

*Le Premier Ministre*

Paris, le - 4 MARS 2019

N°366/19/SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour  
des comptes**

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

Par courrier en date du 11 décembre 2018, vous m'avez adressé un référé portant sur la valorisation des données de l'IGN, du CEREMA et de Météo-France, et plus largement sur l'application de la doctrine et les conditions d'application des règles relatives à l'ouverture des données, des codes sources des logiciels, et des licences associées mais également sur l'impact sur les modèles économiques des opérateurs et les équilibres budgétaires en découlant.

La Cour y formule les deux recommandations suivantes :

- clarifier la doctrine et les conditions d'application des règles relatives à l'ouverture des données et des codes sources des logiciels, ainsi que celles afférant à la gestion des licences ;
- redéfinir les modèles économiques des opérateurs en tirant les conséquences de l'ouverture des données publiques et de l'attrition des ressources propres correspondantes.

Je prends acte des constats et souscris globalement aux recommandations formulées par la Cour.

Comme le souligne le dernier rapport que m'a remis l'Administrateur général des données<sup>1</sup>, je considère que la donnée doit désormais être vue comme une infrastructure essentielle et critique du fonctionnement de l'économie et de l'Etat. La maîtrise de la production de la donnée, de son utilisation et de sa valorisation relève d'enjeux que l'on peut qualifier de souverains. Dans une économie de l'information, l'accès à une donnée de référence fiable et à jour est, en effet, le fondement et la condition du développement des services numériques.

Il convient, dans ces conditions, de s'assurer que la fourniture de ces données ne puisse être interrompue, qu'il s'agisse de défaillances involontaires ou d'actes malveillants. La construction d'une telle infrastructure adaptée nécessite ainsi la mobilisation de plusieurs leviers - financiers, contractuels, juridiques et techniques - ainsi que l'adaptation des modèles de gouvernance. Les opérateurs visés par ce rapport sont au cœur de ces préoccupations.

La Cour appelle, dans son référé, à une clarification de la doctrine de l'Etat en matière de données mais aussi des conditions d'application des règles relatives à l'ouverture des données. Sur ce point, il me semble qu'il ne s'agit pas tant d'adapter le corpus législatif et réglementaire - a priori robuste - que de clarifier son interprétation et sa mise en œuvre par les administrations et leurs opérateurs. Cet enjeu me semble, du reste, dépasser les trois opérateurs étudiés plus précisément par le contrôle et questionner plus globalement les moyens du pilotage et de la gouvernance par l'Etat de sa politique de la donnée au « jour le jour ». C'est un point dont l'Etat s'est insuffisamment préoccupé dans la période récente et qu'il convient de corriger.

J'ai demandé, à ce titre, à l'Inspection Générale des Finances, avec l'appui, le cas échéant, de la Direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication de l'Etat (DINSIC) qui pilote au niveau interministériel la politique d'ouverture des données et le service public de mise à disposition des données de référence, d'établir sous six mois un premier bilan de la mise en œuvre de l'ouverture des données et de ses impacts, des difficultés rencontrées par les ministères et leurs opérateurs et de proposer les mesures d'accompagnement adaptées.

Je souhaite, par ailleurs, que nous puissions dans les mois à venir, remettre en place une gouvernance et un suivi interministériels réels des déclinaisons sectorielles de notre politique de la donnée, à commencer par la donnée géographique et en lien avec les recommandations du rapport de Madame la députée Valéria Faure-Muntian.

#### Sur les modèles économiques :

La Cour appelle mon attention sur la situation créée par la diffusion gratuite des données produites par les établissements publics tels que Météo-France, l'IGN ou le CEREMA. Elle souligne que la mise en œuvre de la gratuité des données a fortement fragilisé ces opérateurs en déséquilibrant leur modèle économique et émet la recommandation de « redéfinir les modèles économiques des opérateurs en tirant les conséquences de l'ouverture des données publiques et de l'attrition des ressources propres correspondantes ».

Je suis particulièrement sensible à cette recommandation. En effet, la transformation induite par les lois numériques est très profonde et a un impact sur l'ensemble de la sphère publique. C'est pourquoi, elle doit être accompagnée et évaluée.

<sup>1</sup>

[https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/RapportAGD\\_2016-2017\\_web.pdf](https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/RapportAGD_2016-2017_web.pdf)

La fragilité économique des opérateurs concernés a été identifiée depuis plusieurs années indépendamment de la réduction de la subvention pour charge de service public. En effet, les données perdent continûment leur valeur marchande dans le contexte de l'apparition d'offres gratuites en partie concurrentes. Au total, les pertes pour ces acteurs se chiffrent annuellement à plusieurs millions d'euros, et si des compensations financières ont pu être versées, elles ont été partielles et non systématiques.

En pratique, les établissements se trouvent aujourd'hui dans une situation de forte dépendance à leurs ressources propres pour assurer tout investissement ou transformation. Cette situation est aggravée dans la mesure où le numérique nécessite de rester à la pointe de la technologie et des usages, ainsi que développer une grande agilité des structures et des équipements. Ces établissements ont besoin d'une capacité d'investissement importante pour devenir des composantes solides de la transformation numérique de l'Etat, en accélérant l'utilisation de ces données par les acteurs publics porteurs de politiques publiques, mais aussi pour en faciliter la réutilisation par les citoyens et les acteurs privés et accroître leur impact sur l'économie. Les projets de renouvellement de supercalculateur pour Météo France, ou encore de Géoplateforme porté par l'IGN, en sont des illustrations.

Dans ce contexte, la décision que j'ai prise de généraliser la gratuité de la réutilisation des données notamment à l'IGN, comme l'y invite par ailleurs le rapport parlementaire de Madame Faure-Muntian sur les données géographiques souveraines, et à Météo France au plus tard en 2022 nécessite d'accompagner cette mesure d'un temps de transition, notamment pour l'IGN, par une ultime homologation de sa licence gratuite jusqu'à cette date.<sup>2</sup>

Dans ce contexte, j'ai invité chaque opérateur concerné dans le respect du cadrage fixé par sa tutelle à redéfinir dans les plus brefs délais, et au plus tard à l'été 2019, son modèle économique et les conditions de son équilibre budgétaire, d'analyser les risques et opportunités spécifiques liés à l'ouverture des données et des codes sources, d'identifier en conséquence de nouveaux positionnements et offres de service et d'évaluer les besoins d'investissement spécifiques pour une bonne et rapide transition.

Un appui méthodologique des inspections, de la DINSIC et de la DITP pourra être mobilisé pour accompagner cette dynamique.

En complément, je souhaite que le plan d'investissement d'avenir (PIA) et le fonds de transformation de l'action publique (FTAP), qui soutiennent déjà certains investissements des opérateurs, puissent être sollicités de nouveau par ces opérateurs pour leur permettre de couvrir plus largement les investissements nécessaires à leur transformation numérique.

#### **Sur la base adresse nationale (BAN)**

Comme le précise la Cour, le projet de base adresse nationale (BAN), réunissant divers services (DINSIC, DGFIP) ou opérateurs de l'Etat (IGN), des acteurs de la société civile (association OpenStreetMap France/OSM et La Poste, illustre mes propos précédents, dans la mesure où la question de la gratuité de cette base a pu générer des tensions entre les acteurs du projet et ralentir sa mise en œuvre. Il doit être souligné que la gratuité de la BAN induira pour l'IGN une perte de recettes évaluée à 0,5 M€.

<sup>2</sup> A titre d'exemple, pour l'IGN, le coût est estimé à 5 à 6 M€ pour l'ensemble des licences.

Néanmoins, je considère que la constitution d'une base adresse nationale gratuite et unifiée est un enjeu important pour l'économie française ainsi que pour la chaîne de décision publique (gestion de crise, gestion des équipements, etc.) et doit constituer une priorité pour la transformation de l'Etat.

Eu égard à l'importance de ce projet, j'ai demandé à la DINSIC en lien avec les acteurs concernés de mettre en œuvre de nouvelles modalités de gouvernance et de fonctionnement, reposant sur la gratuité et en même temps sur la qualité de mise à jour collaborative, afin que la BAN soit effectivement diffusée gratuitement dans les plus brefs délais et au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2020 sous licence ouverte.

### Sur les licences et les codes sources

La Cour considère qu'il convient de clarifier le périmètre des informations publiques devant être mises à disposition gratuitement et émet la recommandation suivante : « clarifier la doctrine et les conditions d'application des règles relatives à l'ouverture des données et des codes sources des logiciels, ainsi que celles afférant à la gestion des licences ».

- S'agissant des licences sur les données

La Cour observe que les licences de réutilisation des données ne sont pas toutes homologuées, ou le sont à titre dérogatoire et temporaire. Elle constate également que ces licences comportent des caractéristiques contraignantes tant pour les producteurs (opérateurs) que pour les réutilisateurs de ces données. Elle indique par ailleurs que l'usage permis par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) de licences de réutilisation des données et des codes sources imposant l'obligation de repartage gratuit des améliorations apportées, dites licences de « repartage à l'identique » constitue un frein à la conclusion de partenariats extérieurs.

La décision de gratuité, complète à horizon 2022, permettra de simplifier de manière efficace la question de l'utilisation des licences dans la mesure où elle permettra de s'affranchir des doubles licences existantes (payantes ou gratuites avec obligation de repartage) facilitant ainsi le passage à la licence ouverte. Il ne devra alors être recouru à des licences spécifiques, qui restreignent les possibilités de réutilisation des données, qu'à titre très exceptionnel et dûment justifié. Pour autant, il me semble nécessaire de mieux accompagner les services de l'État, les collectivités territoriales, les délégataires de services publics et tout autre acteur concerné dans l'application de la réglementation relative à l'ouverture des données. C'est pourquoi, j'ai demandé à la DINSIC d'établir et de diffuser sous trois mois un guide pédagogique et opérationnel sur ces sujets.

- S'agissant des codes sources

La mise en œuvre de l'élargissement de la gratuité au champ des codes sources soulève des difficultés supplémentaires, par exemple dans son articulation avec la propriété intellectuelle. Elle ne devrait pas conduire à remettre en cause les objectifs de valorisation économique des résultats de recherche, inscrits pleinement dans les orientations des établissements et sur lesquels ils sont évalués, ce qui constituerait un changement de paradigme pour la définition des stratégies d'innovation et de co-innovation des organismes publics scientifiques et techniques.



Je souhaite donc disposer d'une évaluation de l'impact, tant économique que juridique, et même du point de vue de la souveraineté, de l'ouverture de ces codes sources dans les cas précités. A cet effet, une mission inter-inspections sera rapidement lancée, dans le but d'évaluer précisément l'impact de l'ouverture des codes sources en open data, et de clarifier, si cela est nécessaire, la doctrine sur les codes sources et les données intermédiaires.

Enfin, je partage le constat de la Cour que les services de l'Etat eux-mêmes n'utilisent pas systématiquement les données ouvertes en open data produites par d'autres acteurs publics. J'ai donc demandé que ces efforts d'ouverture soient soutenus par les services de l'Etat que j'ai invités à utiliser préférentiellement ces données ouvertes. Une circulaire viendra préciser cette demande.

A handwritten signature in blue ink, reading 'Philippe' with a stylized 'E' at the end, followed by a horizontal line.

Edouard PHILIPPE