéma de tarification est fondé sur des clefs de partage des coûts établies en fonction du volume de données fournies, traitées et diffusées. Ce système tarifaire ne s'éloigne cependant pas d'un

schéma de redevance destiné à rémunérer la CNAV pour des prestations réalisées à façon à partir de requêtes prédéterminées pour répondre au besoin des utilisateurs.

La mission considère que ces données devraient être incluses dans le périmètre de la gratuité des échanges de données entre les administrations : elles sont issues du traitement de données collectées par la CNAV ou par d'autres organismes de sécurité sociale dans le cadre de leur mission de service public, les traitements opérés pour répondre aux demandes d'autres administrations correspondent à l'exercice d'une mission de service public et participent d'une gestion optimale de la donnée (mutualisation et partage des données collectées ; simplification des obligations de collecte ; automatisation des modalités de diffusion des données auprès d'autres administrations).

Cependant, l'affirmation du principe de gratuité des échanges de ces données a pour conséquence, dans le cas de TDS ou de la DSN, de transférer à la CNAV la totalité des coûts d'exploitation, de traitement et de diffusion des données, ce qui pose la question de son éventuelle compensation, à la fois de la part de l'État, mais également de la part des autres organismes qui bénéficient de ces données.

À la connaissance de la mission, aucun flux budgétaire ou fiscal de l'État vers les organismes de sécurité sociale ne concerne la couverture de dépenses de fonctionnement¹³⁸. L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale ne prévoit d'obligation de compensation de charges nouvelles pesant sur les organismes de sécurité sociale que pour les exonérations de charges sociales, cette obligation pouvant être levée par un article de loi de financement de la sécurité sociale¹³⁹. Il existe des flux financiers de compensation inter-régimes, mais à la connaissance de la mission, ceux-ci ne concernent que le financement des dépenses de prestations de ces régimes.

Dès lors, et sous réserve d'une analyse à mener par la direction de la sécurité sociale (DSS) et par la direction du budget, quatre hypothèses peuvent être avancées :

- Le statu quo, qui revient à ne pas appliquer de gratuité aux données issues des organismes de sécurité sociale et à maintenir le modèle de tarification actuel, en particulier pour le TDS et la DSN.

¹³⁸ Jaune *Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale*, annexé au projet de loi de finances pour 2016.

¹³⁹ Article L. 131-7 du code de la sécurité sociale : « Toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application. Cette compensation s'effectue sans préjudice des compensations appliquées à la date d'entrée en vigueur de ladite loi. La règle définie au premier alinéa s'applique également :

1° A toute mesure de réduction ou d'exonération de contribution affectée aux régimes susmentionnés, aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur endettement et instituée à compter de la publication de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ;

2° A toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions instituée à compter de la publication de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 précitée.

A compter de la date de publication de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 précitée, tout transfert de charges opéré entre l'État et les régimes et organismes mentionnés au 1° donne lieu à compensation intégrale entre lesdits régimes ou organismes et le budget de l'État ».

- L'application de la gratuité totale de ces données, avec l'instauration d'un mécanisme de neutralisation des flux budgétaires pour les producteurs et les utilisateurs selon des modalités à déterminer.
- L'application de la gratuité totale de ces données, sans compensation en base compte tenu de la difficulté technique à la mettre en place. Cette hypothèse est toutefois conditionnée à la capacité des organismes producteurs, en particulier la CNAV, à assumer seuls l'ensemble des coûts de production et de diffusion des données. Elle peut avoir un effet désincitatif à la production des données alors qu'existe aujourd'hui, pour certaines bases de données (notamment TDS), des mécanismes de pénalités en cas de mauvaise qualité des données transmises.
- L'application d'une gratuité partielle non compensée, qui concernerait les services de l'État qui bénéficient des données. Cette hypothèse serait fondée sur le fait que, à la différence des autres organismes de sécurité sociale qui font directement bénéficier ces données au régime dont ils ont la charge et sur lesquels ils prélèvent des frais de gestion, l'usage réalisé par les services de l'État ne vise pas à satisfaire un besoin direct d'un ressortissant de régime.

Sous réserve d'une analyse plus poussée, la mission préconise l'application du principe de gratuité aux données des organismes de sécurité sociale.

Si un schéma de neutralisation budgétaire des flux constatés devait se heurter à sa complexité juridique, la mission suggère que l'incidence de la perte de recettes des organismes de sécurité sociale concernés, en particulier de la CNAV, soit traitée dans le cadre de la négociation des conventions d'objectifs et de gestion (COG) de ces organismes. En effet, dans le cadre de la négociation des COG des caisses de sécurité sociale, l'État assigne des objectifs de gestion, de qualité et d'efficace, assortis de l'exigence de gains de productivité. La négociation de ces objectifs quantitatifs pourrait être modulée en fonction de l'incidence du principe de gratuité sur les comptes de chacune des caisses de sécurité sociale. S'agissant par exemple de la CNAV, la COG pourrait ainsi affirmer que l'intégralité des gains de productivité à réaliser est réinvestie dans le financement de la mesure de gratuité des données en faveur des administrations : les gains de productivité seraient bien à réaliser par la CNAV, mais ils ne se traduiraient pas par une réduction des frais de gestion de la caisse. À l'inverse, pour les caisses de sécurité sociale qui seraient bénéficiaires nettes de la mesure, les objectifs de l'État dans le cadre des COG en matière de frais de gestion de ces organismes seraient d'autant plus ambitieux que ces derniers bénéficieraient d'une économie de constatation.

Pour les services de l'État (principalement l'INSEE, la DGFIP et la DARES) et les opérateurs (Pôle emploi et l'ASP) bénéficiaires de la gratuité des données sociales, l'économie de constatation servirait à compenser les pertes de recettes constatées par ailleurs.

4.2.2. Plusieurs schémas de neutralisation des flux financiers d'échanges de données entre administrations peuvent être proposés

4.2.2.1. Propositions pour un schéma de base de neutralisation limité à l'État et à ses opérateurs

Une première illustration du schéma de neutralisation des flux financiers liés à l'acquisition des données entre administrations est présentée par la mission.

Son périmètre est limité à la seule neutralisation des flux constatés entre les services de l'État, et entre les services de l'État et les opérateurs de l'État, et porte sur une assiette de 2,45 M€¹⁴⁰.

Tableau 17 : Schéma de neutralisation pour l'État et ses opérateurs de l'application du principe de gratuité des échanges de données entre administrations

<i>En €</i>	Moyenne des achats 2012-2014	Moyenne des ventes 2012-2014	Solde de compensation
102 - Accès et retour à l'emploi	157 241	263 500	106 260
104 - Intégration et accès à la nationalité française	5 700	0	-5 700
113 - Paysages, eau et biodiversité	161 254	0	-161 254
124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	12 481	0	-12 481
129 - Coordination du travail gouvernemental	13 682	0	-13 682
134 - Développement des entreprises et du tourisme	510 501	0	-510 501
144 - Environnement et prospective de la politique de défense	2 541	0	-2 541
149 - Forêt	12 404	0	-12 404
150 - Formations supérieures et recherche universitaire.	12 853	0	-12 853
154 - Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	35 042	17 386	-17 656
155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	228 322	76 667	-151 655
156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	38 927	60 106	21 179
157 - Handicap et dépendance	521	0	-521
159 - Information géographique et cartographique	13 630	933 542	919 912
163 - Jeunesse et vie associative	5 196	0	-5 196
170 - Météorologie	10 817	108 623	97 806
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	14 318	5 869	-8 449
174 - Énergie, climat et après-mines	14 879	0	-14 879
175 - Patrimoines	40 327	0	-40 327
181 - Prévention des risques	29 827	0	-29 827
185 - Diplomatie culturelle et d'influence	11 588	0	-11 588
ex 187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	107 192	12 396	-94 796
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	11 544	0	-11 544
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière	5 460	12 501	7 041

¹⁴⁰ Des différences peuvent exister par rapport à la cartographie des flux, en raison de l'absence de précision, de la part de certains vendeurs de données, sur l'identité de l'opérateur de l'État, ou sur l'identité du ministère acheteur. C'est en partie le cas pour l'IGN pour les données antérieures à 2014.

<i>En €</i>	Moyenne des achats 2012-2014	Moyenne des ventes 2012-2014	Solde de compensation
économique et industrielle			
193 - Recherche spatiale	13 790	7 176	-6 614
197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	1 000	0	-1 000
203 - Infrastructures et services de transports	9 890	0	-9 890
204 - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	1 689	0	-1 689
206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	67	0	-67
212 - Soutien de la politique de la défense	23 234	39 666	16 432
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	3 106	26 264	23 158
215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	268 966	0	-268 966
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	580 617	176 780	-403 837
220 - Statistiques et études économiques	50 274	688 266	637 992
302 - Facilitation et sécurisation des échanges	171 457	20 048	-151 409
307 - Administration territoriale	12 880	0	-12 880
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	9 236	0	-9 236
Total général	2 448 388	2 448 388	0

Source : Mission.

Pour son calcul, la mission ne retient que les flux constatés par la cartographie en matière d'achats de données et en matière de ventes de données des services de l'État et des opérateurs de l'État rattachés à un même programme budgétaire.

La différence entre la moyenne des ventes et la moyenne des achats détermine le montant à compenser par le programme, par un rebasage si le montant est positif (le programme vendait plus qu'il n'achetait) ou par un débasage si le montant est négatif (le programme achetait plus qu'il ne vendait).

4.2.2.2. Propositions pour un schéma étendu de neutralisation aux collectivités territoriales et à leurs groupements

La seconde illustration reprend la base de la précédente simulation, en l'élargissant. Elle inclut en effet les flux d'un certain nombre d'organismes qui, sans être des opérateurs de l'État, sont subventionnés par des programmes budgétaires de l'État. Les flux concernés sont donc rattachés à ces programmes. Elle inclut également les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les organismes locaux pouvant être rattachés aux collectivités (offices de tourisme, comités de développement économique, agences d'urbanisme, etc.). Comme évoqué *supra*, le support de neutralisation serait la DGF. Enfin, cette illustration inclut les chambres consulaires et le CNFPT, pour lesquels le support de neutralisation serait l'abaissement du barème ou des plafonds des taxes qui leur sont affectés.

L'assiette de neutralisation de ce schéma serait de 4,3 M€. Comme évoqué précédemment, des différences peuvent exister par rapport à la cartographie des flux, en raison de l'absence de précisions, de la part de certains vendeurs de données, sur l'identité de l'opérateur de l'État, sur l'identité du ministère ou sur l'identité de l'organisme public

acheteur. C'est en partie le cas pour les informations fournies par l'IGN pour les données antérieures à 2014.

Tableau 18 : Schéma de neutralisation élargie de l'application du principe de gratuité des échanges de données entre administrations

<i>En €</i>	Moyenne des achats 2012-2014	Moyenne des ventes 2012-2014	Solde de compensation
102 - Accès et retour à l'emploi	157 241	263 500	106 260
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	55 448		-55 448
104 - Intégration et accès à la nationalité française	5 700		-5 700
113 - Paysages, eau et biodiversité	161 254		-161 254
124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	12 481		-12 481
129 - Coordination du travail gouvernemental	13 682		-13 682
134 - Développement des entreprises et du tourisme	535 865	3 475	-532 390
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	26 663		-26 663
141 - Enseignement scolaire public du second degré	1 748		-1 748
143 - Enseignement technique agricole	1 713		-1 713
144 - Environnement et prospective de la politique de défense	2 541		-2 541
149 - Forêt	12 404		-12 404
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	14 172		-14 172
154 - Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	50 268	43 283	-6 986
155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	228 322	115 000	-113 322
156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	38 927	60 106	21 179
157 - Handicap et dépendance	521		-521
159 - Information géographique et cartographique	13 630	2 843 648	2 830 018
163 - Jeunesse et vie associative	5 196		-5 196
170 - Météorologie	10 817	188 015	177 197
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	14 318	5 869	-8 449
174 - Énergie, climat et après-mines	14 879		-14 879
175 - Patrimoines	40 327		-40 327
181 - Prévention des risques	29 827		-29 827
185 - Diplomatie culturelle et d'influence	11 588		-11 588
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	431		-431
ex 187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	107 192	12 412	-94 780
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	11 560		-11 560
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	6 860	12 501	5 641
193 - Recherche spatiale	13 790	21 528	7 738

<i>En €</i>	Moyenne des achats 2012-2014	Moyenne des ventes 2012-2014	Solde de compensation
197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	1 000		-1 000
203 - Infrastructures et services de transports	9 890		-9 890
204 - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	12 112		-12 112
206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	67		-67
212 - Soutien de la politique de la défense	23 234	74 041	50 807
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 188	109 005	106 817
215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	268 966		-268 966
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	580 617	176 780	-403 837
220 - Statistiques et études économiques	50 274	1 123 715	1 073 440
302 - Facilitation et sécurisation des échanges	171 457	30 070	-141 387
307 - Administration territoriale	12 880		-12 880
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	9 236		-9 236
623 - Édition et diffusion	1 000		-1 000
DGF (collectivités territoriales, leurs groupements et les organismes proches des collectivités)	1 317 686		-1 317 686
Fiscalité affectée (chambres consulaires et CNFPT)	270 847		-270 847
Total général	4 307 246	4 307 246	0

Source : Mission.

Cette illustration du schéma de neutralisation en base élargie permet donc d'assurer directement la neutralisation de 4,3 M€ en base budgétaire. Additionnée à l'incidence de l'application du principe de gratuité aux échanges de données sociales au sein des COG des caisses de sécurité sociale, la neutralisation des flux budgétaires constatés dans la cartographie pourrait atteindre près de 15,5 M€, soit 78 % du montant total constaté. Le reste (4,38 M€) qui ne fait pas l'objet d'une neutralisation relève soit de données à façon complexes dont la tarification pourrait être maintenue en dehors de l'État, soit de flux en provenance d'organismes non identifiés ou qu'il n'est pas possible de rattacher à un schéma de neutralisation. En toute hypothèse, ce montant est très faible au regard du poids budgétaire de l'ensemble des administrations concernées par la mesure de gratuité des échanges de données entre administrations.

4.3. Un accompagnement dans l'application du principe de gratuité des échanges des données entre administrations doit être mis en œuvre

L'affirmation du principe de gratuité des échanges de données entre les administrations ne peut être mise en œuvre sans un accompagnement des gros producteurs et des gros utilisateurs de données, de manière à en faciliter l'accès et en réduire le coût marginal

de diffusion. Cet accompagnement devrait relever du SGMAP, en lien avec la direction du budget et les ministères concernés.

4.3.1. Standardiser et normaliser les modalités d'échange de données entre les administrations

4.3.1.1. D'éventuels surcoûts budgétaires ne doivent pas être négligés

La tarification de l'accès aux données, même au détriment d'autres administrations, peut avoir un effet de rationnement, voire de renoncement, effets que la mission a pu constater dans quelques cas. La contrepartie d'une gratuité de leur accès est leur libération, ce qui peut conduire à une augmentation de la demande.

La mission considère que l'instauration d'un principe de gratuité devrait néanmoins avoir un effet modéré sur la progression de la demande de la part des administrations, les freins les plus puissants à la circulation des données entre les administrations – à l'exception de quelques exemples topiques – ne se situant pas nécessairement sur le terrain tarifaire. Pour autant, la mission n'ignore pas que l'instauration d'un principe de gratuité pourrait avoir une incidence sur le volume et le rythme des données consommées par d'autres administrations par la suppression de l'effet de rationnement. En effet, certains usages de données, qui ne sont réalisés que de manière annuelle ou biennale en raison de leur coût, pourraient désormais l'être à un rythme semestriel ou mensuel, en fonction de la réalité des besoins et non plus en fonction de la disponibilité de la ressource budgétaire.

En théorie, et hormis les cas de traitement à façon, ces évolutions de pratiques de consommation pourraient avoir un effet budgétaire extrêmement réduit, limité au coût marginal de diffusion qui est quasi-nul s'agissant d'une transmission informatique. En réalité, et même si la mission n'a pas été en mesure de l'expertiser techniquement (et de l'évaluer financièrement), l'hétérogénéité des bases de données concernées et l'hétérogénéité des supports utilisés pour la transmission de ces bases (CD-DVD ; serveur ftp ; très rarement web service et encore plus rarement API) laissent penser que le coût marginal de diffusion n'est pas nul et que l'augmentation du volume de diffusion pourrait représenter un coût proportionnel à l'usage.

La mission a pu constater, sur la base des informations transmises par quelques administrations vendeuses de données, que le coût de diffusion associé à la mise à disposition de données varie selon l'organisme vendeur et la base de données considérée. Néanmoins, sauf exception, ce coût représente une part infime de la totalité des coûts directs de gestion d'une base de données (coût de production et d'entretien auquel s'ajoute le coût de mise à disposition). Ainsi, les coûts de mise à disposition des données de Météo-France représentent entre 0,08% (données de modèles numériques) et 0,16% (données climatologiques et données RADAR) des coûts totaux supportés pour ces mêmes bases (cf. annexe 6-15).

Pour le SHOM, le poids des coûts de diffusion dans le total des coûts de gestion est plus hétérogène. Alors qu'il en représente 64,4% pour les données de prédictions des marées et courants de marées, ces mêmes coûts s'élèvent à 0,6% du total des coûts pour la cartographie, bathymétrie et images numériques des cartes marines (raster et S57) (cf. annexe 6-16).

Enfin, en 2012, l'INSEE indiquait, dans le cadre du rapport Trojette, que les coûts de diffusion représentaient 35% du coût total de gestion de la base SIRENE. Ces coûts

« recouvrent pour l'essentiel les coûts des personnels chargés de la relation client¹⁴¹, les coûts de livraison des produits sous forme dématérialisée (FTP, dépôt retrait, CFT) ou support physique, la maintenance des chaînes correspondantes et le suivi juridique ».

L'application du principe de gratuité des échanges de données entre les administrations doit être mise à profit pour renforcer les effets de réseau et éviter les coûts de frottement qu'ils soient juridico-administratifs (négociation de convention de mise à disposition), techniques (support de diffusion) ou métiers (prévalence du traitement à façon au détriment de l'utilisation des données de base). L'application de ce principe doit permettre de donner plus de marges de manœuvre aux administrations utilisatrices, en leur permettant, dès que cela est juridiquement possible, de traiter elles-mêmes les données disponibles en fonction des besoins issus de leur mission de service public.

L'augmentation du recours à ces données par d'autres administrations impose de maîtriser les coûts marginaux de diffusion, afin que l'affirmation du principe de gratuité ne soit pas jugée désincitative par les producteurs de données. Il convient en effet de satisfaire à l'accroissement du rythme de la production de données, à la garantie de leur qualité et de leur mise à jour. L'augmentation du volume de données échangées entre les administrations pourrait en outre imposer d'accélérer l'adaptation et l'interopérabilité des systèmes d'information. La standardisation et la normalisation des échanges de données relèvent de plusieurs leviers, imposant parfois des investissements informatiques supplémentaires. Un certain nombre d'entre eux devraient être intégrés dans la stratégie d'urbanisation et dans les schémas directeurs des systèmes d'information :

- La standardisation des modalités de transmission des données entre administrations. Celle-ci peut passer par la densification du réseau des *Application Programming Interfaces* (API) ouvertes¹⁴² pour les bases de données fortement sollicitées par les administrations¹⁴³, ou par le développement de web services permettant de traiter sur ces plateformes des requêtes à façon. De plus, lorsque cela est possible, la mise à disposition des données brutes doit être privilégiée. Elle peut être assurée par l'accès à une « copie » de la base de données, sur un serveur web, de manière sécurisée ou non selon la nature de la donnée. Le renouvellement des bases transmises, une fois mises à jour, peut se faire de façon automatisée. De cette façon, la charge de travail du producteur de données en matière de diffusion est limitée et un accès standard à l'utilisateur est assuré.
- Des systèmes de signalement d'erreurs ou de suggestion d'enrichissement permettant de signaler au producteur ou gestionnaire du jeu de données les erreurs décelées dans les données lors de leur utilisation ou d'apporter une dimension collaborative à l'échange de données devraient être proposés aux administrations demandeuses. La mise en place de boucles de rétroaction est en effet un moyen pour améliorer la qualité des données en

¹⁴¹ Conseil sur les produits, réponses aux questions techniques (explications sur les variables, échanges sur les anomalies, échanges sur les modalités de transmission des fichiers etc...), établissement des licences et conventions (en amont de la facturation).

¹⁴² Une API ouverte est accessible par des organismes extérieurs à celui l'ayant programmé. Il existe également, par contraste, des API fermées, accessibles par les membres d'un organisme en interne.

¹⁴³ L'INSEE mène actuellement une réflexion sur une refonte de ses infrastructures de diffusion de la base SIRENE sur la base d'API.

général et pour assurer une plus grande adéquation entre les données mises à disposition et les besoins des administrations ;

- La normalisation des formats, dans une logique de construction d'un processus structuré et bien établi de transmission des données, est souhaitable. En amont, si les producteurs utilisent des outils standards pour traiter les données, leur transmission sous des formats standards à d'autres administrations sera facilitée. La normalisation des seuls formats de transmission n'est pas suffisante car elle risque de conduire à des changements de formats en amont de la transmission, source de perte d'informations. Inscrite dans un processus de gestion des données standardisée, l'utilisation de formats d'échanges standards, adaptés au type de données, permet d'éviter les coûts de rupture et d'adaptation des formats qui peuvent être observés lors de la transmission des données. Cette normalisation pourrait prioritairement être mise en place pour les acteurs qui collectent des données ayant vocation à constituer une même base, de manière à limiter les risques de qualité et les coûts de rectification.
- Le transfert de la charge du traitement à façon des données du producteur de ces données vers son utilisateur, ce qui impose de favoriser la mise à disposition de données brutes et la standardisation de la mise à disposition pour limiter la croissance des coûts des producteurs de données si la demande augmente en répercussion de la mise en place du principe de gratuité. Cette solution n'est néanmoins pas envisageable pour les données couvertes par un secret par la loi dont l'administration bénéficiaire n'aurait pas à connaître, et n'est pas nécessairement pertinente ou optimale pour les bases de données complexes qui imposeraient un coût d'ajustement excessif pour l'administration bénéficiaire.
- Créer des points de contact entre les administrations productrices ou gestionnaires de données et celles utilisatrices, pour favoriser le dialogue, la collaboration et la compréhension mutuelle de l'offre, de la demande, et des besoins de chacun. La mise en évidence des problèmes concrets auxquels sont confrontés producteurs et utilisateurs passe notamment par la confrontation avec les usages des données qu'en font les acteurs. Ainsi, les administrations devraient valoriser des moments d'échanges, qui sont efficaces pour s'assurer de la compatibilité entre les produits proposés et les besoins concrets des utilisateurs.
- La limitation du nombre de réseaux par lesquels transitent les données entre les administrations et la réduction du nombre de *data centers* permettraient de casser les cloisonnements, de réduire les risques de problèmes d'accès aux réseaux, d'en accroître la sécurité, et faciliteraient donc les échanges de données. Pour l'État, le déploiement du réseau interministériel de l'État (RIE) comme infrastructure centrale et unique de transmission sécurisée des données entre les administrations est de nature à favoriser techniquement ces flux et à stimuler la collaboration entre les administrations (qui gèrent aujourd'hui leurs infrastructures techniques de manière indépendantes les unes des autres).

Le réseau interministériel de l'État

Le réseau interministériel de l'État a vocation à regrouper l'ensemble des réseaux des ministères (une quinzaine environ) en un seul réseau sécurisé, dans le cadre de la création d'un système d'information unique de l'État en août 2014¹⁴⁴. Le RIE, dans le cadre de la stratégie numérique de l'État, a plusieurs objectifs :

- 1) favoriser les échanges interministériels, de données et d'informations, par la fluidification et la sécurisation des échanges qu'il permet ;
- 2) renforcer la sécurité des échanges ministériels et interministériels par la sécurisation des flux (en partenariat avec l'ANSSI¹⁴⁵) et un système de protection unifiée, donc homogène, pour toute l'administration
- 3) réaliser des gains économiques par une mutualisation sur le cœur de réseau (partenariat avec le « réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche (RENATER) et au niveau local (accès mutualisé au RIE dans les cités administratives).

Le RIE participe donc à la construction du système d'information de l'État qui contribue à l'accroissement de la circulation des informations (donc des données) au sein de l'administration publique, favorable à l'efficacité et à la qualité de l'action publique.

Avec l'appui de la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC), une réorientation des infrastructures informatiques des producteurs de données vers une logique de diffusion vers les administrations devrait ainsi être mise en œuvre. Pour ce faire, il est nécessaire que la chaîne de valeur des données dans le secteur public soit effectivement pensée comme un processus à étapes, transparent et structuré, associé de vérifications successives et facilement reproductible. L'administration pourrait, sur ce point, s'inspirer des pratiques des organisations de la communauté du logiciel libre (navigateur web Firefox, application Open Street Map, encyclopédie Wikipédia...) dont les processus de production et de gestion des données sont transparents et collaboratifs, dans une logique d'enrichissement mutuel.

La mission n'a pas été en mesure d'évaluer l'incidence budgétaire de ces travaux nécessaires à la mise à disposition des données de manière plus fluide, simple, en temps réel, mais les coûts standards de réalisation d'une API (entre 500 000 € et 1 M€) permettent de penser qu'elle serait dans l'ensemble modérée. Le développement de la logique de plateforme pour les échanges de données entre administrations ne peut occulter l'enjeu de la sécurité des transmissions, des accès et de l'archivage des données de connexion. En lien avec la DINSIC et la CNIL, l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) pourrait réaliser un audit des modalités d'échanges de données entre les administrations selon leur degré de sensibilité. Cet audit déterminerait, à partir de critères objectifs, des règles de sécurisation des connexions propres à chacun des niveaux¹⁴⁶, en particulier lorsque les échanges comportent l'accès à certaines données personnelles sensibles.

¹⁴⁴ Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État.

¹⁴⁵ Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

¹⁴⁶ Sur la base du répertoire des bases de données des administrations devant être élaboré par l'administrateur général des données, il pourrait être envisagé de construire une échelle standard de sensibilité des données. Par exemple, ces bases pourraient être classées sur une échelle de 1 à 6 : le niveau le plus bas autoriserait une mise à disposition en open data ; les niveaux intermédiaires seraient réservés

4.3.2. Lever les obstacles sociologiques et simplifier les contraintes juridiques

4.3.2.1. *Les effets pervers sur l'offre et sur la demande de données devraient pouvoir être maîtrisés*

Certaines administrations, acheteuses nettes ou vendeuses nettes de données, ont fait part à la mission de leurs inquiétudes sur d'éventuels effets pervers de l'introduction d'un principe de gratuité des échanges de données entre administrations, tenant soit à leur disponibilité, soit à leur qualité.

En effet, l'application du principe de gratuité supprimerait l'intéressement financier dont peuvent bénéficier les producteurs de données. L'existence de cet intéressement peut inciter à assurer un contrôle qualité des données transmises, puisque la tarification introduit une relation client-fournisseur potentiellement exigeante.

La suppression de l'intéressement pourrait donc amener les producteurs de données à relâcher leur vigilance sur la qualité des données transmises à d'autres administrations, en considérant que cette transmission ne relève, ni de leur priorité d'action, ni même de leur mission, et qu'elles n'ont pas les moyens financiers et humains pour la réaliser correctement. L'application du principe de gratuité pourrait, selon le même raisonnement, réduire les incitations à répondre au mieux aux demandes. La mission est consciente que l'application de la gratuité aux échanges de données entre administrations est susceptible de provoquer des comportements de négligence, mais elle considère qu'une neutralisation en base budgétaire de la perte de recettes (*cf. supra et infra*) est de nature à vider une bonne partie des motifs de réticence liés à l'absence d'intéressement financier.

La suppression de l'intéressement pourrait également avoir pour effet de restreindre l'offre, puisque les administrations productrices pourraient être tentées de supprimer la collecte coûteuse d'informations nécessaires à la constitution de bases de données qu'il ne serait pas rentable de maintenir à défaut de recettes de cession. Dans le même esprit, l'absence de possibilité de vendre les données à d'autres administrations pourrait ne pas être considérée comme une incitation à développer ou à améliorer l'offre. Pour la mission, il peut être répondu à ce risque d'effet pervers en deux temps. Tout d'abord, l'affirmation du principe de gratuité n'a pas vocation à modifier les missions de service public du producteur de données ou de l'utilisateur : si une base de données est utile à un producteur pour l'exercice de ses missions de service public, l'existence ou non d'une tarification pour la diffusion à une autre administration est sans incidence sur sa pertinence. Il ne peut être en effet considéré que la vente de données à une autre administration est intrinsèquement une mission de service public. Ensuite, l'affirmation du principe de gratuité n'a ni pour vocation ni pour effet de créer un droit de tirage sur la production de données d'une administration : l'échange de données couvert par le principe de gratuité concerne en effet les données disponibles chez le producteur (avec une distinction opérée selon l'intensité du traitement à mettre en place sur ces données disponibles), et non la production de données nouvelles qui relève, selon la mission, d'une logique de cofinancement de projet.

aux échanges entre administrations selon des modalités standards ; les niveaux supérieurs ne seraient accessibles qu'aux administrations juridiquement habilitées à connaître de ces données avec des modalités sécurisées d'accès.

La suppression de l'intéressement pourrait également avoir un effet pervers de dégradation des relations partenariales entre acheteurs et vendeurs de données. En effet, l'existence d'une tarification impose un dialogue entre les deux administrations qui, au-delà de la négociation tarifaire, peut permettre d'affiner le besoin, de préciser l'offre ou de prévoir les modalités de retour des données utilisées (échange collaboratif). Pour la mission, l'importance de cet argument qualitatif ne doit pas être sous-estimée pour plusieurs raisons. Certes, la suppression de la tarification n'implique pas automatiquement la suppression des services d'accompagnement du besoin, mais il est probable que les administrations productrices se sentent moins impliquées. De plus, comme évoqué *infra*, la mission est favorable à la recherche d'une standardisation des échanges de données de manière à en réduire le coût (notamment sous la forme de service web ou d'API pour les besoins les plus intensifs), ce qui se prête peu à une relation personnalisée entre le producteur et l'utilisateur des données. Ceci pourrait donc conduire à une simple relation de consommation des données, et non plus à une relation de collaboration. Pour la mission, ces arguments militent en faveur de la réalisation la plus rapide possible d'un répertoire des jeux de données¹⁴⁷, incluant un descriptif de leur source, de leur contenu, de leur mise à jour, voire de leurs limites, ainsi que de leurs modalités d'usage.

L'enquête menée par la mission a fait apparaître plusieurs craintes de la part de producteurs de données qu'il semble aujourd'hui difficile d'objectiver. La première concerne le risque d'une explosion des demandes au-delà des besoins réels des administrations. La seconde concerne le risque de débordement des administrations productrices, celles-ci ne pouvant répondre à la hausse de la demande. Certaines administrations productrices de données ont fait part à la mission d'interrogations sur les critères à mettre en place pour gérer et prioriser une forte augmentation de la demande de données de la part d'autres administrations. La mission ne partage pas l'idée que la gratuité de l'accès des données offerte à d'autres administrations puisse avoir un effet de rationnement sur l'offre, sauf à considérer que le prix aujourd'hui imposé a précisément pour objectif d'introduire un rationnement en vérifiant le consentement à payer. En effet, sauf traitement à façon, le coût marginal de diffusion des données à une autre administration est théoriquement proche de zéro.

D'autres réserves relatives à la gratuité des échanges de données entre les administrations peuvent relever de la sociologie administrative : l'existence d'une tarification de ces données envoie un signal-prix sur la valeur de ces données, qui peut être considéré comme valorisant pour l'administration qui les produit. A l'inverse, si les données sont gratuites, le sens de la production de ces données pour l'administration productrice peut se dissoudre.

L'accompagnement à mettre en place concerne également la levée d'obstacles sociologiques exprimés tant par les administrations qui produisent des données que par celles qui les utilisent. Pour les premières, la mission traditionnelle de tenue des bases de gestion doit être complétée d'une nouvelle, qui vise à concevoir les données détenues comme un élément d'un réseau de données beaucoup plus large destiné à être utilisé par les administrations dans le cadre de leur mission de service public avec un degré d'exigence élevé de disponibilité. Pour les secondes, il s'agit de dépasser deux réflexes de passivité vis-à-vis de la donnée : passivité de confort d'avoir recours à des traitements à façon réalisés par le producteur de données ; passivité liée au manque d'initiative pour aller chercher l'information là où elle est.

¹⁴⁷ Cette mission relève de la compétence de l'administrateur général des données en vertu du décret n° 2014-1050 du 16 septembre 2014.

L'enjeu est donc de développer une plus forte culture du « management de la donnée » et d'accélérer la sensibilisation aux bénéfices retirés d'une plus grande et meilleure circulation et utilisation des données au sein de l'administration. Ce développement pourrait être inscrit, s'agissant des opérateurs de l'État, dans le cadre du pilotage stratégique de ces organismes et de la négociation de leurs contrats d'objectifs avec leurs tutelles.

Il convient également de simplifier les contraintes juridiques affectant les échanges de données, de manière à éviter à ce qu'elles constituent un obstacle à leur transmission. Une partie des coûts de transaction concerne en effet la phase juridico-administrative de négociation des conditions de transmission et d'usage des données transmises ; la simplification de cette phase est de nature à engendrer des gains de productivité pour les administrations productrices et pour les administrations utilisatrices.

La complexité peut aussi venir de l'interrogation du producteur sur le statut des données détenues au regard des secrets protégés par la loi. Il peut dès lors avoir tendance à refuser l'accès aux données à une autre administration « par sécurité » ou par culture administrative, quand bien même l'obstacle juridique ne serait pas avéré ou pourrait être facilement et légitimement levé. Une autre situation concerne les contraintes imposées dans les licences ou les conventions d'utilisation, dont le contenu est parfois excessivement restrictif pour l'administration bénéficiaire des données, et jamais harmonisé. À supposer qu'elle soit indispensable pour encadrer les modalités d'usage des données transmises, la création d'une licence-type par l'administrateur général des données pour les échanges de données entre administrations permettrait de simplifier les contraintes juridiques pesant sur les échanges de données.

Cette licence standard aurait également pour vocation de permettre de lever toute difficulté liée à l'application des dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives aux droits d'auteur et du producteur de la base de données. L'article L. 131-3-1 de ce code dispose en effet que « *dans la mesure strictement nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public, le droit d'exploitation d'une œuvre créée par un agent de l'État dans l'exercice de ses fonctions ou d'après les instructions reçues est, dès la création, cédé de plein droit à l'État* ». Par ailleurs, l'article L. 341-1 précise que « *le producteur d'une base de données, entendu comme la personne qui prend l'initiative et le risque des investissements correspondants, bénéficie d'une protection du contenu de la base lorsque la constitution, la vérification ou la présentation de celui-ci atteste d'un investissement financier, matériel ou humain substantiel* ».

Pour les échanges réalisés au sein de l'État, entre services de l'État, ces dispositions n'imposent aucune restriction et ils n'ont pas à faire l'objet d'une cession de droits au sens du code de la propriété intellectuelle, le Conseil d'État ayant jugé à propos de la base SIRENE de l'INSEE qu'elle « *constitue une base de données qui doit être regardée comme une œuvre collective pouvant légalement inclure des droits relevant de la propriété intellectuelle au profit de l'INSEE, donc de l'État* »¹⁴⁸.

En revanche, les échanges de données entre administrations relevant de personnalités morales différentes sont couverts par la protection mentionnée à l'article L. 341-1 du code de la propriété intellectuelle, et la licence-type devrait prévoir les modalités de cessions

¹⁴⁸ CE Ass. 10 juillet 1996 (n° 168702, 169631, 169951).

de droits à titre gracieux des données transmises, la mission rappelant que la cession de ces droits n'emporte cependant pas nécessairement la cession des droits de propriété.

Proposition 4 : Accompagner la mise en œuvre du principe de gratuité des échanges de données entre administrations par le déploiement d'infrastructures et de services propres à favoriser la standardisation et la normalisation de ces échanges. Rédiger une licence-type pour les échanges de données entre administrations.

4.4. La levée du frein budgétaire à la diffusion des données entre les administrations ne doit pas occulter l'existence d'autres freins

L'enquête réalisée par la mission a permis d'identifier que le frein budgétaire lié à la tarification des données n'était pas nécessairement le plus puissant obstacle à la bonne circulation des données entre les administrations. Un certain nombre de ces freins relèvent de la sociologie administrative et sont liés à un sentiment de patrimonialité des données détenues ou à une conception malthusienne de leur diffusion. D'autres freins sont liés à la méconnaissance de l'étendue des données détenues par les administrations, à l'existence (réelle ou parfois supposée) de contraintes juridiques ou à des difficultés techniques.

4.4.1. La méconnaissance des bases de données des administrations

Une partie des limites à la bonne utilisation des données des administrations par d'autres administrations vient d'une insuffisante connaissance des bases de données disponibles. Ces bases de données sont en effet perçues par les administrations qui les détiennent comme des systèmes d'information de gestion et elles ne perçoivent pas le potentiel des données qu'elles contiennent pour d'autres administrations. Ces bases de données n'étant pas nécessairement connues des autres administrations, ces dernières ne peuvent avoir recours aux informations qu'elles contiennent. Il s'agit d'une autre forme de renoncement à la donnée.

Ceci est de nature à entretenir le cloisonnement des administrations et à produire plusieurs effets sous-optimaux, outre la perte d'opportunité liée à la méconnaissance des potentialités d'usage des données existantes : les administrations peuvent être tentées de reconstituer par elles-mêmes les informations qui existent pourtant déjà ailleurs, ou d'avoir recours à des achats externes pour disposer de données équivalentes.

La mission a par exemple relevé que plusieurs administrations ont recours à des achats de données auprès de rediffuseurs privés de la base SIRENE (comme Pôle-emploi, l'ONEMA ou les agences de l'eau, mais également l'ACOSS ou les CAF), alors que le besoin ne concerne parfois que l'accès à des données d'identification des entreprises qui sont directement disponibles dans le répertoire SIRENE de l'INSEE. L'attention de la mission a également été attirée par des divergences de pratiques au sein des services déconcentrés d'un même opérateur : pour une même démarche administrative d'identification des entreprises, certains de ces services déconcentrés achètent directement à l'INSEE un accès à la base SIRENE, tandis que d'autres ont recours aux données d'un rediffuseur privé de la base SIRENE. Cet exemple est une illustration de l'insuffisante diffusion du « management de la donnée » au sein des administrations.

La création de la fonction d'administrateur général des données (AGD) par le décret n° 2014-1050 du 16 septembre 2014 est de nature à permettre de lever les effets sous-optimaux du manque de connaissance des données des administrations. La mission ne peut qu'insister sur l'importance de la réalisation par l'AGD d'un répertoire des bases de données des administrations, incluant un descriptif des informations contenues, une identification des usages potentiels et une mention des conditions techniques et juridiques d'utilisation (données couvertes ou non par un secret protégé par la loi, existence d'une licence-type d'utilisation, modalités technique de diffusion, etc.). La réalisation de ce répertoire permettrait de faciliter l'accès aux données par les administrations, d'éviter la redondance de création de bases de données, et d'accroître la transparence sur les données disponibles.

4.4.2. La non-adaptabilité de la donnée brute et la contrainte des traitements à façon

Sous réserve des données couvertes par un secret protégé par la loi, lorsque les données brutes ne sont pas rendues directement disponibles par le producteur, il est généralement nécessaire de réaliser des conventions pour la transmission de « données à façon », dont le traitement, plus ou moins complexe, incombe au producteur. Cette contrainte administrativo-technique ajoute une couche de complexité aux procédures de mise à disposition des données, est plus coûteuse et plus longue que pour la simple transmission de données brutes.

Toutes les administrations utilisatrices ne possèdent pas les ressources techniques et humaines en interne pour traiter elles-mêmes les données, et elles ne disposent pas nécessairement de la connaissance de la structure de la base de données lui permettant de la traiter aisément et sans coûts excessifs.

Cela étant, certaines des administrations utilisatrices pourraient assurer ce traitement de données brutes, ce qui éviterait que celui-ci soit assuré par l'administration productrice après négociation d'une convention de production à façon. L'agence de l'eau Loire-Bretagne a ainsi souligné à la mission l'inadaptation de l'offre de deux jeux de données brutes utilisées dans le cadre de l'axe économique des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Les données conchylicoles brutes du service statistique du ministère de l'agriculture (AGRESTE) ne sont en effet disponibles qu'à l'échelon départemental. Les données brutes diffusées par ce service ne permettant pas de les utiliser à l'échelle du bassin versant, cette restitution aurait nécessité un traitement à façon dont la réalisation par le ministère de l'agriculture était incompatible avec le délai d'élaboration du SDAGE. Cette même agence de l'eau a rencontré une difficulté similaire avec les données relatives aux évolutions de la population sur les bassins versants littoraux. L'accès à ces données de l'INSEE imposait une convention de traitement de données à façon. Alors que cette agence de l'eau était disposée à réaliser elle-même le traitement des données de base, leur absence de disponibilité à la diffusion et la contrainte de négocier une convention de traitement à façon l'a amenée à y renoncer.

S'agissant des données relatives à la composition chimique des produits phytosanitaires utilisés en agriculture, le MAAF ne met en ligne que des données simplifiées et non téléchargeables. Les données brutes ne sont pas diffusées, notamment aux administrations relevant du MEDDE, malgré des demandes récurrentes. Or ces données sont nécessaires pour le MEDDE, les agences de l'eau et l'ONEMA pour deux missions : d'une part connaître les pressions chimiques sur les masses d'eau et inciter à la réduction de l'usage des produits phytosanitaires ; d'autre part la composition des produits phytosanitaires est nécessaire pour calculer les redevances pour pollutions diffuses des agences de l'eau. L'ONEMA et les agences de l'eau ont passé une convention avec l'INERIS pour que celui-ci achète l'équivalent des données brutes non diffusées par le MAAF à une société privée pour 16 000 € par an.

4.4.3. Les délais de mise à disposition des données

Lorsque les données sont gratuites, les freins à la bonne circulation des données peuvent porter sur les délais diffusion, donc la disponibilité de la donnée ou les fréquences de mises à jour de ces données, donc sur la fraîcheur et la pertinence de l'information.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne indique notamment que trois ans se sont écoulés avant que les données de la base SISE-EAUX¹⁴⁹ (système d'information en santé environnement sur les eaux de baignade) ne soient disponibles en ligne et à jour. Ces retards ont eu, selon l'établissement, une incidence sur les modalités de calcul des redevances sur les prélèvements d'alimentation en eau potable.

4.4.4. Des contraintes juridiques peut-être instrumentalisées

Certaines données sont protégées par des secrets légaux (secret statistique, secret fiscal, données personnelles protégées par la CNIL, secret défense), et leur diffusion peut être restreinte, y compris aux administrations, sauf si elles sont considérées comme des tiers autorisés au sens de la CNIL ou encore bénéficient d'une autorisation spécifique par le comité du secret statistique du conseil national de l'information statistique (CNIS).

Il ne relevait pas du champ de la mission d'expertiser les régimes juridiques de protection des données, ni même de se prononcer sur une éventuelle évolution des modalités de diffusion, en faveur des administrations, des données couvertes par un secret protégé par la loi.

Cependant, la mission n'exclut pas que les contraintes juridiques liées à la diffusion de données couvertes par un secret par la loi soient excessivement internalisées, voire instrumentalisées, pour freiner leur circulation. La mission ne les a pas expertisés, mais plusieurs exemples issus de l'enquête réalisée témoignent d'une mauvaise circulation des données qui relèvent de l'objection de confidentialité opposée par certaines administrations à d'autres administrations. La mission présente ci-après, parmi les éléments recueillis, quelques exemples tirés du secteur de l'écologie et du logement.

¹⁴⁹ La base SISE-EAUX est un système d'information mise en place par le ministère de la santé dans le cadre de la gestion du programme annuel d'analyses de contrôle sanitaire des eaux de consommation et disponible sur la banque nationale d'Accès aux Données sur les Eaux Souterraines (Ades).

Il en est ainsi des données relatives aux dispositifs successifs de soutien à l'investissement locatif (Périssol, Besson, de Robien, Scellier, Duflot, Pinel) déclarés par le contribuable à la DGFIP (déclaration de revenus fonciers (2044-SPE)) qui sont inaccessibles au ministère du logement et aux acteurs publics du logement en raison de l'objection du secret fiscal. Selon le MEDDE, ces données *« seraient extrêmement précieuses pour évaluer et ajuster les dispositifs successifs de soutien à l'investissement locatif dont le coût pour les finances publiques est non négligeable (supérieur à 1 milliard de dépenses fiscales en 2014) »*.

C'est également le cas pour les données relatives à la localisation des parcelles dans le cadre des mesures agro-environnementales. Les agences de l'eau financent des aides directes aux agriculteurs dans le cadre des mesures agro-environnementales (MAE). Ces aides sont instruites par l'État (DDTM) puis versées par l'Agence de services et de paiements (ASP). Selon le MEDDE, l'ASP refuse, au motif du secret statistique, de fournir (au MEDDE, à l'ONEMA et aux agences de l'eau) les données relatives aux aides payées, en particulier la localisation des parcelles financées. Or, selon le MEDDE, *« ces données sont essentielles pour l'évaluation de la politique de l'eau, rendre des comptes sur les montants financés et leur localisation, calculer les indicateurs de programme et effectuer le rapportage européen de la directive cadre sur l'eau. En termes de pilotage, la connaissance de la localisation des aides déjà apportées est importante pour mieux orienter la politique de financement de l'agence et cibler les interventions prioritaires »*.

Le même refus est opposé par l'ASP pour les données de localisation des systèmes de cultures déclarées dans le cadre de la PAC, arguant du secret statistique. Pour le MEDDE, *« ces données contribueraient à l'estimation fine de la pression agricole en termes de nitrates sur le milieu naturel et ainsi de pouvoir adapter les réponses (interventions, financements) au territoire et de porter les efforts sur les secteurs et les thématiques prioritaires. À défaut de pouvoir disposer de ces données, des études doivent être financées pour acquérir des données plus partielles »*. Ce refus rejoint la mauvaise volonté de l'ASP de mettre à disposition des autres administrations le RPG jusqu'à son niveau 5.

Ces exemples, tirés du secteur de l'écologie et du logement, témoignent de la nécessité d'objectiver les contraintes réelles liées à la diffusion des données couvertes par un secret protégé par la loi. La mission suggère que l'administrateur général des données, en lien avec la CNIL et le CNIS, élabore un guide des bonnes pratiques à l'usage des administrations sur les conditions de diffusion aux administrations des données couvertes par un secret protégé par la loi. Cela pourrait aboutir, à terme, à l'adoption d'un « pack de conformité » de la CNIL pour les échanges de données entre administrations.

Proposition 5 : Approfondir l'analyse sur les freins non budgétaires à la bonne circulation des données entre les administrations, réaliser le répertoire des bases de données des administrations et objectiver les contraintes juridiques pouvant restreindre la diffusion aux administrations des données couvertes par un secret protégé par la loi.

Synthèse des propositions

Proposition 1 : Fixer le principe de gratuité des échanges de données entre les administrations au titre de leur mission de service public dans la loi, et ne prévoir une possibilité de maintien de tarification de ces échanges que pour les données à façon issues d'un traitement complexe et le cofinancement d'enquêtes.

Proposition 2 : Réaffirmer, au sein d'une circulaire du Premier ministre, le principe de gratuité totale des échanges de données entre les services de l'État, y compris pour les données à façon complexe, et étendre ce principe aux relations réciproques entre l'État et ses opérateurs pour l'exercice des missions de service public.

Proposition 3 : Assurer la neutralisation des flux budgétaires constatés au titre des échanges de données à titre onéreux par des transferts en base dans le projet de loi de finances pour 2017.

Proposition 4 : Accompagner la mise en œuvre du principe de gratuité des échanges de données entre administrations par le déploiement d'infrastructures et de services propres à favoriser la standardisation et la normalisation de ces échanges. Rédiger une licence-type pour les échanges de données entre administrations.

Proposition 5 : Approfondir l'analyse sur les freins non budgétaires à la bonne circulation des données entre les administrations, réaliser le répertoire des bases de données des administrations et objectiver les contraintes juridiques pouvant restreindre la diffusion aux administrations des données couvertes par un secret protégé par la loi.

Annexes

Table des annexes

Annexe n° 1 : Lettre de mission	129
Annexe n° 2 : Liste des administrations ou organismes interrogés	131
Annexe n° 3 : Liste des personnes rencontrées	136
Annexe n° 4 : Questionnaire envoyé aux administrations et organismes sollicités	143
Annexe n° 5 : Questionnaire transmis aux services économiques près les ambassades de France et aux administrations étrangères de l'<i>Open government partnership</i>	148
Annexe n° 6 : Présentation détaillée de la cartographie des flux budgétaires liés aux échanges de données entre administrations	151
Annexe n° 6- 1 : Part de marché des services de l'État et des opérateurs de l'État (ventes de données)	151
Annexe n° 6- 2 : Flux budgétaires croisés entre administrations selon leur statut en comptabilité nationale en 2014	152
Annexe n° 6- 3 Flux budgétaires croisés selon le statut juridique des administrations en 2014	153
Annexe n° 6- 4 Les données de la CNAV faisant l'objet d'une transaction financière.....	154
Annexe n° 6- 5 Les données de l'IGN faisant l'objet d'une transaction financière	160
Annexe n° 6- 6 Les données de l'INSEE faisant l'objet d'une transaction financière	162
Annexe n° 6- 7 Les données de la DGFIP faisant l'objet d'une transaction financière	165
Annexe n° 6- 8 Les ventes de données de l'ACOSS aux administrations	168
Annexe n° 6- 9 Les achats de données du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)	170
Annexe n° 6- 10 Les achats de données du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF)	171
Annexe n° 6- 11 Les achats de données entre services de l'État	172
Annexe n° 6- 12 Flux budgétaires croisés de ventes de données entre administrations de sécurité sociale en 2014.....	173
Annexe n° 6- 13 Part de marché des administrations de sécurité sociales vendant des données à d'autres acteurs publics	174
Annexe n° 6- 14 Évolution des ventes de données des administrations publiques à des administrations publiques locales.....	175
Annexe n° 6- 15 Part des coûts directs de mise à disposition des données de Météo-France en 2014	176
Annexe n° 6- 16 Part des coûts directs de mise à disposition des données du SHOM en 2014	177

Annexe n° 1 : Lettre de mission



LA DIRECTRICE DU CABINET

Paris, le 28 MAI 2015

à

M. Antoine Fouilleron
Auditeur à la Cour des Comptes

Sous couvert de M. Didier Migaud
Premier président de la Cour des Comptes

Monsieur,

Pour mener à bien leurs missions de service public, les administrations produisent, reçoivent et utilisent un grand nombre de données. Pourtant, malgré l'intérêt de ces données pour un service public de qualité, plus efficace et plus efficient, elles ne se préoccupent pas assez des conditions de réutilisation de ces données dans le reste de la sphère publique. En particulier, en se limitant aux seuls services et opérateurs de l'Etat, les échanges de données ne sont pas organisés par des textes généraux ni par une pratique professionnelle établie.

Par décret n° 2014-1050 du 16 septembre 2014, le Premier ministre a confié à l'Administrateur général des données la mission d'identifier et de lever les freins à l'amélioration de l'action publique par la donnée.

Une première analyse a montré que ces obstacles pouvaient être de nature financière, les administrations productrices craignant de perdre une ressource budgétaire en cessant de vendre leurs données. Mais dans la mesure où les administrations sont souvent clientes de cette commercialisation, ces redevances, versées par l'administration à elle-même, ne constituent pas une recette nette. Ces mécanismes de facturation interne sont par ailleurs contre-productifs : ils limitent *de facto* l'usage des données, donc les bénéfices attendus de cet usage, et présentent des coûts de gestion superflus. Dans certains cas, des services publics ont même préféré reconstituer, voire acquérir dans le secteur privé, des jeux de données concurrents, faute de pouvoir accéder aux données d'administrations voisines.

Je souhaite préciser les principes et les pratiques d'organisation des échanges de données entre administrations publiques. Ces principes et ces pratiques doivent être simples dans leur formulation et leur exécution. Les règles doivent être portées par un vecteur normatif approprié au regard des meilleures pratiques juridiques et budgétaires. Elles doivent permettre de conduire les changements nécessaires, conformément au principe de mutabilité du service public et dans les meilleures conditions pour sa continuité.

Dans le cadre des travaux préparatoires visant à organiser ces principes et ces pratiques, je souhaite solliciter votre expertise.

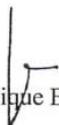
Vous veillerez tout d'abord à établir la cartographie des dépenses publiques consacrées par les administrations à l'acquisition ou à la fabrication de données produites par d'autres administrations ou services publics.

Concentrée en première analyse sur les services de l'État, cette cartographie pourra être élargie aux administrations publiques locales et organismes de protection sociale. Vous évaluerez le coût que représente, pour l'administration, l'exploitation commerciale de données, et le mettrez en perspective avec les montants acquittés par les autres administrations.

Vous analyserez les mécanismes, y compris en termes de processus budgétaires et comptables, susceptibles de se substituer aux flux commerciaux entre administrations, à même de permettre la diffusion massive des données au sein du service public. Vous pourrez explorer les autres solutions de nature à simplifier cette diffusion, en vous inspirant notamment de celles pratiquées dans le secteur public, privé ou associatif, en France et à l'étranger.

Pour mener à bien cette mission, vous bénéficierez de tout l'appui nécessaire de la part du SGMAP, et en particulier en son sein de l'Administrateur général des données, ainsi que de la direction du budget et des secrétariats généraux des ministères.

Vous me remettrez votre rapport avant la fin du mois d'octobre prochain.


Véronique BÉDAGUE

Annexe n° 2 : Liste des administrations ou organismes interrogés

Services du Premier ministre

- Direction de l'information légale et administrative (DILA)

Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, ministère de la ville, de la jeunesse et des sports

- Secrétariat général des ministères sociaux
- Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
- Direction de la sécurité sociale (DSS)

Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

- Secrétariat général
- Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)

Ministère de la culture et de la communication

- Secrétariat général

Ministère de la décentralisation et de la fonction publique

- Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Ministère de la défense

- Secrétariat général pour l'administration (SGA)
- Direction générale de l'armement (DGA)

Ministère de l'intérieur

- Secrétariat général

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

- Secrétariat général
- Commissariat général au développement durable (CGDD)

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

- Direction générale de l'aviation civile (DGAC)
- Direction générale des infrastructures et de la mer (DGITM)
- Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA)
- Direction générale de l'aménagement, du logement et de l'urbanisme (DGALN)
- Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)
- Direction générale de la prévention des risques (DGPR)
- Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

- Direction générale de l'aménagement, du logement et de l'urbanisme (DGALN)

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports

- Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique et ministère des finances et des comptes publics

- Secrétariat général
- Inspection générale des finances (IGF)

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

- Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
- Direction générale du trésor (DGT)
- Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET)

Ministère des finances et des comptes publics

- Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

Ministère de l'éducation nationale, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

- Secrétariat général

Ministère des affaires étrangères et du développement

- Secrétariat général

Ministère de la justice

- Secrétariat général

Ministère des outre-mer

- Direction générale des outre-mer (DGOM)

Juridictions :

- Conseil d'État – Secrétariat général
- Cour de cassation – Secrétariat général

Opérateurs de l'État :

- **Agence de services et de paiement (ASP)**
- **FranceAgriMer**
- **Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)**
- **Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)**
- **Office national des forêts (ONF)**
- **Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)**
- **Météo-France**
- **Agence de l'eau Adour-Garonne**
- **Agence de l'eau Artois-Picardie**
- **Agence de l'eau Loire-Bretagne**
- **Agence de l'eau Rhin-Meuse**
- **Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse**
- **Agence de l'eau Seine-Normandie**

- Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)
- Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)
- Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)
- Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
- Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)
- Atout France
- Centre national d'enseignement à distance (CNED)
- Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)
- Centre national de documentation pédagogique - Réseau Canopé
- Centre national de recherche scientifique (CNRS)
- Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)
- Institut national d'études démographiques (INED)
- Institut national de la propriété intellectuelle (INPI)
- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
- Institut national de la recherche agronomique (INRA)
- Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH)
- Pôle Emploi

Organismes de sécurité sociale :

- Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)
- Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)
- Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)
- Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Autres établissements publics et organismes :

- Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV)
- Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP)
- CCI France
- Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA)
- Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)
- Banque de France
- Caisse des dépôts et consignations

- **GIP Union Retraite**
- **GIE Infogreffe**
- **Conseil supérieur du Notariat**

Associations représentatives des collectivités territoriales :

- **Assemblée des communautés de France**
- **Association des maires de France**
- **Assemblée des départements de France**
- **Association des régions de France**
- **Association OpenData France**

Annexe n° 3 : Liste des personnes rencontrées¹⁵⁰

Premier Ministre

Cabinet du Premier ministre

- M. François Hamet, conseiller réforme de l'État et simplification
- M. Georges-Etienne Faure, conseiller technique chargé du numérique
- M. Marc-Henri Serre, conseiller technique chargé du budget

Cabinet de la secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification

- M. François Hamet, directeur du cabinet
- M. Boris Jamet-Fournier, conseiller numérique et participation
- M. Alexandre Lourie

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

- Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale
- M. Perica Sucevic, conseiller juridique

Direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT)

- M. Philippe Vrignaud, responsable adjoint du programme « Dîtes-le nous une fois »

Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC)

- M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC), administrateur général des données (AGD)
- M. Jacques Marzin, directeur de la direction interministériel du système d'information et de communication
- M. Guillaume Blot, chef du service architecture et urbanisation
- M. Luc Pierre-dit-Méry, service architecture et urbanisation
- M. Thierry Mouly, architecte urbaniste des systèmes d'information

¹⁵⁰ Cette liste inclut les personnes avec lesquelles la mission a eu des échanges approfondis par courrier électronique ou par téléphone.

- M. Philippe Marcillière, département performance et maîtrise des risques

Mission Etalab

- Mme Laure Lucchesi, adjointe au directeur de la mission Etalab
- M. Simon Chignard, mission Etalab
- M. Alexis Eidelman, mission Etalab
- M. Romain Talès, responsable du recensement des données publiques pour la mission Etalab

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

Cabinet de la secrétaire d'État chargée du numérique

- M. Alexandre Tisserant, directeur adjoint du cabinet
- M. Florent de Bodman, conseiller

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

- M. Jean-Luc Tavernier, directeur général
- M. Thierry Aouizerate, chef du département Insee info service
- Mme Christine Gonzalez-Demichel, chef du département des affaires financières

Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)

- Mme Danielle Bourlange, directrice générale

Direction générale du trésor

- Mme Pascale Saint-Sulpice Bodin, adjointe au chef du bureau stratégie, études et pilotage

Ministères économiques et financiers

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique et ministère des finances et des comptes publics

Secrétariat général

- M. Jean Baptiste Le Brun, délégué aux systèmes d'information

Direction des affaires juridiques

- M. Jean Maia, directeur

- Mme Catherine Delort, chef de service

Ministère des finances et des comptes publics

Direction du budget

- Mme Mélanie Joder, sous-directrice, 1^{re} sous-direction
- M. Renaud Duplay, sous-directeur, 1^{re} sous-direction
- M. Olivier Meillant, chef du bureau 4BLVT
- M. Stéphane Robin, chef du bureau 8BEFOM

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Alexandre Gardette, chef du service de la stratégie et du pilotage du budget
- M. Xavier Tamby, chef du bureau du pilotage du budget et synthèse budgétaire

Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

- M. Pascal Deladrière, directeur national des statistiques du commerce extérieur
- M. Jean-François Loué, chef du département des statistiques et des études économiques
- M. Philippe Defins, chef de l'inspection des services
- Mme Aude Charbonnier, inspection des services
- Mme Marie Boutet, chef du bureau B1

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Secrétariat général

- M. Antoine Bernard, sous-directeur de la modernisation, service du pilotage et de l'évolution des services
- M. Emmanuel Rousselot, sous-directeur aux affaires financières
- M. Charles-Guillaume Blanchon, chef du bureau de la gouvernance des systèmes d'informations

Commissariat général au développement durable (CGDD)

- M. Laurent Tapadinhas, directeur, Commissaire général adjoint
- M. Jean-Philippe Torterotot, directeur adjoint à la direction de la recherche et de l'innovation

Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Secrétariat général des ministères sociaux

- M. Patrice Lorient, adjoint au sous-directeur des services généraux et de l'immobilier
- M. Laurent Setton, haut fonctionnaire au développement durable

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

- Mme Hélène Furnon-Petrescu, sous directrice
- Mme Corinne Griseau, chef du bureau des affaires juridiques et financières
- Mme Christel Colin

Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

- M. Jean-Louis Lhéritier, chef de service

Direction de la sécurité sociale

- M. François Godineau, chef de service

Ministère de la défense

Secrétariat général pour l'administration (SGA)

- Mme Sylvie Ruschetta, expert de haut niveau

Ministère de l'intérieur

Secrétariat général

- M. Guy Lucas, bureau de la synthèse budgétaire

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

- M. Laurent Pavard, président du conseil des systèmes d'information

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

- Mme Catherine Moisan, directrice

Cour des comptes

- M. Jérôme Filippini, secrétaire général

- M. Mohammed Adnène Trojette, conseiller référendaire, chargé de mission auprès du Premier président
- Mme Yolaine Cellier, rapporteur
- M. Tangi Le Roux, rapporteur
- M. Stéphane Clair, expert

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

- M. Edouard Geffray, secrétaire général
- M. Émile Gabrié, chef du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales

Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

- M. Daniel Bursaux, directeur général de l'IGN
- M. Jean-Philippe Grelot, directeur général adjoint
- M. Claude Pénicand, directeur commercial

Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)

- M. Gilles Martinoty, directeur de la stratégie et du développement

Météo-France

- M. François Bolard, Secrétaire général

Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

- M. Benoît Montariol, directeur des ressources

CCI France

- M. Bernard Flack, directeur général

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

- M. Pierre Mayeur, directeur général
- Mme Pauline Germaine, attachée de direction

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

- Mme Patricia Chantin, responsable des relations parlementaires et institutionnelles

Pôle Emploi

- M. Serge Ivan, direction des opérations, stratégie et relations extérieures
- M. Matthieu Olivier, chargé de mission datamining
- M. Frédéric Tacchino, direction pilotage des programmes et maîtrise d'ouvrage

Banque de France

- M. Michel Cardona, secrétaire général adjoint

Personnalités qualifiées

- M. Luc Belot, député du Maine-et-Loire, rapporteur du projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public
- M. Louis-David Benyayer, enseignant chercheur
- M. Mahdi Ben Jelloul, économiste à l'Institut des politiques publiques
- M. Christian Quest, président d'Open Street Map France
- M. Jean-Marc Lazard, président-directeur général d'Open Data Soft

Collectivités territoriales

Ville de Rennes et Rennes Métropole

- Mme Bernadette Kessler, responsable service innovation numérique
- Mme Cécile Tamoudi, responsable du service SIG mutualisé
- M. Frédéric Chauvin, responsable du pôle cartographie du service SIG

Ville de la Rochelle

- M. Jacques Sauret, secrétaire général de la Ville de la Rochelle, ancien directeur de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAé)

Administrations étrangères

Belgique

- M. Olivier Schneider, fonctionnaire général à e-Wallonie-Bruxelles simplification
- M. Benoit Wanzoul, directeur de la banque carrefour d'échanges de données à e-Wallonie-Bruxelles simplification

Grande-Bretagne

- Mme Lizetta Lyster, Transparency Team, Government Innovation Group, Cabinet office

- Mme Hannah Peaker, Transparency Team, Government Innovation Group, Cabinet office

États-Unis

- Mme Rebecca Williams, senior open government analyst, Office or the Federal Chief Information Officer, Executive office of the president
- Mme Corrina Zarek

Annexe n° 4 : Questionnaire envoyé aux administrations et organismes sollicités

Mission sur les échanges de données à titre onéreux entre administrations publiques

Note préliminaire :

- Le questionnaire est construit autour de **trois parties** : la première partie concerne les administrations qui vendent ou transmettent des données à d'autres administrations publiques ; la deuxième partie concerne les administrations qui achètent des données à d'autres administrations publiques ; la dernière partie comporte des questions communes aux administrations qui vendent et qui achètent des données à d'autres administrations publiques.
- Une partie des questions fait référence aux fichiers Excel (.xls) joints.

Définitions :

Par « **données** », le présent questionnaire entend l'ensemble des informations regroupées au sein de bases de données collectées dans le cadre de l'exercice des missions de l'organisme public qui les constitue et les entretient.

Par « **échanges / ventes / acquisitions de données** », le présent questionnaire entend l'ensemble des transmissions de données (que celles-ci soient publiques au sens de la loi CADA, ou non publiques) réalisées de manière globale (transmission de l'intégralité de la base de données) ou partielle (transmission d'information sur la base de requêtes), sous la forme d'acquisition de licences, de droits de réutilisation, de droits de consultation, de droits de propriété intellectuelle ou de *web service*.

Une distinction peut être faite entre les transmissions de données brutes (disponibles « sur étagère » et sans retraitement, et ce inclus les mises au format de transmission et les frais de transmission) et les transmissions de données issues d'une demande particulière imposant un travail intellectuel d'analyse ou de croisement de données (transmission de données « à façon »).

Par « **administrations publiques** », le présent questionnaire entend les administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, à savoir l'État (ministères), les organismes divers d'administration centrale (ou opérateurs de l'État lorsque le périmètre des ODAC et des opérateurs ne coïncident pas), les administrations publiques locales (collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales), les administrations de sécurité sociale.

Le cas échéant, une distinction peut être introduite entre les opérateurs de l'État et les autres organismes publics placés sous la tutelle de l'État mais non classés dans la catégorie des opérateurs de l'État (cas, par exemple, des établissements publics industriels et commerciaux non rattachés à la catégorie des opérateurs de l'État). De même, les réponses pourront détailler, le cas échéant, les données achetées ou vendues à des organismes chargés d'une mission de service public (services publics industriels et commerciaux) mais non classés dans la catégories des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale.

1. Votre administration vend ou transmet des données à d'autres administrations publiques :

1.1 Les recettes liées à la vente de données

- 1] Pour les questions suivantes, *compléter le fichier Excel joint pour votre ministère et les opérateurs et organismes qui y sont rattachés* :
- Quels sont les jeux de données que vend votre administration ? Pour chaque type d'informations publiques concernées, préciser leur nature et leurs caractéristiques.
 - Renseigner, pour chaque jeu de données, les ressources dont votre ministère / établissement bénéficie au titre de la vente de données depuis les cinq dernières années (2010-2014 et prévision 2015) ?
 - Que représente les ventes de données à d'autres administrations publiques dans la totalité des données que votre ministère / établissement vend ?
- 2] Fournir les textes de référence des redevances (textes portant création, modification ou maintien de la redevance ; délibération du conseil d'administration), les avis portés sur les projets de texte portant création, modification, maintien ou suppression ; les contrats-types ou licences ; le mode de facturation.
- 3] a. Quelles sont les administrations auxquelles vous vendez des données ?
b. Depuis quelle année ces données font-elles l'objet d'une transaction commerciale ?
c. Quel est le nombre de droits d'utilisations / licences détenus par des administrations publiques ? Détailler par nature, secteur et nom des administrations publiques.
- 4] À quelle fréquence votre administration vend-elle des données à d'autres administrations (annuel, mensuel, hebdomadaire, occasionnel ou jamais) ?

1.2 Les modalités liées à la vente de données de votre administration

1.2.1 Les protocoles et conventions

- 5] Pour les données que votre administration / établissement vend :
- a. la mise à disposition des données relève-t-elle d'une mission de service public ou d'une activité industrielle et commerciale ? (remplir le fichier .xls joint)
 - b. Existe-t-il des producteurs de données équivalentes ou proches dans le secteur privé ?
- 6] Avez-vous mis en place des protocoles particuliers (techniques ou financiers) de ventes de données à d'autres entités publiques ? Si oui les fournir.
- 7] Pour chacun des jeux de données que votre administration / établissement vend, préciser :

- Si un tarif particulier est réservé aux administrations publiques. Si oui, selon quelle structure de tarification ?
 - Si des protocoles de gratuité avec d'autres administrations publiques dérogeant au tarif de vente ont été mis en place / négocié. Si oui, pour quels jeux de données ? sur quelle période ?
 - S'il existe des différences entre les données produites pour un usage interne à l'administration et les données destinées à la diffusion ?
- 8] a. Quel est le temps moyen passé à l'établissement des protocoles et conventions de transmission de données à d'autres administrations publiques ?
- b. Quel est le montant des coûts analytiques de transaction liés à la vente de données à d'autres entités publiques (coûts liés à la négociation, au temps passé, à la décision, à la prise en charge comptable) ? Si l'information n'est pas disponible, fournir une estimation.

1.2.2 Les modalités de tarification

- 9] Pour chacun des jeux de données que votre administration / établissement vend, préciser :
- Le mode de tarification appliqué (redevance, licence d'utilisation permanente, paiement à l'unité, forfait, service freemium, etc.) ?
 - Les modalités de recouvrement de la redevance, le mécanisme budgétaire d'attribution de produits de la redevance.
 - Si le produit de la redevance est spécifiquement affecté. Si oui, à quoi ?
- 10] Le modèle économique de la vente de données de votre administration / établissement a-t-il évolué au cours du temps ?

1.3 Les justifications à la vente de données

1.3.1 Les coûts

- 11] À combien évaluez-vous les coûts directs (production des informations, retraitements, contrôle et vérification, diffusion, gestion de la redevance) pour la mise à disposition des jeux de données aux administrations publiques ? Joindre les documents justifiant cette évaluation si vous les possédez.
- 12] Identifier la nature des coûts indirects (coûts de mise à jour du référentiel, coûts de maintenance informatique, refacturation de prestation de tiers, coûts de vérification de la cohérence, coûts d'encadrement) de votre administration pour la mise à disposition des données et évaluer leurs montants.

1.3.2 Les objectifs de la vente de données

- 13] Votre administration a-t-elle des objectifs internes (objectifs managériaux / commerciaux / marketing) ou externes (contrat d'objectif et de performance, lettre

de mission) de recettes propres issues de la cession des données et de produits de redevances ?

- 14] Expliciter les éléments justifiant la vente de données (en comparaison avec une mise à disposition gratuite), que ces raisons soient budgétaires ou non budgétaires.
- 15] Envisagez-vous ou avez-vous envisagé de supprimer toute tarification pour les transmissions de données à d'autres administrations publiques ?

2. Votre administration achète des données :

2.1 Les coûts directs liés à l'achat de données

- 16] *Compléter le fichier joint pour votre ministère et les opérateurs et organismes qui y sont rattachés pour répondre :*
- Quels sont les jeux de données qu'achète votre administration à une autre administration publique ? Pour chaque type d'informations publiques concernées, préciser leur nature et leurs caractéristiques.
 - Renseigner les montants que votre ministère / établissement consacre à l'achat de données au cours des 5 dernières années
 - Que représente ces achats de données à d'autres administrations publiques dans la totalité des données que votre ministère / établissement achète (en valeur absolue et en pourcentage) ?
- 17] Depuis quelle année/quelle période, ces données font-elles l'objet d'une transaction commerciale ?
- 18] À quelle fréquence votre administration achète-t-elle des données à d'autres administrations (annuel, mensuel, hebdomadaire, occasionnel ou jamais) ?
- 19] Quel est le nombre de droits d'utilisations / licences détenus par votre administration ? Détailler (par secteur (Etat, ODAC, APUL, ASSO, autres) ou par nom) les administrations publiques à qui vous avez acquis des droits.
- 20] Avez-vous, au cours de ces dernières années, renoncé à l'achat de données détenues par d'autres administrations publiques ? Si oui, précisez le type de données et les raisons. Précisez également si vous avez acheté des données équivalentes détenues par des entreprises du secteur privé.

2.2 Modalités d'achats de données

Pour chacun des jeux de données achetés :

- 21] Renseigner les modalités juridiques d'achat de données dans votre administration / ministère (licence standard, licence spéciale, convention, etc.).

- 22] Les producteurs publics de données sont-ils mis en concurrence avec d'éventuels producteurs privés ? Si des procédures de mise en concurrence entre producteur public et producteur privé ont été réalisées, quels critères ont été retenus pour assurer la sélection ?
- 23] Pour les données que votre administration / établissement achète à d'autres administrations publiques, avez-vous mis en place / négocié des protocoles de gratuité ? Si oui, pour quelles données et pour quel coût « évité » ?
- 24] Rencontrez-vous des difficultés (préciser de quelles sortes) liées aux données dont vous avez obtenu la mise à disposition par un producteur public.

2.3 Les conséquences de la tarification des données

- 25] Avez-vous déjà produit votre propre base de données au lieu de l'acheter à une autre administration/établissement public pour des raisons budgétaires ou de complexité d'acquisition de données produites par d'autres administrations ? si oui, donnez des exemples.
- 26] La complexité de l'achat de données à une autre administration a-t-elle déjà engendré des retards dans la mise en œuvre de projets ?
- 27] Achetez-vous des données au secteur privé que vous savez être achetées également par d'autres administrations ? si oui, lesquelles ?

3. Questions communes

- 28] Aujourd'hui, votre administration est-elle vendeuse nette ou acheteuse nette de données ?
- 29] Pensez-vous qu'une gratuité des échanges de données entre administrations publiques, c'est-à-dire des données que votre organisation achète et vend, aurait une valeur ajoutée pour votre organisation et renforcerait l'efficacité et l'efficience des missions exercées ?
- 30] A contrario, quelles contraintes nouvelles (juridiques, financières, etc.) y verriez-vous ? Quel en serait le bilan coût-avantage pour votre organisation ?
- 31] Finalement, le bilan coût/avantage lié à l'introduction d'une gratuité des échanges intra-administration serait-il positif ou négatif pour votre organisation ?

Annexe n° 5 : Questionnaire transmis aux services économiques près les ambassades de France et aux administrations étrangères de l'*Open government partnership*

Éléments locaux de contexte :

Note : pour le questionnaire adressé aux services économiques, le champ de l'échange de données entre les administrations publiques est limité aux jeux de données de nature économique, statistiques ou financières.

Q1/- Dans votre pays de résidence, les administrations publiques s'échangent-elles des données économiques et statistiques entre elles à titre onéreux ou gratuitement ? Existe-t-il des règles spécifiques applicables à la transmission de données entre les administrations publiques (à la fois sur les plans technique, juridique et budgétaire) ?

Q2/- Si les administrations publiques de votre pays échangent des données économiques et statistiques avec d'autres administrations publiques à titre onéreux :

- A combien estimez-vous le montant total des dépenses de l'ensemble des administrations publiques pour l'achat de données à d'autres administrations ?

- A combien estimez-vous le montant total des ressources provenant de ces transactions pour les administrations publiques vendeuses de données ?

Q3/- Dans le cas où des administrations publiques commercent des données économiques et statistiques avec le secteur privé et le secteur public, la tarification est-elle identique pour les deux types d'acheteurs ou un tarif particulier est-il réservé aux administrations publiques ?

Q4/- L'existence d'une tarification ou non lors de la transmission de données entre administrations publiques dépend-elle de la nature et des caractéristiques des données transmises ?

Q5/- La politique de circulation des données au sein des administrations publiques a-t-elle évolué ces dernières années ? Des discussions ou des projets de réformes pour rendre la circulation des données entre les administrations publiques entièrement gratuites sont-ils en cours dans votre pays ?

Commentaires éventuels :

Par « données », le présent questionnaire entend l'ensemble des informations regroupées au sein de bases de données collectées dans le cadre de l'exercice des missions de l'organisme public qui les constitue et les entretient. Pour le présent questionnaire, la notion de « données » est limitée aux jeux de données économiques, statistiques et financières.

Par « échanges / ventes / acquisitions de données », le présent questionnaire entend l'ensemble des transmissions de données réalisées de manière globale (transmission de l'intégralité de la base de données) ou partielle (transmission d'information sur la base de requêtes), sous la forme d'acquisition de licences, de droits de réutilisation, de droits de consultation, de droits de propriété intellectuelle ou de web service.

Par « administrations publiques », le présent questionnaire entend les administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, à savoir l'État (ministères et institutions fédérales), les organismes divers d'administration centrale (agences ou opérateurs de l'État en France), les administrations publiques locales (collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales), les administrations de sécurité sociale.

General context :

Note: for this survey, the field of the exchange of data between public administrations is limited to statistical or financial data sets.

Q1/- In your own country, do public administrations sell and buy data from each other, or is this transfer happening without compensation (free circulation of data)? Are there specific rules applicable to the handing over and trading of data between public administrations in your country?

Q2/- If your countries' administrations trade data with other public entities:

- How much do you estimate the cost paid by all administrations buying data to other public entities?
- How much do you estimate the revenue from these transactions for public entities that sell data to other public entities?

Q3/- In the case where public entities are likely to trade data with both other public entities and with the private sector, is the pricing the same for these two potential buyers, or do public entities get preferential rates?

Q4/- How would you say data pricing between public entities works in your country: are some data, because of their nature and characteristics, free of charge and some other accessible for a fee?

Q5/- Are the mechanisms (processes, pricing) underlying the exchange of data inside the administration part of a broader policy regarding the governance of public data?

Comments (if any):

By “data”, this survey designates all information collected by administrations as they carry out their duties, and stored in databases.

By “trade/sale/purchase” this survey designates all handing over of data by an administration to another, either whole or incomplete, with a compensation or not, in the form of licenses or access granted for reuse and consultation, even through a web service.

By “public administrations” this survey designates all public bodies, namely State (ministries and agencies), local administrations, benefits and welfare administrations and organizations under State administrative supervision.

Annexe n° 6 : Présentation détaillée de la cartographie des flux budgétaires liés aux échanges de données entre administrations

Annexe n° 6- 1 : Part de marché des services de l'État et des opérateurs de l'État (ventes de données)

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Total des ventes	22 256 840	16 256 162	19 225 435	16 769 399	19 883 189
Dont État	3 002 459	2 796 379	5 223 249	3 985 713	4 982 899
Dont Opérateurs	11 352 220	5 394 361	4 818 950	4 129 850	4 202 157
État + opérateurs	14 354 679	8 190 740	10 042 199	8 115 563	9 185 056
« Part de marché » État + opérateur	64%	50%	52%	48%	46%

Source : Mission.

**Annexe n° 6- 2 : Flux budgétaires croisés entre administrations selon leur statut
en comptabilité nationale en 2014**

Acheteurs Vendeurs	ETAT	ODAC	APUL	ODAL	ASSO	Autres APU	AUTRES	Total
ETAT	4%	0%	2%	1%	6%	0%	11%	25%
ODAC	5%	2%	3%	2%	1%	4%	2%	19%
ODAL	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
ASSO	16%	0%	0%	0%	28%	0%	11%	55%
AUTRE	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	25%	3%	6%	3%	35%	4%	24%	100%

Source : Mission.

Lecture : en ligne, les ventes des ASSO représentent 55% du total des ventes.

En colonne, les achats des ASSO représentent 35% du total des achats.

Au centre, les ventes des ASSO à d'autres ASSO représentent 28% du total des transmissions de données. Celles des ASSO à l'État représentent 16% du total des transmissions de données au sein du secteur public.

Note : « Autres » : associations, EPIC, autres organismes non directement rattachables à un sous-secteur d'administration publique.

Annexe n° 6- 3 Flux budgétaires croisés selon le statut juridique des administrations en 2014

Acheteurs Vendeurs	ETAT	EPA	EPIC	EPSCP	EPST	GIP	COLLT	EPCI	ASSOCIATION	AUTRE	Total
ETAT	18%	29%	1%	0%	0%	0%	5%	3%	3%	41%	100%
EPA	28%	42%	2%	0%	0%	15%	3%	2%	1%	7%	100%
EPIC	0%	0%	46%	54%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
EPSCP	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
EPST	0%	96%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
AUTRE	9%	91%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Total	25%	39%	1%	0%	0%	11%	4%	2%	2%	16%	100%

Source : Mission.

Lecture : En colonne, 39% des achats de données sont réalisés par des EPA.

42% des ventes de données des EPA sont à destinations des EPA et 46% des ventes de données des EPIC sont à d'autres EPIC.

Les établissements publics administratifs (EPA), tout comme les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), se vendent principalement des données entre eux. Parmi les EPIC, seul le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) vend des données à d'autres EPIC (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et l'IFP Énergies nouvelles (IFPEN)) et à des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

Annexe n° 6- 4 Les données de la CNAV faisant l'objet d'une transaction financière

LA CNAV a le statut d'opérateur de services d'intérêt collectif pour plusieurs acteurs de la protection sociale. En ce titre, elle opère plusieurs bases de données qui rassemblent des informations de plusieurs origines, avant de les rediffuser à plusieurs administrations. Parmi les bases opérées par la CNAV faisant l'objet d'une transaction financière avec d'autres administrations peuvent notamment être relevés :

- le système national de gestion des identifiants (SNGI) ;
- le répertoire national inter-régime des bénéficiaires de l'assurance maladie (RNIAM)¹⁵¹ ;
- le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS)¹⁵² ;
- le centre national de transfert des données sociales (CNTDS), en application de l'article D. 133-9-5 du code de la sécurité sociale. La liste des administrations bénéficiaires est précisée à l'article D. 133-9-2 du code de la sécurité sociale.

La CNAV assure donc le rôle d'opérateur de gestion et de diffusion des données pour le compte de plusieurs administrations :

- pour l'État pour le RNCPS, le TDS et le compte personnel de formation (CPF) ;
- pour d'autres organismes de protection sociale pour le RNIPP, le RNIAM ou encore pour l'ouverture des droits aux soins de santé à l'étranger (ODSS) et la déclaration nominative trimestrielle – gens de maison (DNT). La gestion des bases documentaires du GIP Union Retraite, dans le cadre du droit à l'information relève également d'une gestion inter-régime ;
- pour son compte propre, par exemple pour le recueil des données des déclarations annuelles des données sociales (DADS) qui relève des missions de la CNAV au titre du régime général d'assurance vieillesse. Parallèlement, la CNAV transmet les données issues des DADS à l'INSEE, dans le cadre de ses études relatives à l'évolution de l'emploi et des revenus.

¹⁵¹ Article L161-32 du code de la sécurité sociale : « *Il est créé un répertoire national inter-régimes des bénéficiaires de l'assurance maladie, comportant les informations nécessaires au rattachement de chaque bénéficiaire à l'organisme d'assurance maladie auquel il est affilié et, éventuellement, à un organisme complémentaire de son choix* ».

¹⁵² Article L114-12-1 du code de la sécurité sociale : « *Il est créé un répertoire national commun aux organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, aux caisses assurant le service des congés payés, aux organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite complémentaire ou additionnel obligatoire, ainsi qu'à l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 du code du travail, relatif aux bénéficiaires des prestations et avantages de toute nature qu'ils servent* ».

Tableau 19 : Évolution des ventes de données de la CNAV, par bases de données

Bases de données vendues (en €)	2010	2011	2012	2013	2014
DADS	1 908 487	1 940 819	2 009 998	1 941 327	1 988 972
Déclaration Nominative Trimestrielle - Gens de Maison (DNT)	157 325	101 485	79 443	78 530	67 196
Échanges électroniques d'informations sur la sécurité sociale (EESSI)			704 458	78 380	169 250
Échantillon Constances	24 000	9 000	7 500	7 500	7 500
Ouverture des droits aux soins de santé à l'étranger (ODSS)					200 000
RNCPS	174 628	355 405	459 571	518 844	112 040
RNIAM	458 757	279 142	233 943	233 943	208 000
RNIPP	47 614	145 448	60 865	48 490	45 000
Système d'information du droit à l'information (DAI)					2 101 000
TDS	4 289 897	4 362 097	4 749 093	4 787 969	4 868 931
Total	7 060 708	7 193 396	8 304 871	7 694 983	9 767 889

Source : Mission.

La CNAV est également l'opérateur de gestion, pour le compte de l'État, du projet de déclaration sociale nominative (DSN) qui vise à remplacer, d'ici 2016, l'ensemble des déclarations sociales adressées par les employeurs aux organismes de protection sociale. Dans ce cadre, la CNAV fournit aux administrations concernées des données auparavant recueillies de manière séparée, comme les attestations employeurs destinées à Pôle-emploi, les enquêtes et déclarations de mouvement de main d'œuvre fournies à la DARES, mais également les DADS. La mise en place du dispositif de la déclaration sociale nominative (DSN) est à l'origine de la moitié des flux budgétaires entre les administrations acheteuses de données et la CNAV, pour un montant avoisinant les 10 millions d'euros en 2014. La CNAV, dans son rôle d'opérateur, se voit ainsi reverser les contributions, selon une clé de répartition définie en fonction du volume prévisionnel de données transmises, des acteurs publics bénéficiant des données DSN.

Tableau 20 : Évaluation des contributions financières à la mise à disposition des données de la DSN à horizon 2017

Partenaires	Clé de répartition	Volumétrie annuelle	Montant à facturer
DGFIP	14,43%	526 276 728	1 904 863,81
ACOSS	14,21%	518 284 140	1 875 934,56
INSEE	14,15%	515 930 676	1 867 416,17
CNAM OD + IJ	14,35%	523 259 380	1 893 942,49
CNAV	10,97%	400 004 904	1 447 952,00
POLE EMPLOIS	4,18%	152 513 280	552 023,32
IRCANTEC	1,11%	40 552 416	146 779,87
RAFP	0,94%	34 126 440	123 520,99
CNRACL/FSPOEIE	0,80%	29 239 572	105 832,92
AGEFIPH	Forfait	-	90 000,00
SRE	0,69%	24 987 468	90 442,39
CNFPT	1,23%	45 012 600	162 923,55
ASP	0,16%	5 793 612	20 970,04
SNCF	0,06%	2 052 960	7 430,71
RAEP	0,04%	1 535 832	5 558,96
CRPNPAC	Forfait	-	1 000,00
CNBF	Forfait	-	1 000,00
CAVIMAC	Forfait	-	1 000,00
DARES	5,48%	200 014 812	723 955,58
CAMIEG	0,17%	6 142 896	22 234,27
CNAV CPP	1,45%	52 956 000	191 674,76
CDC CPF	14,43%	526 276 728	1 904 863,81
CNAF	1,16%	42 364 800	153 339,81
<i>Total</i>	100,00%		13 294 660,00

Source : CNAV.

Les modalités de tarification des données de la CNAV sont variables en fonction des bases de données. Les éléments suivants ont été apportés par la Caisse en réponse au questionnaire de la mission.

Le transfert des données sociales (4,9M€)

En application de la convention juridique et financière du partenariat TDS (article 10. 2. 1), quelle que soit la modalité déclarative, le budget est établi sur la base du volume des lignes de salaires et honoraires reçues et traitées par la CNAV. Ce volume est valorisé en fonction d'un coût à la ligne qui a été déterminé en 1986 pour les échanges réalisés au moyen d'un formulaire papier et en 2003 pour les échanges dématérialisés. Les clés de répartition sont calculées au prorata du volume de lignes transmises par la CNAV à l'organisme public acheteur rapporté au volume total de lignes transmises par la CNAV.

Le montant facturé aux partenaires représente un coût global, intégrant le développement, l'exploitation et la diffusion des données.

Le répertoire national commun de la protection sociale (112 040 €)

En application de l'article 8 de la convention du 4 avril 2011, en tant qu'opérateur, la CNAV prend en charge la totalité des frais d'études et de matériels afférents aux développements dont elle a la charge.

Les frais d'exploitation du répertoire supporté par l'opérateur sont répartis entre les partenaires, selon les modalités suivantes:

- Chaque fin d'année N-1, le budget prévisionnel est fixé par le comité de pilotage pour l'année.
- À la fin du premier trimestre de l'année N+1, la CNAV présente au comité de pilotage son rapport ainsi que les frais d'exploitation réellement constatés.
- Les clés de répartition sont calculées, pour moitié au prorata des montants annuels servis et pour moitié au prorata du nombre de bénéficiaires constatés. Ces valeurs sont celles observées en fin d'année N-1.
- La CNAV appelle les fonds ainsi calculés auprès des partenaires financeurs.

Le compte personnel de formation

Lors du déploiement du compte personnel de formation (CPF), deux types de coûts ont été distingués :

- les coûts d'initialisation du dispositif (coût de développement)

La phase d'initialisation (développement de programmes spécifiques, mise en œuvre des programmes spécifiques et opération d'extraction du SNGI des données nécessaires à l'initialisation du SI CPF ; transmission du fichier d'initialisation du SI CPF à la CDC en vue de l'alimentation du SI CPF) a été prise en charge par la Caisse des Dépôts et de Consignations sur la base du coût réellement engagé par la CNAV, lequel s'est élevé à 125 000 euros.

- les coûts récurrents liés à son fonctionnement

La CNAV assure la transmission à la CDC des données nécessaires à l'actualisation du CPF, quotidiennement pour les actualisations relatives aux NIR connus du CPF et mensuellement pour les nouveaux NIR alimentant le CPF. La CNAV détermine chaque année un coût représentatif du coût réel de ses services, calculé sur les bases suivantes :

(Le nombre de nouveaux NIR alimentant le CPF + le nombre d'actualisation de NIR connus du CPF) X le coût unitaire d'une notification.

Ce coût fait l'objet d'une facturation annuelle. Le coût unitaire d'une notification sera stable sur la période 2015-2017. Une réactualisation de sa valeur est prévue en 2018.

Le coût unitaire de notification au démarrage de la convention a été fixé à 0,033 euros.

Le répertoire national d'identification des personnes physiques - SHF (45 000 €)

En vertu de l'article 8 de la convention du 17 décembre 2012, les seules créations d'identification dans la Section Hors de France (SHF) du RNIPP font l'objet d'une facturation par

la CNAV. Le champ de la SHF comprend les personnes nées à l'étranger, dans une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie, ayant, durant une période de leur vie, été immatriculées pour les besoins de la Sécurité sociale. Des informations individuelles (nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance, filiation, nom de l'organisme ayant fourni la description de l'identité, numéro d'acte de naissance et numéro d'acte de décès, éventuellement) sont collectées et mises à jour par la CNAV, qui attribue aux personnes concernées un numéro d'identification.

Le coût unitaire d'une transmission avait été fixé à 0,151 euros en 2012, lors de la signature de la convention.

Le répertoire national inter-régimes des bénéficiaires de l'assurance maladie (208 000 €)

Les dépenses de fonctionnement font l'objet d'un remboursement par les organismes gérant un régime de base (CCMSA, RSI, CNAMTS, LMDE, MFP, UNRS, CFE), à chaque fin d'exercice civil, selon les quotes-parts définies à l'annexe1 de la convention du 4 mars 2006.

La quote-part de ces organismes, en contrepartie des dépenses engagées par la CNAV, est calculée sur la base de la clé de répartition habituellement utilisée par le GIE SESAM VITAL, à savoir :

- la CNAMTS: 83,489%
- la CCMSA : 7,903%
- le RSI : 4,312%
- l'UNRS : 4,296%

Les coûts de fonctionnement ainsi calculés intègrent le coût des évolutions acceptées par le comité directeur et sur présentation d'un devis élaboré par la CNAV.

Ouverture des droits aux soins de santé à l'étranger (200 000 €)

Deux types de services sont facturés :

- l'exploitation de l'application ODSS et les échanges de fichiers

L'hébergement de l'application est facturé selon une clé technique qui repose sur la taille mémoire des partitions des serveurs sur lesquels ODSS est installé.

L'exploitation de l'application (surveillance des traitements, intervention en cas d'incident, mise en production des nouvelles versions) est facturée selon une pesée tenant compte de l'architecture technique de l'application, de son ancienneté et du nombre de livraisons annuelles.

Le service d'échange est facturé sur la base du nombre de fichiers échangés.

- la maintenance et le développement de l'application

L'exécution des services de maintenance mobilise des ressources MOA/MOE. Les activités des équipes de MOA et de MOE sont facturées sur la base de jours/homme engagés et font l'objet d'un récapitulatif sur la facture établie chaque année.

Les activités d'intégration sont facturées sur une base forfaitaire selon le niveau de complexité de l'application et du nombre de versions intégrées.

La facturation de ces coûts fait l'objet d'un budget prévisionnel au préalable. Les budgets informatiques de la CNAV étant régis par des cycles de quatre ans (COG), un budget prévisionnel 2014-2017 a été établi entre les parties. Dans ce cadre, il est convenu entre les parties que la facturation annuelle de la prestation ne pourra excéder un plafond de 200 000 euros par an.

Chaque année N, le budget pour N+1 est actualisé selon un plan de travail ajusté.

La déclaration annuelle des données sociales (1,99 M€)

Deux types de coûts sont distingués :

- Le coût des travaux

Le coût des travaux a été évalué à 45 000 euros par an, hors frais de transfert télématique.

Le coût des transferts télématiques

Les transmissions télématiques sont facturées à l'unité.

Le système de droit à l'information (2,1 M€)

Deux types de coûts ont été distingués :

- Le coût de réalisation et de mise en production

Les frais engagés par la CNAV se sont élevés à 25 000 euros et ont été supportés par le GIP INFO RETRAITE (devenu aujourd'hui le GIP Union Retraite).

- Le coût annuel d'exploitation

Le coût d'exploitation est justifié annuellement par la CNAV et déduit de la contribution de l'année suivante.

Annexe n° 6- 5 Les données de l'IGN faisant l'objet d'une transaction financière

L'article 2 du décret fixant les missions confiées à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) par l'État¹⁵³ dispose que « *l'institut a pour vocation de décrire, d'un point de vue géométrique et physique, la surface du territoire national et l'occupation de son sol, d'élaborer et de mettre à jour l'inventaire permanent des ressources forestières nationales prévu par l'article L. 521-1 du code forestier, ainsi que de faire toutes les représentations appropriées, d'archiver et de diffuser les informations correspondantes. [...]. Dans le cadre des orientations fixées par l'État, l'institut établit et met en œuvre l'infrastructure d'information géographique prévue au chapitre VII du titre II du livre Ier du code de l'environnement* ».

L'IGN a fondé son modèle économique sur la vente d'une partie de ses données au secteur privé ainsi qu'au secteur public. Les ventes au secteur public représentent 27% des ventes en 2014, et représentent en moyenne 30% de l'ensemble des ventes de l'IGN entre 2010 et 2014.

Depuis l'instauration de la gratuité du référentiel à grande échelle (RGE) pour toutes les administrations publiques dans le cadre de leurs missions de service public en 2011, le volume des ventes de l'IGN au secteur public a chuté de 71%. Elles restent néanmoins élevées, à hauteur de 3 M€ en 2014, au regard du volume de données vendues par le reste des autorités publiques.

Tableau 21 : bases de données vendues par l'IGN à d'autres acteurs publics (en €)

Bases de données vendues	2010	2011	2012	2013	2014
Abonnement de mise à jour des référentiels géographiques			28 772	28 772	28 772
achat de données nivellement sur le pourtour de l'île de la Réunion				6 570	
BD Adresse	671 674	53 693	45 620	22 563	
BD Carto	524 761	347 132	369 832	266 263	83 475
BD Ortho	1 914 569	293 397	251 745	212 515	52 990
BD Ortho Urbain	262 588	88 418	152 596	152 385	
BD Parcellaire	947 647	153 877	389 815	163 215	
BD Topo	3 655 257	397 271	305 139	460 557	
Carte, photos aériennes, modèles numériques de terrain		515			
Cartes 1/25000	630				

¹⁵³ Le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 relatif à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) fixe les missions confiées à l'IGN par l'État.

Bases de données vendues	2010	2011	2012	2013	2014
Clichés IGN					
Données altimétriques	75 191	24 608	40 259	22 633	8
Données cartographiques			15 487		51 360
Fichiers Divers	294 132	319 315	412 394	220 377	4 200
fonds de carte à l'IGN			14 236		
Forfait APL				113 452	
Forfaits					
France Raster	252 699	134 540	128 950	50 245	51 714
Licence de site (formats de la base de données : Shapefile, Mid-Mif et MAPINFO)		6 517			
Licence Standard d'utilisation des référentiels géographiques		231 610			
Modèle numérique de surface (MNS) sur le territoire de Saint-Pierre et Miquelon					3 478
ortho photographies et données forestières	43 046	13 030	7 850	7 901	5 665
Photos aériennes		268		150	
Photos/clichés numériques	288	797	148		
Prestation licences	187 804	346 915	421 736	263 321	5 938
Produits IGN	59 897	154 611			13 788
reproduction couleur carte Congo				65	
reversement ventes	17 485	725			
Scans	1 403 647	1 760 574	1 259 238	1 081 418	515 720
web service	24 657	15 409	20 227	45 811	
Données géographiques	6 193	6 193	6 391	6 391	4 953
Emprise ILE DE MAYOTTE		4 851			
Données RGERALTI sur le territoire métropolitain					764
(vide)	2 141	25 983			2 199 727
Total	10 344 307	4 380 250	3 870 435	3 124 605	3 022 553

Source : Mission.

Annexe n° 6- 6 Les données de l'INSEE faisant l'objet d'une transaction financière

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) collecte, produit, analyse et diffuse des informations sur l'économie et la société françaises. Il réalise également des enquêtes et des études statistiques et coordonne l'ensemble des services statistiques français. Le décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 lui donne pour mission « *d'établir, de rassembler et de mettre à jour les statistiques relatives à l'état et au mouvement des personnes et des biens [...] en utilisant, le cas échéant, les éléments qui lui sont fournis par les diverses administrations ; [...] d'entreprendre, à la demande du gouvernement et des administrations publiques [...] des recherches et études sur les questions statistiques et économiques ; de diffuser ou de publier s'il y a lieu les résultats de ses travaux* ».

Une partie importante des données collectées et des statistiques produites par l'INSEE est disponible sur son site internet. Néanmoins, certaines de ces données, sont vendues au secteur privé et aux administrations publiques, comme c'est le cas pour le répertoire des entreprises SIRENE. L'INSEE a également conçu des jeux de données restitués qui font l'objet de requêtes standardisées à partir de ses bases de données (produits normalisés). D'autres données, dont la communication n'est pas libre, donc qui ne sont pas considérées comme des « données publiques » au sens de la loi CADA, peuvent faire l'objet d'une tarification lorsqu'elles sont transmises à d'autres administrations. C'est par exemple le cas des données du répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) ou de la base permanente des équipements (BPE).

La vente de la base SIRENE procure 42% des revenus que perçoit l'INSEE. L'INSEE facture la base SIRENE à des services de l'État (principalement le ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt et le ministère de l'écologie et du développement durable), qui représentent 20% de ses ventes en 2014 et 30% en 2013. Les administrations les plus « consommatrices » de la base SIRENE sont l'ACOSS et Pôle Emploi dans les ASSO (63,5% en 2013 et 28% en 2014). Enfin, les administrations publiques locales achetant tout ou partie de la base SIRENE sont nombreuses (la mission en a recensé 289), souvent pour des petits montants, aux niveaux communal, départemental, régional.

Tableau 22 : base de données vendues par l'Insee à d'autres administrations (en €)

Bases de données vendues	2010	2011	2012	2013	2014
BD SIRENE	274 619	304 634	1 053 123	441 740	1 079 808
BPE	4 976	1 844	7 434	8 009	8 195
DIAF-RP		12 010	23 520	23 690	21 300
Données d'identification des entreprises de la base SIRET	-	21 741	16 643	10 633	28 044
Données DADS					5 112
Données démographiques		1 340	263	1 222	

Bases de données vendues	2010	2011	2012	2013	2014
Données du Panel DADS pour l'ENIAMS	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Données du RNIPP pour l'ENIAMS	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Données économiques					1 277
Données EIC	2 818				
Données EIR				4 395	
Données statistiques					995
Enquête famille et logement	100 000	100 000	25 000		
extraits et de notifications du RNIPP					10 000
FE (fichiers d'études)				1 506	2 754
fréquentation des hébergements touristiques issue des enquêtes auprès des professionnels de l'hébergement collectif	350 000	350 000	350 000	370 000	370 000
modifications des informations relatives à l'état civil					169 000
PN (produits normalisés)	48 920	75 127	72 289	47 852	51 189
Projections de population			314		
projections démographiques sur mesure		210			
PSM (produits sur mesure)	271 555	240 856	261 553	247 798	131 498
RIL (répertoire d'immeubles localisés)		369	7 620	2 556	4 385
RNIPP Fichier décès			13 428	221 696	260 657
RNIPP Identification			3 000	3 000	181 345
Subvention enquête Nationale Logement "sans domicile 2012" INSEE			100 000	50 000	
traitements statistiques particuliers sur les données de population			440		
Autres			2 349		2 613
Total	1 057 388	1 112 631	1 941 475	1 438 597	2 332 672

Source : Mission.

Tableau 23 : Décomposition des ventes de la base SIRENE par l'INSEE, selon le statut de l'administration en comptabilité nationale

	2010		2011		2012		2013		2014	
	en €	En %	en €	En %	en €	En %	en €	En %	en €	En %
ETAT	41 036	15%	42 000	14%	148 475	14%	132 158	30%	212 439	20%
ODAC	2 333	1%	2 479	1%	41 147	4%	2 658	1%	2 840	0%
APUL		0%		0%	211 898	20%		0%	267 824	25%
ODAL	3 935	1%	3 727	1%	137 534	13%	4 984	1%	149 518	14%
ASSO	227 316	83%	236 628	78%	291 994	28%	280 520	64%	299 746	28%
AUTRES		0%	19 800	6%	222 074	21%	21 420	5%	147 442	14%
Total	274 619	100%	304 634	100%	1 053 123	100%	441 740	100%	1 079 808	100%

Source : Mission.

Annexe n° 6- 7 Les données de la DGFIP faisant l'objet d'une transaction financière

La DGFIP, dans le cadre des missions fiscales et de gestion publique qui lui sont conférées¹⁵⁴, récolte une masse importante de données personnelles, fiscales, foncières et cadastrales, dont certaines font l'objet d'une vente à d'autres administrations publiques.

La DGFIP met ainsi à disposition, avec différentes modalités de tarification :

- Les fichiers fonciers,
- Le plan cadastral et diverses données cadastrales,
- Les données issues du centre serveur national de transfert des données fiscales (CNTDF) dans le cadre de la procédure de transfert automatisé des données fiscales.

Tableau 24 : Bases de données vendues par la DGFIP à d'autres administrations (en €)

Bases de données vendues	2010	2011	2012	2013	2014
Bases de données cadastrales			135		135
Cadastre					
CNTDF	631 957	303 359	864 419	326 906	303 359
Données fiscales NON salaries					87 868
fichiers à façon			72 126	53 882	13 611
fichiers fonciers (FFS)			659 427	832 791	1 007 609
FICOBA	65 478	65 478	65 478	65 478	65 478
Filocom	86 286	-	86 286	-	86 286
Ircomm	350	-	350	-	-
matrice cadastrale hors communes				26 335	19 850
Plan cadastral	935 922	1 100 000	1 232 173	841 169	648 615
REI (recensement des éléments d'imposition)			9 400	4 950	3 950
Total	1 719 993	1 468 837	2 989 794	2 151 511	2 236 761

Source : Mission.

La procédure de transfert de données fiscales (TDF) a été créée par le décret 2002-771 du 3 mai 2002, pris après avis de la CNIL. Codifiée sous l'article L. 152 du livre des procédures fiscales (LPF), cette procédure permet à l'administration de communiquer, notamment aux organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, de façon automatisée et au niveau national, les informations nominatives nécessaires à l'exercice de leurs

¹⁵⁴ Pour les missions de la DGFIP, voir le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des Finances publiques.

missions légales. Elle s'inscrit très largement dans une démarche de simplification pour les usagers qui n'ont, dans de nombreux cas, plus à fournir d'avis d'imposition aux caisses dont ils relèvent, mais permet également de favoriser la lutte contre la fraude fiscale.

Les informations du TDF sont communiquées aux organismes adhérents à la procédure après communication à la DGFIP d'un fichier d'appel comportant la liste des personnes ou entreprises sur lesquelles porte la demande (article R*152-1 du LPF). Chaque demande de transfert est précédée par une demande d'avis au bureau JF-2A de la DGFIP et une demande d'avis à la CNIL.

En matière de fiscalité personnelle, les données fournies sont issues du fichier de taxation à l'impôt sur le revenu (POTE). En matière de fiscalité professionnelle, le fichier source des données transmises est le fichier national des déclarations professionnelles (FNDP). En matière de TVA, les données transmises sont issues des fichiers CA3, CA12 et 104B du bureau GF-3C.

Seules les informations strictement nécessaires à la finalité du transfert sont communiquées. Ces transferts de données fiscales sont facturés annuellement aux partenaires.

La répartition de la tarification de la procédure de transfert de données fiscales est réalisée sur la base de quatre rubriques.

- Investissement et fonctionnement hors maintenance corrective : au prorata du nombre moyen de rubriques pour toutes les demandes valides du partenaire sur le total de rubriques tous partenaires.
- Maintenance corrective : affectation directe au partenaire concerné ou par parts égales si plusieurs partenaires.
- Identification sur état civil et adresse : au prorata du nombre de demandes identifiées pour le partenaire sur le nombre total de demandes à identifier.
- Demandes non valides : tarif forfaitaire fixé à la moitié du coût de traitement d'une demande valide. Dans les faits, coût ignoré en raison du très faible nombre d'anomalies

Une cotisation minimale forfaitaire de 1 000 euros s'applique aux « petits » partenaires.

La procédure de transfert des données fiscales entre la CNAF et l'administration fiscale et sa tarification

Etape 1 : La CNAF transmet au centre national de transfert des données fiscales (CNTDF) un fichier d'appel regroupant l'ensemble des allocataires, conjoints, concubins ou pacsés dont elles souhaitent obtenir les données fiscales.

Etape 2 : L'administration fiscale transmet la liste des personnes inconnues du système d'information fiscal puis le fichier des revenus déclarés aux services fiscaux.

Pour chaque fichier d'appel sont restituées successivement par le CNTDF l'identification des allocataires, là où les situations fiscales sont initialement déclarées et, le cas échéant, les situations fiscales correctives.

La procédure de transfert de données fiscales s'appuie sur le CNTDF. Ainsi, les NIR transmis par les organismes sont exclusivement conservés au CNTDF dans des fichiers informatisés dédiés, dénommés « table CNTDF de correspondance NIR/n° SPI », qui permettent d'établir un lien entre le NIR et l'identifiant fiscal national individuel, le numéro SPI, qui est utilisé par les administrations fiscales dans leurs traitements internes et dans leurs relations avec les contribuables.

La tarification de l'usage du CNTDF par la CNAF est réalisée au prorata du nombre moyen de rubriques pour toutes les demandes valides du partenaire sur le total des rubriques de tous les partenaires.

Source : CNIL¹⁵⁵ et DGFIP.

¹⁵⁵ Délibération n° 2008-185 du 3 juillet 2008 portant avis sur un projet d'arrêté et la mise en œuvre par le ministère du budget et le ministère de l'économie d'un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité un transfert de données fiscales de la direction générale des finances publiques (DGFIP) vers la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) permettant d'apprécier les conditions d'ouverture, de maintien et de calcul des droits aux prestations familiales sous condition de ressources et de supprimer la déclaration annuelle de ressources (demande d'avis n° 714281-V8).

Annexe n° 6- 8 Les ventes de données de l'ACOSS aux administrations

L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et le réseau des Urssaf possèdent de nombreuses données sur les employeurs et les employés des entreprises localisées en France, ainsi que sur les cotisations sociales versées. En 2014, 52% des recettes que perçoit l'ACOSS au titre de la vente de données proviennent de l'INSEE, 46,5% de Pôle Emploi et 2,5% de la DREES.

Pôle-Emploi achète les données des déclarations préalables à l'embauche (DPAE) à l'ACOSS. La DPAE est une démarche obligatoire, effectuée par voie électronique, qu'adresse l'employeur à l'URSSAF ou à la Mutuelle sociale agricole (MSA), au plus tôt dans les huit jours précédant la date d'embauche. Pôle-Emploi réceptionne ensuite les données DPAE dans les quinze jours suivants, lui permettant de suivre l'évolution du statut des demandeurs d'emploi, pour environ 300 000 € par an.

L'utilisation des DPAE par Pôle-Emploi

La base de données DPAE permet à Pôle emploi de mesurer l'impact de son offre de service sur le chômage et l'emploi et de mieux caractériser l'accès à l'emploi et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi.

Depuis janvier 2014, les conseillers Pole-Emploi sont informés automatiquement de l'existence d'une déclaration préalable à l'embauche (CDI et CDD de plus de 21 jours uniquement) pour les demandeurs d'emploi qu'ils suivent. L'introduction de cette information dans leur outil de gestion contribue à une meilleure connaissance de leur bassin d'emploi et des recrutements, bénéfique pour adapter leur accompagnement selon l'offre et la demande locale. Il permet également un meilleur pilotage de leurs actions par le rapprochement entre leurs actions et les embauches recensées, et le suivi plus personnalisé des demandeurs d'emploi.

L'ACOSS vend également des données issues du dispositif Pajemploi à la DREES pour 19 000 € par an¹⁵⁶.

L'ACOSS et l'INSEE ont établi des conventions encadrant les « transmissions de données sur les établissements employeurs et leurs salariés » et les « transmissions de données sur les non-salariés », pour un montant forfaitaire de 400 000 € par an.

¹⁵⁶ Le dispositif Pajemploi permet aux parents employeurs qui font garder leur(s) enfant(s) par une assistante maternelle agréée ou une garde d'enfants à domicile d'effectuer leurs déclarations en ligne. Ainsi, la base Pajemploi contient les informations d'immatriculation des parents employeurs, le calcul et le prélèvement des cotisations dues au titre de l'emploi d'une assistante maternelle agréée ou d'une garde d'enfants à domicile, et d'autre part la gestion des salariés.

Tableau 25 : Décomposition des ventes de l'ACOSS par acheteur et par base de données

	2010	2011	2012	2013	2014
ASSO	294 813,9	332 862	335 000	395 791	364 297
POLE EMPLOI - Données DPAE	294 814	332 862	335 000	395 791	364 297
ETAT	400 000	400 000	400 000	419 000	419 000
DREES - Données de la Pajemploi				19 000	19 000
INSEE	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000
- <i>Dont Convention ACOSS - transmission de données sur les établissements employeurs et leurs salariés</i>	<i>320 000</i>	<i>320 000</i>	<i>320 000</i>	<i>320 000</i>	<i>320 000</i>
- <i>Dont Convention ACOSS - transmission de données sur les non-salariés</i>	<i>80 000</i>	<i>80 000</i>	<i>80 000</i>	<i>80 000</i>	<i>80 000</i>
Total	694 814	732 862	735 000	814 791	783 297

Source : Mission.

**Annexe n° 6- 9 Les achats de données du ministère de l'écologie, du
développement durable et de l'énergie (MEDDE)**

Tableau 26 : Répartition des achats du MEDDE par administrations productrices

En €	2010	2011	2012	2013	2014
DGDDI	420	20	20	20	
DGE	146 460	147 680	148 900	148 900	139 320
DGFIP	86 636	0	86 636	1000	86 286
IGN	33 836	5 326	91 476	66 968	146 581
INSEE	1 015 226	353 045.05	651 804	239 873	318 757
METEOFRANCE		1 347	11 338	4 520	5 947
SHOM	182 286	205 204	644	12 626	118
Total	1 464 864	712 622	990 817	473 908	697 010

Source : Mission.

Annexe n° 6- 10 Les achats de données du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF)

Tableau 27 : Répartition des achats du MAAF par administrations productrices

En €	2010	2011	2012	2013	2014
DGDDI	2 500	2 500	2 857	2 925	2 925
IGN	513 242	151 158	206 665	244 456	155 247
INSEE	41 215	43 370	61 828	65 115	64 380
METEOFRANCE		12 802	109	150	240
Total	556 957	209 830	271 459	312 646	222 792

Source : Mission.

Annexe n° 6- 11 Les achats de données entre services de l'État

Tableau 28 : Évolution des achats de données de services de l'État à d'autres services de l'État

Acheteurs	2010	2011	2012	2013	2014
CEPII			910		
CNTFE					734
Cour des Comptes/caisse des dépôts			9 400	3950	3950
DGE	350 000	350 000	350 000	370 000	370 000
DGFIP	36 587	36 977	38 482	41 712	36 587
DREES	7 318	4 500	7 500	11 895	7 500
MAAF	43 715	45 870	64 685	68 040	6 7305
MEDDE	267 352	153 026	327 032	216 888	372 187
MESR					238
MIN ASS			380	1 211	306
MIN EDUC NAT	236	355		214	274
MIN INTERIEUR	209	220	1 572	446	13 981
MIN JEUNESSE ET SPORTS	5 905	2 350	7 760	6 095	1 733
MIN JUSTICE		210			10 000
MIN LOGEMENT				207	
MIN SANTE	1 799	210	2646		613
MIN TRAVAIL	277				
MINDEF	5 091		1 353	4 734	
MINEFI	834	2110	2110		637
SERVICES PREMIER MINISTRE		0	6 270	6 959	6 154
SGCIV				300	
Total	719 326	595 828	820 100	732 652	892 200

Source : Mission.

Annexe n° 6- 12 Flux budgétaires croisés de ventes de données entre administrations de sécurité sociale en 2014

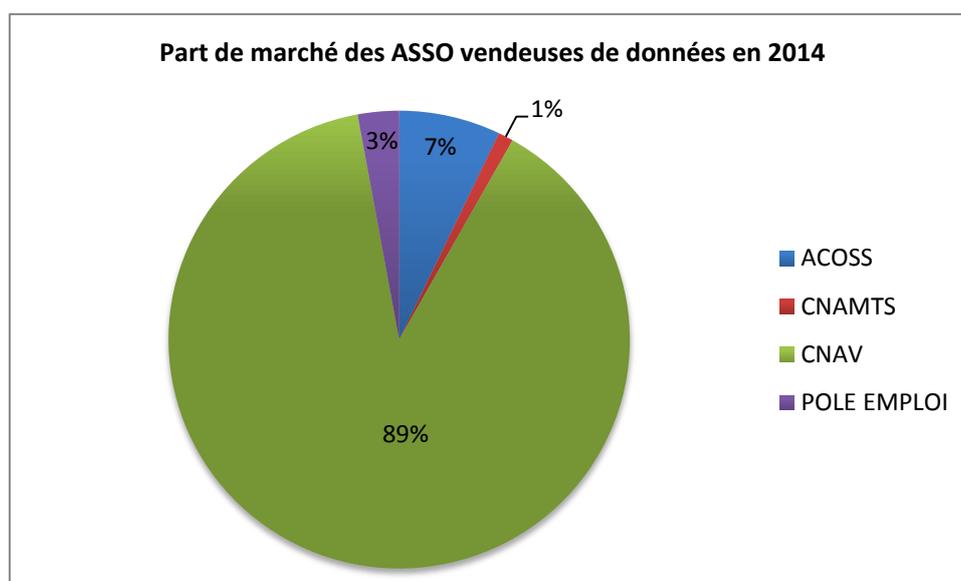
Tableau 29 : Flux budgétaires croisés de ventes de données entre administrations de sécurité sociale en 2014

Vendeurs Acheteurs	ACOSS	CNAV	MSA	Total
ACOSS		1 988 972		1 988 972
AGIRC-ARRCO				
CAMIEG				
CAVIMAC		1 025		1 025
CCMSA				
CI-BTP				
CLEISS		169 250		169 250
CNAF		112 040		112 040
CNAMTS		2 064 511		2 064 511
CNAMTS + CCMSA + CNRSI + UNRS + MFP + LMDE + CFE		208 000		208 000
CNAVPL				
CNBF		1 025		1 025
CNMSS				
CNRACL		111 820		111 820
CPRPSNCF		8 207		8 207
CRPNAC		1 025		1 025
IRCANTEC		154 906		154 906
IRCEM		67 196		67 196
POLE EMPLOI	364 297	175 735	14 524	554 556
RAFP		130 286		130 286
Régime Public de Retraite Additionnelle des Enseignants du Privé sous contrat		6 156		6 156
RSI				
Total	364 297	5 200 154	14 524	5 578 975

Source : Mission.

Annexe n° 6- 13 Part de marché des administrations de sécurité sociales vendant des données à d'autres acteurs publics

Figure 6 : Part de marché des ASSO vendeuses de données à d'autres administrations publiques en 2014



Source : Mission.

Annexe n° 6- 14 Évolution des ventes de données des administrations publiques à des administrations publiques locales

Tableau 30 : Administrations publiques vendeuses de données aux administrations publiques locales

<i>En euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
ETAT	149 049	159 100	532 105	170 941	570 778
DGDDI	8 798	9 185	9 290	7 976	9 918
DGFIP			135		135
INSEE	140 251	149 915	522 681	162 965	560 725
ODAC	4 405 507	1 626 927	1 481 888	1 370 061	1 082 181
ASP	27 693	44 686	21 612	15 548	24 835
IGN	4 319 920	1 500 767	1 262 518	1 179 008	921 777
METEOFRANCE	4 949	21 997	127 792	105 666	64 164
ONISEP	31 000	35 353	43 293	39 773	37 928
SHOM	21 946	24 124	26 673	30 065	33 476
ASSO	83 962	86 325	91 983	90 471	92 328
CNAV	83 962	86 325	91 983	90 471	92 328
AUTRE	162 044	35 263	16 633	24 188	5 023
BDF	820	820	5 020	5 020	5 023
BRGM	161 223	34 443	11 613	19 167	
Total général	4 800 562	1 907 615	2 122 609	1 655 660	1 750 309

Source : Mission.

**Annexe n° 6- 15 Part des coûts directs de mise à disposition des données de
Météo-France en 2014**

Tableau 31 : Coûts directs de mise à disposition des données de Météo-France, par base de données, en 2014

Nom de la base de données	coût total (en €)	Coûts directs de mise à disposition des données (en €)	%
Données climatologiques	18 435 549	29 026	0.16%
Données RADAR	14 826 005	23 488	0.16%
Données de modèles numériques	10 692 765	8 158	0.08%
Données Observées	29 115 419	7 988	0.03%

Source : Mission.

**Annexe n° 6- 16 Part des coûts directs de mise à disposition des données du SHOM
en 2014**

Tableau 32 : Coûts directs de mise à disposition des données du SHOM, par base de données, en 2014

Nom de la base de données	coût total (en €)	Coûts directs de mise à disposition des données (en €)	coûts de mise à disposition / cout total
Prédictions de marée et courants de marée	561 480	361 640	64.4%
Cartographie, bathymétrie, images numériques des cartes marines (raster et S57)	13 014 454	82 415	0.6%
bases de données d'information géographiques maritimes	99 096	19 053	19.2%
Scan Littoral et Histolitt	10 645	886	8.3%
Total	13 685 675	463 994	3.4%

Source : Mission.