



PREMIER MINISTRE

CONSEIL D'ORIENTATION DE L'ÉDITION PUBLIQUE ET DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE



**Lignes directrices relatives à l'instauration
de redevances de réutilisation
des informations publiques
dans des circonstances particulières**

Formation spécialisée « Mise à disposition et valorisation des données publiques »

Mars 2012

Sommaire

Introduction.....	3
I.- Critères pour justifier une tarification dans des cas particuliers	4
1. Les coûts supportés par l'administration.....	4
1.1 Coûts associés à la mise à disposition des informations	5
1.2 Coûts de production et de traitement de l'information	5
2. Les caractéristiques des données.....	7
3. La valeur économique des données	8
4. Les contraintes de financement de l'administration productrice des données	8
II.- Principes généraux à respecter dans la mise en place d'une tarification.	9
III.- Les modalités de fixation d'une éventuelle redevance.....	10
1. Tarification forfaitaire	10
2. Tarification proportionnelle	10
3. Les possibilités de différenciation tarifaire et de modulation.....	11
4. Modalités de facturation	12
5. Dispositif permettant de favoriser au mieux l'innovation	12
5.1 Une mise à disposition gratuite pour expérimenter et tester	12
5.2 Soutien aux PME innovantes	13
Annexe : contenu indicatif du dossier de demande d'avis.....	14

Introduction

Faciliter l'accès aux informations publiques et leur réutilisation afin de favoriser la transparence démocratique, l'innovation et la création de valeur économique est une priorité de l'action gouvernementale.

La circulaire du Premier ministre du 26 mai 2011 a posé le principe d'une réutilisation gratuite, y compris pour un usage commercial, pour les informations des administrations de l'État et de ses établissements publics administratifs. Ainsi, une très grande majorité des informations publiques ont-elles vocation à être mises à disposition gratuitement.

Dans certains cas particuliers, la réutilisation peut toutefois faire l'objet d'une redevance, comme le prévoit l'article 15 de la loi du 17 juillet 1978. Conformément au décret n°2011-577 du 26 mai 2011, le principe de cette redevance de réutilisation doit faire l'objet d'un décret, après avis du COEPIA qui se prononce sur la base d'éléments dûment motivés.

Dans ce cadre, le présent document concerne les administrations de l'État et ses établissements publics administratifs.

Tout projet de mise en place d'une nouvelle redevance doit ainsi faire l'objet d'une justification précise au regard de circonstances particulières et donner lieu à l'élaboration d'une étude d'impact.

Pour remplir leur rôle, les redevances doivent de manière générale être acceptables par les réutilisateurs tant dans leur niveau que dans leurs modalités et ne pas faire obstacle aux initiatives susceptibles de développer et de dynamiser les marchés.

L'application de redevances appelle en outre une qualité de service dans la mise à disposition des données aux réutilisateurs. Cet engagement de qualité est essentiel pour les opérateurs dont l'activité économique repose sur l'exploitation des données. La mise en place d'une tarification devra donc faire l'objet d'échanges préalables avec des réutilisateurs potentiels afin de cerner les besoins en matière de qualité, de formats et de modalités de diffusion (périodicité de mise à jour, besoin d'assistance, etc.).

Pour la demande d'avis soumise au COEPIA, chaque projet d'instauration d'une redevance sera accompagné d'un dossier justificatif élaboré conformément au modèle annexé au présent document¹.

Dans ce contexte, le présent document, qui a fait l'objet d'une concertation approfondie avec les différentes parties intéressées, a donc un double objectif :

- **guider les administrations** de l'État dans la décision de mettre en place une éventuelle redevance et dans l'élaboration de leur dossier de demande d'avis au COEPIA ;
- **tracer un premier cadre indicatif et non contraignant** à la formation du COEPIA qui aura à se prononcer sur les demandes de mise en place de redevances de façon à favoriser une application cohérente et homogène du dispositif défini par la circulaire du 26 mai 2011.

Il indique ainsi les critères pertinents par rapport auxquels un projet de nouvelle tarification pourra être motivé, rappelle les principes généraux susceptibles de s'appliquer à toute mise en place de redevance et apporte des éclairages sur les modalités de tarification possibles.

¹ Note : ce modèle sera annexé au présent document ultérieurement

I.- Critères pour justifier une tarification dans des cas particuliers

Le principe de la mise en place d'une tarification de la réutilisation d'informations publiques doit être justifié par des circonstances particulières et répondre à un certain nombre de conditions.

En tout état de cause, l'existence de contraintes budgétaires ne saurait à elle seule fonder l'instauration d'une redevance.

Pour déterminer dans quels cas une tarification peut se justifier, un ensemble de critères doivent ainsi être pris en considération :

- les coûts supportés par l'administration ;
- les caractéristiques des données ;
- la valeur économique des données ;
- les contraintes de financement de la production des données ;
- la présence éventuelle d'organismes privés produisant des données substituables ².

Il est rappelé que, conformément à la circulaire du Premier ministre du 26 mai 2011, toute administration souhaitant soumettre un projet de tarification au COEPIA devra solliciter le concours de l'APIE pour établir le montant et les modalités de la redevance.

1. Les coûts supportés par l'administration

La tarification doit être justifiée par des coûts supportés par l'administration tout en étant proportionnée à la qualité des données et à leur valeur économique.

Le dossier de motivation d'un projet de mise en place d'une nouvelle redevance devra comporter un état précis de tous les éléments de coûts qui entreront dans la tarification proposée.

Article 15 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 (« la Loi »)

« 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 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.

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. »

² Ce point pourra faire l'objet de développements ultérieurs

1.1 Coûts associés à la mise à disposition des informations

Dans certains cas, l'administration doit engager des investissements au-delà des seuls coûts nécessaires à l'exécution d'une mission de service public pour permettre la réutilisation des données publiques. Si ces coûts sont substantiels, il est légitime de ne pas les laisser à la seule charge du contribuable et de les répercuter sur les réutilisateurs.

Par coûts de mise à disposition, on entend l'ensemble des investissements spécifiques réalisés par l'administration pour permettre l'exploitation des données au-delà de la mission de service public. Cela recouvre les investissements dans des dispositifs techniques dédiés et dans l'adaptation des formats, mais aussi les dépenses liées à des traitements spécifiques et à la gestion et l'accompagnement des demandes de réutilisation.

Exemples (liste non exhaustive) :

- anonymisation des données
- extraction à la demande
- mise en place d'un dispositif d'accès aux données adapté à la nature et la volumétrie des données (web service, serveur FTP, hébergement, stockage et serveur dédiés, autres infrastructures dédiées ...)
- structuration des données
- indexation des données
- modification du format des données
- accompagnement pour des bases de données complexes (assistance préparatoire, aide à la prise en main de la base, service type « hot line », etc.)
- etc.

Ces coûts, qui devront être quantifiés et documentés de manière précise par l'administration souhaitant soumettre un projet de tarification pour avis au COEPIA, sont à reconsidérer régulièrement en fonction de l'évolution des missions de service public et des progrès techniques.

1.2 Coûts de production et de traitement de l'information

Certains investissements autres que les investissements relatifs à la mise à disposition, liés à la production des données, peuvent dans certains cas justifier l'établissement d'une redevance et être pris en compte dans son assiette. Cette faculté peut dépendre de la position de l'administration productrice des données dans la chaîne de valeur, c'est-à-dire de la nature et de l'importance de la valeur ajoutée apportée aux données par l'administration. A priori, trois cas peuvent se présenter :

- l'administration met à disposition des données directement issues de l'exécution d'une mission de service public de base, sans valeur ajoutée ni traitement particulier ;
- l'administration apporte de la valeur ajoutée à des informations produites dans le cadre de l'exécution de sa mission de base de service public ;
- l'administration investit dans la production d'une base de données ou dans l'enrichissement d'informations à la demande des réutilisateurs.

a) Mise à disposition de « données brutes »

Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions de service public, l'administration collecte et produit de nombreuses données : données fiscales, comptables, juridiques, économiques, sociales, environnementales, etc.

Ces données, qui sont directement produites à l'occasion de l'exercice d'une mission de service public « de base », peuvent être qualifiées de données « brutes »³ dans la mesure où elles n'ont fait l'objet d'aucun traitement, enrichissement ou structuration, c'est-à-dire d'aucune amélioration particulière. Leur coût de production est dans ces conditions le plus souvent indissociable du coût de mise en œuvre des missions de service public dont elles dérivent.

Certaines de ces données ne peuvent être collectées que par la puissance publique et ne peuvent être obtenues par d'autres sources. Il s'agit alors de données de référence pour l'ensemble de la société et de l'économie.

Ces données ne sont généralement pas directement exploitables dans le cadre d'une activité économique, laissant au réutilisateur une importante charge d'enrichissement pour réaliser un produit commercialisable. Aussi, une tarification ne peut être fondée ni sur les coûts de collecte, ni sur les coûts de production de ces données, mais uniquement le cas échéant sur les investissements d'infrastructure permettant leur diffusion (cf. b) ci-dessous).

Les dépenses prises en considération dans l'élaboration de la tarification doivent faire l'objet d'une justification documentée.

b) Enrichissement des informations produites dans le cadre de la mission de base du service public

Souvent, l'administration apporte une valeur ajoutée aux données « brutes » qu'elle produit, dans le souci de rendre ces données plus accessibles pour les citoyens et pour tous types d'utilisateurs ou d'en améliorer la qualité : contrôles, mise en forme des données, structuration des données dans une base de données, création de liens hypertextes, indexation des données, numérisation, mise en place d'infrastructures de diffusion etc. ...

La base de données enrichie peut être un produit dérivé de l'exécution d'une mission de service public visant à assurer un accès large aux informations publiques mais qui ne relève pas de l'exercice même des missions centrales de l'État ou de ses établissements publics.

Dans de tels cas, le financement de l'enrichissement et de la diffusion des informations peut relever d'un arbitrage. Il peut être décidé de financer cet investissement entièrement par l'impôt, ou alors de faire contribuer les bénéficiaires directs et à ce titre de soumettre la réutilisation à redevance.

L'option proposée devra être dûment justifiée par l'organisme soumettant un projet de tarification au COEPIA pour avis.

Au regard des contraintes de financement des administrations publiques, le choix d'un financement au moins partiel par les utilisateurs peut aussi se poser dans certains cas pour l'amélioration de ressources informationnelles existantes ou la création de nouvelles bases de données à valeur ajoutée lorsque l'investissement correspondant est important et que, tout en étant utile aux administrations, il peut intéresser des réutilisateurs.

La ressource budgétaire propre tirée des redevances de réutilisation peut en effet dans certains cas s'avérer indispensable pour lancer des projets innovants qui n'auraient pu être financés par la dotation annuelle de l'entité publique.

Cependant, comme il a été dit plus haut, le motif budgétaire ne peut être le seul motif de création d'une redevance dans ce type d'hypothèse (voir également ci-dessous point 4).

³ La notion de données « brutes » rejoint ici celle traditionnellement retenue par les économistes. Cette notion diffère de la notion généralement promue par les développeurs et le mouvement « Open data » pour lesquels les « données brutes » font référence à des bases de données dans un format exploitable par opposition par exemple à des informations sous format PDF.

c) Production d'informations enrichies à la demande des réutilisateurs

L'administration n'a pas vocation à réaliser des prestations à façon à la demande de réutilisateurs au-delà ce qui est nécessaire à une mise à disposition efficace des données publiques, et notamment pour enrichir ou créer une base de données à partir de données publiques, une telle prestation relevant avant tout de l'initiative privée. Toutefois, dans certaines circonstances, des motifs d'intérêt général peuvent justifier qu'une administration s'acquitte de cette tâche en sus de sa mission publique lorsqu'elle fait l'objet d'une demande explicite des réutilisateurs et qu'elle est seule à même de pouvoir la réaliser. Il s'agit notamment des cas où :

- la production de la base de données nécessite l'accès à des données à caractère personnel ou à un niveau de détail ne permettant pas de respecter le secret statistique ;
- la production de la base de données demande la manipulation de données très complexes dont la maîtrise demanderait un transfert de connaissances très important. Compte tenu de ce coût de transfert, il peut être plus efficace que la base soit directement réalisée par l'administration productrice de la donnée ;
- la production de la base de données requiert un investissement très substantiel et présente un intérêt pour un ensemble d'utilisateurs. Dans ce cas, l'investissement peut avantageusement être mutualisé par la personne publique plutôt qu'il ne soit réalisé par chaque réutilisateur individuellement (exemple : numérisation d'archives). Ainsi, l'intérêt général peut justifier que l'entité publique réalise l'investissement et mette la base de données à la disposition de l'ensemble des acteurs intéressés.

Dans de tels cas, l'administration réalise en dehors de ses besoins propres un investissement profitant à certains acteurs économiques qui en retirent un avantage direct. Cet investissement a donc vocation à être financé par la perception de redevances.

2. Les caractéristiques des données

La nature et l'ampleur des investissements consentis par l'administration vont jouer sur les caractéristiques des données et sur leurs qualités. Le niveau de qualité des données constitue un des critères objectifs au regard duquel le principe et le niveau d'une éventuelle redevance de réutilisation doivent être appréciés et justifiés.

En effet, la qualité des données mises à disposition par l'administration aura une incidence sur les conditions de valorisation économique de ces données par les réutilisateurs. Le montant de la redevance devra logiquement être minoré pour des données de moindre qualité.

La qualité des données recouvre notamment :

- les formats des données ;
- le degré d'exhaustivité des données ;
- la fréquence de leur mise à jour ;
- le degré de fiabilité ou de précision des données ;
- le degré d'enrichissement et de structuration des données. Il s'agit ici de distinguer les données brutes issues directement de l'observation ou de la collecte, des données contrôlées, traitées, organisées, assemblées, dans une base de données structurée.

Il est recommandé que les précisions utiles sur les caractéristiques des données mises à disposition soient apportées dans les licences, étant entendu que la qualité de ces données devrait être équivalente à celle des données utilisées par l'administration pour ses besoins propres.

En cas de modifications des formats de mise à disposition, l'administration devra en informer les réutilisateurs avec une période de préavis suffisante.

La fourniture gratuite sur demande d'un échantillon des données est souhaitable afin de permettre aux réutilisateurs de réaliser des tests préalables avant souscription d'une licence.

3. La valeur économique des données

La fixation d'une redevance de réutilisation des données publiques basée uniquement sur une approche par les coûts peut aboutir à une situation où le niveau de la redevance se révélera dissuasif pour le développement du marché de la réutilisation.

Pour cette raison, il est recommandé aux administrations souhaitant mettre en place des redevances d'intégrer dans leur démarche de tarification une analyse préalable visant à estimer l'intérêt que ces données suscitent auprès des réutilisateurs potentiels ainsi que l'acceptabilité du montant de la redevance envisagée. Il convient, a minima, de recueillir les informations déjà disponibles et de compléter cette analyse en rencontrant un échantillon significatif de réutilisateurs potentiellement intéressés et présentant des profils variés (TPE-PME/grandes entreprises, acteurs en place/nouveaux entrants éventuels, différents secteurs d'activité). Ces contacts doivent également permettre de déterminer les conditions de mise à disposition des données publiques adaptées aux besoins des réutilisateurs.

L'intérêt économique des réutilisateurs et donc l'acceptabilité de la redevance envisagée dépend principalement des perspectives de chiffres d'affaires et de profits pouvant être générés à partir des données publiques. En cas de manque de visibilité, notamment pour les nouveaux marchés, la prise de risque associée à l'exploitation des données publiques sera plus importante et la rentabilité plus aléatoire, ce qui aura un impact sur le niveau de tarification acceptable par les opérateurs économiques.

4. Les contraintes de financement de l'administration productrice des données

Dans certains cas, les contraintes de financement de l'administration productrice des données sont également un critère qui sera pris en compte dans l'examen des demandes de tarification et qui pourra justifier dans certains cas la mise en place de nouvelles redevances.

Ce peut être le cas lorsque la production des données est l'activité principale, sinon unique, de l'entité productrice de données, et que celle-ci n'est pas ou n'est que partiellement financée sur le budget de l'État. Dans un tel cas, le financement sur ressources propres s'opère généralement via la diffusion payante des données et la mise en place de redevances de réutilisation.

Dans de telles situations, le mode de financement de la production et de la diffusion des informations publiques est la conséquence d'un choix quant au partage des coûts d'investissement entre les contribuables et les utilisateurs, choix guidé à la fois par des priorités politiques et par des contraintes budgétaires.

Lorsque la production, l'enrichissement et/ou la diffusion des données ne relèvent pas de la mission de service public de base, il pourra également être envisagé qu'une partie au moins de l'investissement nécessaire à la production et la diffusion des informations publiques soit financée par les usagers et les réutilisateurs (voir ci-dessus point 1. 2. b.).

II.- Principes généraux à respecter dans la mise en place d'une tarification.

Dans tous les cas où la réutilisation sera soumise à redevance, l'administration devra respecter un certain nombre de principes ; il s'agit à la fois de principes d'ordre juridique et de principes d'ordre pratique :

- **respect du principe d'égalité et de non discrimination** : ce principe s'applique à la fois pour le calcul du montant de la redevance, les conditions de réutilisation fixées par les licences et les modalités de mise à disposition offertes aux réutilisateurs.

Lorsque des administrations réutilisent elles-mêmes les informations dans le cadre de leurs activités commerciales, elles doivent être soumises au paiement de la redevance applicable aux usages commerciaux. Lorsqu'il s'agit de l'administration productrice des informations, le montant de la redevance doit être imputé dans les coûts afférents à l'activité commerciale⁴.

Le principe de non discrimination ne fait pas obstacle à une différenciation tarifaire entre catégories de réutilisateurs lorsque celle-ci est justifiée par une différence objective de situation ou par des modalités de mise à disposition différentes (cf. chapitre III).

- **veiller à ne pas créer de barrières à l'entrée en fixant des niveaux de tarifs trop élevés**, particulièrement lorsque les informations publiques constituent la seule source disponible, de façon à favoriser l'innovation et la création économique par tout type d'opérateur.
- **justification du respect du plafond légal** : l'administration doit établir une fiche justificative présentant de façon précise les éléments de coûts constitutifs du plafond, les hypothèses retenues quant au nombre potentiel de réutilisateurs permettant de justifier *a priori* du respect du plafond et le suivi des redevances annuelles effectivement perçues (nombre de réutilisateurs et montants versés). Pour établir cette fiche, l'administration peut se référer aux documents établis par l'APIE.
- **simplicité, lisibilité et prévisibilité des modalités de tarification** : les conditions de tarification et de mise à disposition associées (notamment les formats de données) doivent être transparentes et toute révision éventuelle doit faire l'objet d'une information préalable des réutilisateurs le plus en amont possible.
- **veiller au maintien du niveau de qualité des données et offrir des modalités de mise à disposition adaptées à la nature des données et aux besoins généraux des réutilisateurs.**
- **proportionnalité au regard des frais de gestion induits.** Les frais de gestion engendrés par la mise en place d'une tarification (signature de licences, recouvrement des redevances ...) ne doivent pas représenter une part prépondérante du montant de la redevance. Si tel était le cas, la réutilisation doit être gratuite.

⁴ 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.

III.- Les modalités de fixation d'une éventuelle redevance

Lorsque les motifs permettant de justifier le principe d'une tarification sont réunis, il conviendra d'établir la formule tarifaire sur la base des principes généraux rappelés au chapitre II. Plusieurs modalités tarifaires sont possibles et le choix sera guidé par un souci de simplicité et par les pratiques des marchés sur lesquels se positionne la réutilisation des informations publiques. Il conviendra également de tester l'acceptabilité de la formule tarifaire choisie par les réutilisateurs.

Il existe plusieurs possibilités de formules tarifaires allant du forfait à une formule en tout ou partie proportionnelle.

L'administration devra justifier son schéma tarifaire au regard des enjeux, des contraintes de mise en œuvre et de son impact sur la capacité des réutilisateurs à acquérir les données.

1. Tarification forfaitaire

Le forfait présente l'avantage de la simplicité. Il peut être global ou unitaire, c'est-à-dire s'appliquer à la totalité d'un ensemble informationnel ou à des composants élémentaires (exemple : forfait par image, par document, par ligne d'une base de données...). Il peut être fixe ou dégressif en fonction du nombre d'unités réutilisées.

En revanche, un tarif forfaitaire trop élevé peut être dissuasif pour les acteurs économiques les plus modestes et ne constitue pas forcément la meilleure façon de satisfaire au principe d'égalité.

La tarification forfaitaire peut aussi être différenciée selon la nature de l'entreprise, pour prendre en compte les sociétés dotées de filiales (sociétés dites « groupes »). Dans ce cas, le forfait peut varier en fonction du nombre de filiales.

2. Tarification proportionnelle

La tarification peut être en tout ou partie proportionnelle dans les limites du plafond tarifaire de l'article 15 de la Loi ; la partie variable de la redevance peut être de deux types :

- une part variable fonction du chiffre d'affaires généré par la réutilisation des informations publiques.

- une part variable fonction d'un paramètre quantitatif représentatif de l'activité générée par la réutilisation, tel que le nombre de produits vendus ou le nombre de licences commercialisées par le réutilisateur. Cette logique rejoint une pratique des marchés très répandue comme à titre d'exemple :

dans l'édition papier, une pratique courante est la tarification au nombre d'ouvrages publiés ;

sur internet, la tarification s'exprime généralement au forfait ou au clic ;

dans la publication de logiciels, la tarification est souvent fonction du nombre de licences attribuées.

Une tarification proportionnelle est conforme à la jurisprudence du Conseil d'État⁵ qui a confirmé la possibilité de tenir compte dans l'établissement des redevances pour services rendus de l'avantage économique procuré au bénéficiaire. Cette possibilité a été rappelée dans un avis récent de la CADA du 26 mai 2011.

Une tarification proportionnelle présente l'avantage d'être souvent plus équitable qu'un forfait et d'être pleinement compatible avec l'objectif de favoriser l'innovation. Elle

⁵ CE 16 juillet 2007 n°293229, *Syndicat national de défense de l'exercice libérale de la médecine, Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique.*

CE 7 octobre 2009 n°309499, *Société d'équipement de Tahiti et des îles (SETIL)*

correspond par ailleurs au principe d'une rémunération proportionnelle des droits de propriété intellectuelle que peut détenir l'administration sur les informations publiques.

Elle peut s'accompagner de la fixation d'un montant de redevance minimum (part forfaitaire du tarif) pour couvrir les frais de mise à disposition, et de la fixation d'une redevance maximale ce qui présente par ailleurs l'avantage de faciliter la vérification du respect du plafond tarifaire fixé par l'article 15 de la Loi.

Toutefois, cette formule nécessite pour être opérationnelle que la part de chiffre d'affaires généré par l'information publique ou la variable retenue soit clairement identifiable, adaptée aux pratiques du marché et contrôlable. Le coût d'identification de ce chiffre d'affaires pour le réutilisateur ainsi que le coût de contrôle pour l'administration ne doivent pas être disproportionnés par rapport aux enjeux. De plus, dans certains cas, l'utilisation des données publiques peut générer des avantages économiques indirects difficilement mesurables.

Par ailleurs, dans le cas d'une tarification proportionnelle au chiffre d'affaires, un équilibre tarifaire peut être difficile à trouver lorsque la réutilisation s'inscrit potentiellement dans des modèles économiques excessivement variables et avec des niveaux de valeur ajoutée par le réutilisateur d'ampleur très différente. Dans ce cas, une formule mixte conjuguant une tarification proportionnelle en dessous d'un certain seuil de chiffre d'affaires, pour favoriser un large accès aux données, et un forfait au-delà peut le cas échéant être envisagée.

3. Les possibilités de différenciation tarifaire et de modulation

D'une manière générale, trois grandes catégories de réutilisation peuvent être distinguées : la réutilisation commerciale, la réutilisation interne et la réutilisation non commerciale.

Ces trois types de réutilisation s'inscrivent en effet dans des logiques différentes, les informations publiques procurant dans les deux premiers cas un avantage économique au réutilisateur. Des différenciations tarifaires peuvent être envisagées en fonction de ces situations de réutilisation objectivement différentes tout en tenant compte des problématiques de contrôle.

Pour délimiter ces usages, il est proposé de retenir les définitions suivantes :

- **Réutilisation non commerciale**

Une réutilisation non commerciale se définit par l'absence totale de recettes ou de contreparties financières directes ou indirectes retirées de la réutilisation. Elle correspond à une utilisation des informations publiques hors de toute activité économique (exemple : utilisation des informations à des fins de recherche).

- **Usage interne**

Cet usage correspond à l'exploitation d'une information publique pour les besoins propres d'un acteur économique ou pour un usage interne, par exemple, pour une étude de marché ou aux fins de prospection commerciale. L'information publique participe alors au processus économique de l'entreprise sans être directement exploitée, ni diffusée à des tiers.

- **Réutilisation commerciale**

Une réutilisation commerciale correspond à l'exploitation des informations publiques dans le cadre d'une activité économique, soit pour un usage interne (exemple : utilisation des données pour une étude de marché) soit en vue de l'élaboration de produits ou services, gratuits ou payants.

En règle générale, la gratuité, ou une tarification limitée aux coûts de mise à disposition, est préconisée pour les usages non commerciaux. Lorsque la réutilisation commerciale est soumise à redevance, une tarification positive pour des réutilisations non commerciales peut néanmoins être justifiée dans certains cas particuliers, notamment dans les cas suivants :

- l'administration productrice des données doit financer une partie de son budget de fonctionnement par ressources propres ;
- l'investissement réalisé par l'administration pour produire les données est particulièrement important ;
- des informations substituables sont produites par des opérateurs privés ;
- la réutilisation non commerciale est susceptible de porter préjudice à des opérateurs exploitant ces mêmes données publiques dans le cadre d'une activité économique.

Par ailleurs, il est possible de prévoir des modulations tarifaires sur la base de critères objectifs, applicables et contrôlables de manière facile et sûre de façon à garantir la lisibilité, l'équité et la sécurité juridique du dispositif. Par exemple :

- des modulations en fonction des modalités de mise à disposition proposées (CD ROM, serveur internet,...) ou des fréquences de mise à jour lorsque plusieurs options sont proposées aux réutilisateurs et que celles ci correspondent objectivement à des coûts différents pour l'administration ;
- des barèmes exprimés en fonction du nombre de produits vendus ou du nombre de pages consultées avec des paliers dégressifs en fonction des quantités.

Une vigilance particulière de l'administration est requise en cas de différenciation ou de modulation tarifaire pour assurer un traitement équitable de l'ensemble des réutilisateurs. Il est notamment souhaitable que la licence de réutilisation explicite l'usage général des données (non commercial, interne ou commercial) et précise les utilisations particulières envisagées par le réutilisateur.

4. Modalités de facturation

Les modalités de facturation devront être simples et prendre en compte autant que possible les contraintes des opérateurs économiques.

Pour des données mises à jour régulièrement, une facturation de la réutilisation des informations sur une base annuelle sera le plus souvent à privilégier.

Lorsque la réutilisation concerne un stock de données ne connaissant que des mises à jour peu fréquentes et peu importantes (données d'archive par exemple) il est possible d'étaler la facturation de la redevance sur la durée contractuelle d'exploitation, par tranches annuelles. Cette faculté sera bien sûr fonction du montant de la redevance.

5. Dispositif permettant de favoriser au mieux l'innovation

Afin de favoriser au mieux l'innovation à partir de la réutilisation des données publiques, il est conseillé que la tarification, lorsqu'elle est forfaitaire, s'accompagne de dispositions particulières à l'instar du « dispositif innovation » imaginé par l'APIE.

Ce dispositif, présenté aux membres de la formation spécialisée du COEPIA, se compose de deux modules indépendants.

5.1 Une mise à disposition gratuite pour expérimenter et tester

L'objectif est d'offrir l'avantage de la gratuité aux structures de tout type pendant la phase de recherche et développement et de mise au point de leur nouveau produit ou service développé à partir d'informations publiques et notamment d'une base de données. Le réutilisateur est autorisé à exploiter gratuitement un échantillon substantiel, voire la totalité des données, pendant une période de 3 à 6 mois par exemple, y compris si cette exploitation

s'inscrit dans une logique économique. Cette période de test pourra être prolongée le cas échéant.

Cette licence gratuite ne permet pas en revanche de commercialiser les données ou des produits élaborés à partir de données mises à disposition sous cette licence, mais autoriserait le réutilisateur à mener toute action nécessaire à la mise au point, au développement et au test auprès des clients potentiels d'une nouvelle application, d'un nouveau produit ou service.

5.2 Soutien aux PME innovantes

Ce module peut être considéré comme un complément optionnel au dispositif précédent. Il s'adresse aux PME innovantes qui ont ou non bénéficié préalablement de la licence d'essai gratuite. Il s'agirait d'octroyer des conditions de réutilisation préférentielles aux PME justifiant d'un projet innovant utilisant des données publiques. Ce module s'inscrirait dans le cadre du régime d'aide d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation (régime n°X60/2008 exempté de notification).

Si le réutilisateur répond aux critères d'éligibilité, il pourrait bénéficier pendant 2 ans d'un abattement de 75% sur le tarif de réutilisation commerciale. A l'issue des 2 ans, le tarif normal s'applique. Pour pouvoir bénéficier de cet abattement « innovation », le réutilisateur devrait :

- être une PME au sens du règlement CE n°800/2008 de la Commission du 6 août 2008 ;
- pouvoir justifier d'un projet innovant, c'est-à-dire détenir un label « innovation » ou bénéficier d'une aide en la matière ;
- attester d'un lien entre le projet innovant et l'achat des données publiques.

Ce module présente l'avantage :

- de donner aux nouveaux entrants le temps de solidifier leur trésorerie avant de payer le « plein tarif » ;
- de ne pas fragiliser les entreprises déjà présentes sur le marché ;
- de s'assurer que l'avantage procuré, et donc le sacrifice financier consenti par l'administration, se fait dans une logique d'innovation et donc potentiellement pour un mieux être économique et social ;
- de garantir un revenu minimum aux administrations productrices des données.

Les présentes lignes directrices feront l'objet de révisions périodiques pour tenir compte de l'expérience acquise à l'occasion de l'examen des projets de redevance par le COEPIA.

Annexe : contenu indicatif du dossier de demande d'avis

Conformément à la circulaire du Premier ministre du 26 mai 2011, le dossier de demande d'avis doit être adressé aux services du Premier ministre (SGG).

Toute administration peut solliciter l'appui de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE : apie@apie.gouv.fr)⁶.

Réf.	Thème	Liste indicative des éléments à fournir
✓ Présentation générale synthétique du projet		
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Présentation des données ▪ Mode de diffusion actuel des données ▪ Description détaillée de la chaîne de production et de diffusion des données ▪ Demandes de réutilisation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contenu des données, type de données ▪ Contexte de production des données par l'administration (dans le cadre de quelle mission ?, avec quel objet ?, quelles contraintes réglementaires ?) ▪ Caractérisation : données de référence ? / existence d'autres sources publiques et/ou privées ? ▪ L'administration détient-elle des droits de propriété intellectuelle sur les données ? ▪ Les données concernées contiennent-elles des droits de propriété intellectuelle détenus par des tiers ? ▪ Les données concernées sont-elles visées par une recommandation générale ou particulière de la CNIL ? ▪ Utilisation interne à l'administration ; diffusion sur un site internet ▪ Cas actuels ou passés de réutilisation ▪ Existence ou non de demandes ▪ Caractérisation des demandes : quel type de réutilisateur ? pour quel objet ?

✓ Les coûts supportés par l'administration		
1 Les coûts de mise à disposition		
§1.1.1	<p>Des investissements spécifiques ont-ils été réalisés par l'administration pour faciliter la réutilisation des données publiques, au-delà de ses besoins propres pour exécuter une mission de service public ? Ces investissements peuvent légitimer la mise en place d'une redevance de réutilisation.</p> <p>Exemples : anonymisation, numérisation, indexation, modification du format, mise en place d'un dispositif d'accès aux données adapté à la nature et la volumétrie des données, accompagnement pour des bases de données complexes, ...</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Description de la nature des coûts spécifiques à la mise à disposition ▪ Présentation chiffrée des coûts spécifiques, directs et indirects, à la mise à disposition (transmission des échantillons, signature des licences, facturation, recouvrement, etc.) ▪ Répartition du montant des investissements (financiers, matériels et humains) dans le temps

⁶ La circulaire du Premier ministre du 26 mai 2011 prévoit en son annexe III : « Il revient à l'administration d'établir avec le concours de l'APIE le montant et les modalités de la redevance ainsi qu'un projet de licence payante qui peut prévoir des mesures de nature à favoriser l'innovation ».

2 Investissements réalisés par l'administration hors coûts de mise à disposition		
§I.1.2	<p>Les données mises à disposition peuvent présenter des degrés d'enrichissement différents. Généralement, une base de données enrichie est plus facile à exploiter par un réutilisateur, diminuant ainsi les coûts d'appropriation pour réaliser des produits commercialisables.</p> <p>Exemple : contrôle des données, structuration dans une base de données, création de liens hypertexte, indexation, numérisation, croisement à la demande de deux bases de données, etc.</p> <p>Ces enrichissements peuvent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - être apportés à la demande des réutilisateurs pour répondre à un besoin d'intérêt général, - découler de l'exécution d'une mission de service public, sans relever de l'exercice même des missions centrales de l'État. 	<p><i>Dans l'hypothèse d'un projet de tarification allant au-delà des coûts de mise à disposition :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Description et motivation des enrichissements apportés par l'administration aux données ▪ Justification de la prise en compte totale ou partielle de ces coûts dans la redevance de réutilisation ▪ Présentation chiffrée des coûts directs et indirects liés à l'enrichissement des données ▪ Répartition des investissements (financiers, matériels et humains) dans le temps
3 Justification du plafond légal		
§II	<p>L'article 15 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 précise que le total des redevances perçues ne doit pas dépasser la somme des coûts de collecte, de production et de mise à disposition, augmentée, le cas échéant, d'une rémunération raisonnable des investissements.</p> <p>L'administration peut faire appel à l'APIE pour déterminer le plafond légal des redevances pouvant être perçues.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiche justificative présentant de façon précise les éléments de coûts constitutifs du plafond et les hypothèses retenues quant au nombre de réutilisateurs potentiels estimé sur la base notamment des demandes reçues et de l'analyse présentée au point 6.
4 Contraintes de financement de l'administration productrice des données		
§I.4	Informations budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modalités de financement de la production et de l'enrichissement des données ▪ Affectation prévisionnelle des ressources tirées des redevances de réutilisation

✓ <i>Les caractéristiques détaillées des données</i>		
5 La qualité des données		
§I.2	<p>La qualité des données se définit notamment par rapport aux caractéristiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les formats - le degré d'exhaustivité - la fréquence de leur mise à jour - le degré de fiabilité ou de précision - le degré d'enrichissement et de structuration des données - la qualité des métadonnées <p>Le montant de la redevance sera minoré si la qualité des données est jugée faible par rapport aux critères énoncés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Description précise des caractéristiques des données ▪ Projet de licence de réutilisation d'informations publiques

6 La valeur économique, patrimoniale et culturelle des données		
§I.4	<p>Analyse visant à estimer l'intérêt suscité par les données auprès des réutilisateurs ainsi que l'acceptabilité du montant de la redevance envisagée.</p> <p>Il est recommandé que cette analyse puisse comporter a minima les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informations déjà disponibles : description du marché, principaux acteurs, réutilisateurs actuels, etc. - Rencontre avec un échantillon significatif de réutilisateurs potentiels et présentant des profils variés - Attente des réutilisateurs par rapport aux conditions de mise à disposition <p>Cette analyse peut être réalisée avec l'appui de l'APIE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Synthèse de l'analyse ▪ Le cas échéant, rapport de l'APIE

✓ **Les modalités de fixation de la redevance**
(Elles peuvent être élaborées avec le concours de l'APIE)

8 Présentation de la formule tarifaire

§III.1 et §III.2	<p>Justification du schéma tarifaire (forfait ou autre formule) au regard des enjeux, de la politique générale déployée par l'administration, des contraintes de mise en œuvre et de son impact sur la capacité des réutilisateurs à acquérir des données. L'administration doit notamment veiller à ne pas créer des barrières à l'entrée en fixant des niveaux de tarifs trop élevés ou trop bas en créant des distorsions de concurrence sur le marché pertinent.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Présentation et justification de la formule tarifaire retenue
------------------	--	---

9 Les possibilités de différenciation tarifaire et de modulation

§III.3	<p>Il est possible de prévoir des montants de redevances différents en fonction des usages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réutilisation non commerciale - Réutilisation interne - Réutilisation commerciale <p>Par ailleurs, il est possible de prévoir des modulations tarifaires sur la base de critères objectifs, applicables et contrôlables. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des modulations en fonctions des modalités de mise à disposition proposées, des fréquences de mise à jour, des formats, de la quantité des données, etc. - des barèmes exprimés en fonction d'un paramètre physique comme le nombre de produits vendus ou le nombre de pages consultées avec des paliers dégressifs en fonction des quantités. <p>Ces modalités de tarification doivent respecter :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le principe d'égalité et de non discrimination entre les différents réutilisateurs ; - le principe de simplicité, lisibilité et de prévisibilité. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Justification des choix concernant une éventuelle différenciation et/ou modulation tarifaire ▪ Projet de licences de réutilisation d'informations publiques
--------	---	--

10 Modalités de facturation

§III.4	<p>Les modalités de facturation doivent être simples et prendre en compte autant que possible les contraintes des opérateurs économiques.</p> <p>Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facturation sur une base annuelle pour les données mises à jour régulièrement ; - Facturation par abonnement ; - Étalement de la facturation de la redevance sur la durée contractuelle d'exploitation si celle-ci est supérieure à un an. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Présentation des modalités de facturation ▪ Projet de licence de réutilisation des informations publiques
--------	---	--

11 Dispositifs favorisant l'innovation

§III.5	<p>Le cas échéant, l'administration pourra mettre en place des dispositifs favorisant l'innovation à partir des données publiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise à disposition gratuite des données pendant une certaine période pour permettre au réutilisateur d'expérimenter et de tester des applications nouvelles - soutien aux PME innovantes : abattement de 75% pour les réutilisateurs répondant aux critères d'éligibilité. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Présentation, le cas échéant, des dispositifs permettant de favoriser l'innovation et leurs modalités d'application
--------	---	---