



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.12.2011
SEC(2011) 1551 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant modification de
la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003
concernant la réutilisation des informations du secteur**

{COM(2011) 877 final}
{SEC(2011) 1552 final}

1. CHAMP D'APPLICATION ET CONTEXTE

1.1. Champ d'application

La présente analyse d'impact vise essentiellement à déterminer s'il est nécessaire, compte tenu de l'évolution du marché de la réutilisation des informations du secteur public (ISP) de modifier les dispositions de la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public («directive ISP»), qui fixe les conditions de base applicables à la réutilisation des ISP dans toute l'UE. La Commission a tenu compte d'un certain nombre de modifications survenues sur les marchés de la réutilisation, et notamment de changements dus à la directive et a cherché à déterminer si des obstacles persistent et, dans l'affirmative, comment les surmonter au mieux.

1.2. Contexte

La directive ISP a été adoptée le 17 novembre 2003. L'objectif du cadre juridique établi par la directive est de libérer le potentiel économique que recèlent les informations détenues par les pouvoirs publics en rendant ces données disponibles à des fins de réutilisation commerciale ou non commerciale afin de stimuler l'innovation.

Le réexamen de la directive ISP est un des principaux éléments de la stratégie numérique pour l'Europe et de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive¹. Ce réexamen est en fait une des actions clés de la stratégie numérique (1c). L'importance économique que revêt l'ouverture des ressources de données, y compris les données du secteur public, fait désormais l'objet d'un vaste consensus. Ainsi, selon un rapport de The Economist publié en 2010, les données sont devenues un «*intrant économique brut presque aussi important que le capital et la main d'œuvre*»², et les auteurs du rapport définitif «*Digital Britain*» considèrent les données comme une «*monnaie d'innovation*» et «*l'énergie vitale de l'économie de la connaissance*»³. Par ailleurs, si l'ouverture des données du secteur public favorise l'innovation et la créativité qui stimulent la croissance économique, elle promeut aussi la transparence, l'efficacité et la responsabilité des gouvernements.

Une étude récente évalue le marché total de l'information du secteur public en 2008 dans l'UE à 28 milliards d'euros⁴ mais elle estime que les avantages économiques globaux liés à une plus grande ouverture des informations du secteur public représenteraient environ 40 milliards d'euros par an pour l'UE-27. Pour l'ensemble de l'économie de l'UE-27, le total des gains économiques directs et indirects découlant de l'utilisation des ISP serait de l'ordre de 140 milliards d'euros par an⁵, ce qui montre bien que l'intensification de la réutilisation des ISP peut être à l'origine d'avantages économiques considérables. L'objectif est de doter le marché d'un cadre juridique optimal qui facilite et stimule une réelle réutilisation des données publiques, à des fins commerciales ou non commerciales.

¹ http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_fr.htm.

² <http://www.economist.com/node/15557443>.

³ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+interactive.bis.gov.uk/digitalbritain/report/>.

⁴ Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, Août 2011.

⁵ Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, juillet 2011, à paraître.

L'article 13 de la directive prévoyait un réexamen de l'application de la directive avant le 1^{er} juillet 2008. Ce réexamen a été effectué par la Commission et a donné lieu à la publication de la communication COM(2009)212⁶. Il a notamment révélé que, en dépit des progrès accomplis, un certain nombre d'obstacles existent toujours. Il s'agit, par exemple, des tentatives faites par les organismes de secteur public pour obtenir une récupération des coûts maximale au lieu de songer aux bénéfices pour l'économie dans son ensemble, de pratiques de concurrence déloyales entre le secteur public et le secteur privé ou de l'état d'esprit de certains organismes du secteur public qui n'ont pas conscience du potentiel économique en jeu. La Commission a conclu qu'un autre réexamen devrait être réalisé au plus tard en 2012, lorsque davantage d'éléments concernant l'incidence, les effets et l'application de la directive seraient disponibles.

Une vaste consultation publique en ligne sur le réexamen de la directive a été organisée du 9 septembre au 30 novembre 2010. Au total, 598 réponses émanant de toutes les parties intéressées y compris les pouvoirs publics, les détenteurs de contenu du secteur public (y compris ceux des secteurs actuellement exclus), les réutilisateurs commerciaux et non commerciaux, les experts, les représentants des milieux universitaires et les particuliers ont été reçues.

Les réponses reçues dans le cadre de la consultation montrent que la culture de la réutilisation a progressé dans de nombreux États membres par rapport à l'examen précédent mais qu'il reste encore beaucoup à faire pour optimiser le potentiel de réutilisation des ISP. En particulier, les organismes du secteur public comme les réutilisateurs ont demandé des orientations et des précisions sur les principes en matière de redevances et d'octroi de licences et sur les formats lisibles par machine. Les réutilisateurs sont également plus favorables que les détenteurs d'ISP à une modification de la directive visant à rendre réutilisables tous les documents généralement accessibles, à l'adoption de mesures supplémentaires pour donner accès aux ressources de données du secteur public et à l'introduction de mesures pratiques facilitant la réutilisation (telles que des répertoires de documents disponibles, la simplification ou la suppression des conditions d'octroi de licences et la tarification reposant sur les coûts marginaux).

2. DÉFINITION DU PROBLÈME

Une entreprise souhaitant développer un produit commercial en ligne sur la base de données publiques pour tous les États membres risque d'être confrontée aux problèmes suivants:

2.1. Manque de clarté et de transparence

- La réutilisation reste freinée par le manque d'information sur les données qui sont réellement disponibles et par le caractère restrictif ou le manque de clarté des conditions de réutilisation, notamment en ce qui concerne la tarification des informations.
- Trop d'incertitude demeure quant à l'aptitude de certains ensembles de données à être réutilisés, les organismes du secteur public abusant de la notion de «mission de service public» pour restreindre la réutilisation.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:FR:PDF>.

- Les PME risquent de trouver le processus d'obtention de l'autorisation de réutiliser les ISP trop complexe et de renoncer à leur produit par manque des ressources nécessaires pour suivre le processus jusqu'à son terme.

2.2. Ressources verrouillées

- Les données recueillies ou produites par les radiodiffuseurs publics, les établissements d'enseignement et de recherche ainsi que les institutions culturelles sont actuellement exclues du champ d'application de la directive. Certaines de leurs données, notamment le matériel culturel du domaine public, font l'objet d'une réutilisation, mais dans des conditions non réglementées, de sorte que la justification des exemptions doit être soumise à une nouvelle analyse coût/bénéfice.

2.3. Niveau de tarification excessif et absence de règles homogènes

- Les réutilisateurs déplorent que les redevances soient fixées à un niveau qui, dans les faits, constitue un obstacle à la réutilisation, notamment pour les PME.
- Les organismes du secteur public répartissent souvent incorrectement les coûts entre les activités concernant les informations brutes et les informations traitées et ne peuvent pas garantir que les prix facturés aux entreprises pour les informations brutes utilisées par ces dernières pour élaborer des produits d'information traitée sont conformes aux prix qu'ils pratiquent en interne.
- Certains organismes du secteur public combinent l'exercice de leur mission de service public avec des activités commerciales lucratives, ce qui, en soi, n'est pas interdit par la directive ISP. Lorsqu'ils sont en concurrence avec le secteur privé sur les marchés des produits et services fondés sur les ISP qu'ils produisent ou recueillent, certains de ces organismes du secteur public ont tendance à imposer des conditions anti concurrentielles en matière tarifaire ou d'octroi de licences.

2.4. Manque de cohérence des approches adoptées par les États membres

- La mise en œuvre et l'application de la directive ainsi que les progrès réalisés dans le domaine de la réutilisation dans l'ensemble de l'UE ont été inégaux.
- Les États membres mettent en œuvre leur politique de réutilisation des ISP à des rythmes différents, ce qui risque d'accentuer la fragmentation du marché intérieur au détriment des entreprises, des consommateurs et des particuliers.

2.5. Application insuffisante des dispositions en matière de réutilisation

- Bien que les États membres disposent de systèmes de recours de portée générale qui fonctionnent, seul un petit nombre d'entre eux a prévu des organes spécifiquement chargés de traiter les recours contre des organismes publics qui enfreignent les règles relatives à la réutilisation des ISP.
- Dans la plupart des États membres, les réutilisateurs sont confrontés à des procédures lourdes et fastidieuses qui ne sont pas adaptées au traitement de leurs réclamations. L'absence de mécanisme de recours efficace dans certains États membres (délai de décision, compétences effectives des organismes) est à l'origine de pertes d'efficacité

sur certains marchés, ce qui a des incidences négatives sur la concurrence et l'innovation et, en dernière analyse, sur le bien-être du consommateur.

3. JUSTIFICATION DE L'ACTION DE L'UE, VALEUR AJOUTÉE ET SUBSIDIARITÉ

La directive ISP avait pour base juridique l'article 114 du TFUE (article 95 du traité CE) car elle porte sur la libre circulation des services et le bon fonctionnement du marché intérieur. Toute modification apportée à la directive doit par conséquent reposer sur la même base juridique.

L'importance économique que revêt l'ouverture des données, en particulier les données des administrations publiques, fait désormais l'objet d'un consensus beaucoup plus large. Bien que le cadre applicable à la réutilisation des informations du secteur public ait été harmonisé au niveau de l'UE, des problèmes subsistent.

Tout d'abord, le but de la directive consiste à atténuer la fragmentation du marché intérieur et à stimuler les produits et services transfrontaliers fondés sur les ISP, puisque des disparités dans les réglementations nationales relatives aux ISP peuvent empêcher le fonctionnement harmonieux du marché intérieur de la réutilisation des ISP.

Par exemple, il est nécessaire d'entreprendre une action au niveau de l'UE, en modifiant le champ d'application de la directive, afin de garantir que le matériel du domaine public détenu par des établissements culturels est mis à disposition en vue d'une réutilisation d'une manière cohérente dans toute l'Union et pas uniquement dans un État membre donné.

Ensuite, le cadre juridique établi par la directive vise à mettre en place des conditions permettant de tirer le meilleur parti possible des avantages potentiels liés à la réutilisation de données du secteur public en Europe. En effet, alors que les activités fondées sur les ISP sont en plein développement, certaines des règles de fond actuellement applicables ne favorisent pas la réalisation de cet objectif. Ainsi, le régime de tarification actuel est jugé inadapté pour stimuler le développement d'activités fondées sur la réutilisation des données du secteur public. En outre, plusieurs États membres ont pris l'initiative de passer à un régime fondé sur les coûts marginaux alors que d'autres ont maintenu un régime axé sur la récupération des coûts. Seule une action au niveau de l'UE prenant la forme d'une harmonisation contraignante peut garantir que la règle de tarification par défaut et ses exceptions sont appliquées de manière cohérente dans toute l'UE afin de stimuler les activités de réutilisation.

4. OBJECTIFS POLITIQUES

Les ISP constituent une matière première importante pour les produits et les services de contenu numérique et recèlent un vaste potentiel jusqu'ici inexploité. L'objectif général de l'action de l'UE est de contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois en améliorant les conditions d'exploitation des ISP et en faisant en sorte que le marché intérieur de la réutilisation des ISP continue à se développer. L'ouverture à des fins de réutilisation du secteur des ISP aura en outre une incidence positive sur la transparence, l'efficacité et la responsabilité des gouvernements et contribuera à l'autonomisation des citoyens. Cet objectif est parfaitement conforme aux stratégies horizontales au niveau de l'UE et notamment de la stratégie Europe 2020 lancée le 3 mars 2010 par la Commission, qui vise à faire de l'UE «une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés».scrapo52 albumweek2011-11-28 scrapo

Cet objectif général est scindé en objectifs spécifiques qui consistent à:

- (1) **éviter les distorsions de concurrence sur le marché de l'UE:** les organismes du secteur public hybrides exploitant les données des fins commerciales sont soumis aux mêmes règles que les réutilisateurs;
- (2) **stimuler le marché du contenu numérique des produits et services fondés sur les ISP:** plusieurs conditions relatives à la réutilisation des données tout au long de la chaîne d'exploitation commerciale et non commerciale des ISP doivent être satisfaites pour que la réutilisation des informations émanant du secteur public contribue à la croissance économique et à la création d'emplois;
- (3) **stimuler l'exploitation transfrontalière des ISP:** seule la disparition des entraves réglementaires et pratiques à la réutilisation dans l'UE permettra de créer un véritable marché intérieur de la réutilisation des ISP et de le faire prospérer.

5. OPTIONS STRATÉGIQUES

Le rapport sur l'analyse d'impact étudie les options suivantes (Chapitres 4 et 5): i) pas de modification de la directive (situation de référence); ii) abrogation de la directive, iii) mesures juridiques non contraignantes, iv) modifications législatives et v) solution intégrée combinant modifications législatives et mesures juridiques non contraignantes

Pas de modification de la directive (situation de référence)

En 2009, après le premier réexamen de la directive, la Commission avait conclu que les progrès de la directive et sa mise en œuvre étaient inégaux et avait recensé un certain nombre d'obstacles qui persistaient. En raison du manque d'éléments concernant l'incidence, les effets et l'application de la directive, la Commission a décidé de réaliser un nouveau réexamen au plus tard en 2012 afin d'évaluer si des modifications législatives sont nécessaires, en tenant compte des progrès réalisés dans l'intervalle par les États membres. Pour la réutilisation des informations du secteur public, cette option de statu quo signifierait que les dispositions existantes de la directive et les instruments de transposition nationaux restent applicables.

Mettre fin à l'action de l'UE: abrogation de la directive ISP

La directive ISP a fixé les conditions de base qui permettent la réutilisation des ISP dans toute l'UE et a entraîné des modifications des politiques et des législations dans les États membres. Sans la directive, les États membres seraient libres d'abroger ou de modifier les mesures nationales de transposition relatives à la réutilisation des ISP. Dans les faits, cela causerait la disparition de toutes les obligations réglementaires figurant actuellement dans la directive et dans les instruments de transposition.

Mesures juridiques non contraignantes

Ces instruments, qui peuvent par exemple prendre la forme de lignes directrices ou de recommandations de la Commission, fournissent des informations complémentaires ou des éléments d'interprétation de certaines dispositions de la directive ISP.

Lors de la consultation, des participants de toutes les catégories ont proposé l'adoption de mesures juridiques non contraignantes en matière de modèles d'octroi de licences, de formats

techniques et de modes de calcul des prix (y compris pour le calcul des coûts marginaux). Les répondants ont aussi, d'une manière générale, demandé davantage d'actions de sensibilisation (échanges de bonnes pratiques, expertise et expérience).

Modifications législatives

Cette option prévoit une modification en substance de la directive, ce qui signifiera qu'elle touchera les droits et obligations établis par ses dispositions. Ces options législatives consistent à: i) étendre le champ d'application de la directive à des secteurs qui en sont actuellement exclus; ii) établir une règle de tarification fondée sur les coûts marginaux éventuellement assortie d'exceptions; iii) modifier le principe général de manière à rendre réutilisables tous les documents accessibles; iv) imposer une obligation relative à la publication des données sous des formats lisibles par machine; v) imposer une obligation prévoyant de désigner un régulateur indépendant; vi) renverser la charge de la preuve en ce qui concerne le respect des exigences de tarification; vii) imposer une obligation de définir la portée de la mission de service public par voie législative uniquement.

Solution intégrée

Cette option combinerait des modifications substantielles du cadre de réutilisation (option prévoyant des modifications législatives) et des orientations supplémentaires sur les principes que les autorités nationales doivent appliquer lorsqu'ils les mettent en œuvre au niveau national (mesures juridiques non contraignantes).

6. COMPARAISON DES OPTIONS STRATÉGIQUES ET DE LEURS IMPACTS

L'option 1 (*statu quo*) ferait augmenter le risque de divergence des approches adoptées au niveau national, ce qui engendrerait une incertitude juridique et causerait la distorsion des conditions de concurrence sur le marché intérieur.

L'option 2 (*abrogation de la directive*) supprimerait le filet de sécurité au niveau de l'UE que constitue l'ensemble minimal de règles en matière de réutilisation des ISP. Cela entraînerait un accroissement de l'incertitude juridique et de la disparité des approches adoptées au niveau national, au détriment de la concurrence et du marché intérieur de la réutilisation des ISP. En outre, l'abrogation de la directive ne serait absolument pas cohérente avec les initiatives associées concernant l'accessibilité et le caractère réutilisable des données suivies au niveau de l'UE et au niveau national.

L'option 3 (*mesures juridiques non contraignantes*), appliquée seule, faciliterait l'application des règles de la directive ISP en matière de licences et de redevances mais augmenterait néanmoins le risque de divergence des approches adoptées au niveau national, ce qui engendrerait une incertitude juridique et causerait la distorsion des conditions de concurrence sur le marché intérieur.

L'option 4 (*modifications législatives*) permettrait d'établir un cadre réglementaire propice à la réutilisation: ainsi, le champ d'application de la directive serait étendu au matériel culturel, un droit juridiquement exécutoire de réutiliser les ISP serait créé dans l'UE, les prix de la réutilisation des ISP diminueraient et l'efficacité du mécanisme de recours pour l'application du droit de réutilisation serait accrue.

L'option 5 (*combinaison de modifications législatives et de mesures juridiques non contraignantes*) présente les mêmes avantages que l'option 4 mais faciliterait en outre l'application des règles de la directive ISP relatives à l'octroi de licences et à la tarification. Par conséquent, elle favoriserait la convergence d'approches réglementaires nationales propices à la réutilisation dans l'ensemble du marché intérieur, ce qui accroîtrait la sécurité juridique, stimulerait la réutilisation des ISP et contribuerait à faire disparaître les obstacles qui s'y opposent.

La comparaison des différentes options stratégiques montre que **l'option 5** (*combinaison de modifications législatives et de mesures juridiques non contraignantes*) est celle qui garantit le meilleur équilibre entre la promotion de la réutilisation des ISP, l'harmonisation et la sécurité juridique compte tenu des circonstances nationales et des coûts de mise en œuvre.

7. SUIVI ET ÉVALUATION

La transposition et l'application correctes de la directive ISP constitueront un indicateur clé de l'avancement vers la réalisation des objectifs recensés.

Les progrès réalisés dans la réutilisation des ISP et dans les politiques associées dans toute l'UE seront également mesurés conformément aux indicateurs qui pourront être affinés en collaboration avec les États membres (comme cela est envisagé dans le plan d'action 2011-2015 pour l'administration en ligne).

La Commission recueillera des données par l'intermédiaire des rapports que les États membres seront tenus de fournir, des informations données par les parties intéressées dans le cadre d'un dialogue régulier et d'études indépendantes.

La Commission réexaminera l'application de la directive et en communiquera les résultats au Parlement européen et au Conseil trois ans après la date de transposition.