



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.7.2016
COM(2016) 478 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de la directive 2007/2/CE du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information dans la Communauté européenne (INSPIRE) en application de l'article 23

{SWD(2016) 243 final}

1. Introduction

Les problèmes environnementaux ne s'arrêtent pas aux frontières. Dans de nombreux cas, leur résolution passe nécessairement par la coopération entre pays, laquelle est plus efficace lorsque les données peuvent être aisément échangées entre les États et les organisations. La collecte et le partage efficaces et efficientes de données relatives à un lieu particulier (données géographiques) présentent des avantages. En plus de permettre une meilleure gestion de l'environnement, cette méthode est susceptible de créer des synergies avec la stratégie de l'UE pour un marché unique numérique¹, comme notamment le développement de nouveaux produits et services innovants, moteur de l'emploi de haute qualité et de la compétitivité en Europe.

La directive établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (directive INSPIRE)² soutient l'application de politiques fondées sur la connaissance et le suivi des activités qui ont une incidence sur l'environnement. Elle définit des actions visant à éliminer les obstacles au partage des données géographiques à tous les niveaux de gouvernement au sein des États membres et entre eux.

En 2013, la Commission a inclus la directive INSPIRE dans son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)³ afin d'évaluer si, à mi-parcours de sa mise en œuvre, cet instrument est toujours adapté à sa finalité. Le présent rapport dresse le tableau des progrès réalisés dans la mise en œuvre⁴ et offre un résumé des résultats de l'évaluation.

2. Contexte

Avant 2007⁵, les données géographiques étaient difficiles à trouver en ligne, à la fois au niveau national et au niveau de l'UE, et elles étaient souvent mal documentées⁶. Elles étaient souvent stockées dans des formats incompatibles, de sorte qu'il était difficile de combiner différentes séries de données géographiques. De nombreux pouvoirs publics ne disposaient pas de service en ligne permettant aux citoyens de découvrir, d'accéder, d'utiliser ou de partager leurs données géographiques (au sein des pays et entre pays). Il n'existe donc pas d'infrastructure de données géographiques au niveau de l'UE, ce qui signifie que, par exemple, les données relatives aux fleuves transfrontaliers n'étaient pas reliées entre elles.

¹ [COM\(2015\) 192](#).

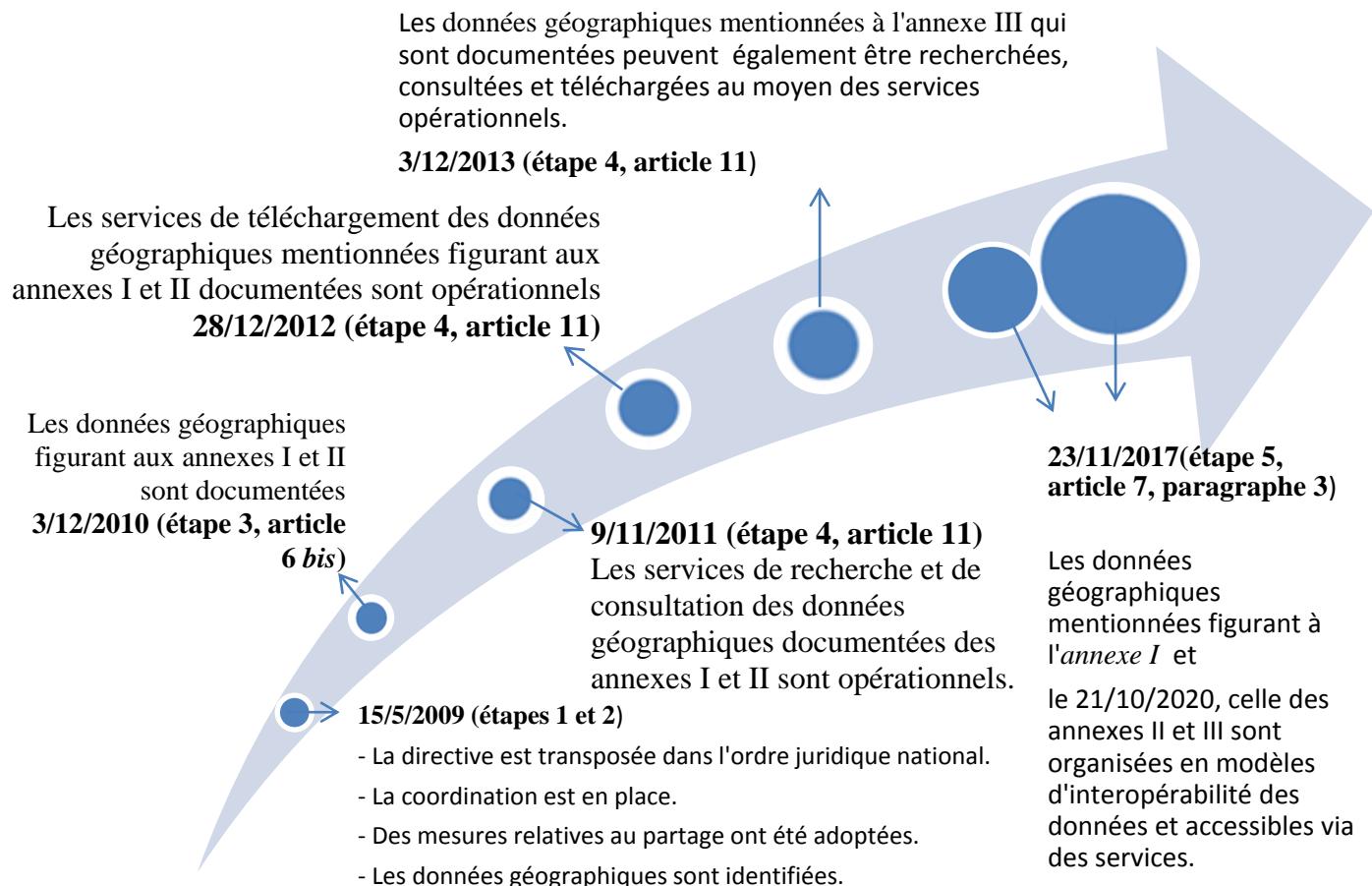
² Directive 2007/2/CE.

³ SWD(2013) 401.

⁴ Conformément à l'article 23 de la directive 2007/2/UE.

⁵ Tel qu'il est indiqué dans l'[analyse d'impact](#).

⁶ À savoir, via l'utilisation de métadonnées offrant des informations sur un ou plusieurs éléments des données géographiques.



Graphique 1: Feuille de route de la mise en œuvre de la directive INSPIRE ⁷ – étapes principales

Afin de remédier à cette situation, la directive, qui est étayée par plusieurs dispositions d'exécution (relatives, notamment, aux rapports ou aux métadonnées)⁸, exige que les États membres (voir graphique 1):

- (1) mettent en place des structures de coordination et adoptent et mettent en œuvre des mesures juridiques visant à éliminer les obstacles d'ordre procédural au partage des données géographiques;
- (2) identifient, parmi leurs données géographiques, celles qui sont pertinentes pour les politiques environnementales ainsi que les politiques et actions qui ont une incidence sur l'environnement conformément aux thèmes énumérés dans les annexes⁹ de la directive;

⁷ <http://inspire.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/44>

⁸ <http://inspire.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/3>

⁹ Les trois annexes de la directive couvrent 34 thèmes de données géographiques. L'annexe I porte sur les thèmes de données de base, notamment les référentiels de coordonnées, les adresses, les parcelles cadastrales et les réseaux de transport. L'annexe II couvre les thèmes de données géographiques, comme l'altitude ou l'occupation des terres. L'annexe III concerne les thèmes de données relatifs à l'environnement, à la santé et à l'énergie, notamment les installations de suivi, les installations industrielles, agricoles et aquacoles, les zones à risque naturel, les habitats et les ressources énergétiques.

- (3) documentent les données géographiques afin qu'elles puissent être consultées sur Internet et qu'elles contiennent des informations sur des éléments tels que leur source, leur couverture géographique, leur qualité et leurs conditions d'utilisation, en conformité avec les spécifications des métadonnées¹⁰;
- (4) mettent en œuvre des services en ligne interopérables permettant la recherche, la consultation et le téléchargement de données géographiques;
- (5) organisent et publient progressivement les données géographiques selon des modèles de données communs¹¹ aux fins d'une meilleure interopérabilité et d'une amélioration de la productivité.

La directive couvre un nombre considérable de séries de données géographiques potentielles et, d'emblée, aucun plafond ou nombre total n'a pu être déterminé. La mise en œuvre de la directive doit être achevée avant la fin 2021⁷. La présente évaluation repose sur les informations disponibles à mi-parcours (à savoir 2013/14).

3. Mise en œuvre

Transposition

La directive devait être transposée au plus tard le 15 mai 2009 mais, en raison d'importants retards d'ordre politique, juridique et administratif, les États membres n'ont pas respecté le délai de transposition, à l'exception du Danemark. Le retard moyen relatif à la notification de la législation nationale a été de 12 mois (entre 3 à 24 mois selon les pays)¹².

La Commission a poursuivi les États membres pour défaut de transposition pleinement conforme de la directive et, en 2016, des problèmes de transposition subsistent encore dans neuf États membres (CZ, DE, FI, FR, HR, LT, PL, PT, UK).

Les problèmes de mise en conformité en suspens portent sur des questions techniques ou juridiques mineures et n'empêchent pas les États membres concernés de mettre en œuvre de la directive.

Plusieurs facteurs expliquent ces retards, principalement la détermination politique, les retards administratifs et les changements de gouvernements.

Mesures d'exécution¹³

Bien que, en 2014, il était constaté que des progrès avaient été accomplis dans la mise en œuvre de la directive, aucun des délais repris dans le graphique 1 n'a été respecté par l'ensemble des États membres. Les liens entre les différentes étapes entraînent un effet cumulatif car, même lorsque les progrès accomplis lors d'une étape ultérieure sont positifs,

¹⁰ [Règlement \(CE\) n° 1205/2008 de la Commission](#).

¹¹ Conformément au règlement (UE) n° 1089/2010 de la Commission, modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 1312/2014.

¹² Voir également le chapitre 4.1 du rapport d'évaluation à mi-parcours relatif à la mise en œuvre de la directive INSPIRE — rapport commun AEE-CCR ([rapport technique n°17/2014 de l'AEE](#)).

¹³ Note: toutes les données sont fondées sur les rapports nationaux de mai 2013 ou, au plus tard, sur les rapports annuels sur l'état d'avancement de 2014. Les États membres ont progressé depuis lors et sont tenus de faire état de ces progrès dans leurs rapports pour 2016.

ils portent sur un nombre moins important que prévu de séries de données géographiques. Les différentes étapes sont décrites en détail ci-après.

Étape 1 — Créer des structures de coordination et des politiques pour le partage des données entre autorités publiques

La directive couvre une large gamme de données géographiques, qui est gérée par un grand nombre d'autorités publiques au niveau national, régional et local. Les structures de coordination et les politiques de partage des données nécessaires ont, le plus souvent, été mises en place lors de la transposition (voir ci-dessus).

L'efficacité des efforts nationaux de coordination n'a toutefois pas été identique dans tous les États membres. Des questions relatives à la collaboration entre les agences nationales de cartographie et les organismes d'information en matière d'environnement (par exemple, ministères et agences) étaient particulièrement préoccupantes dans certains États membres.

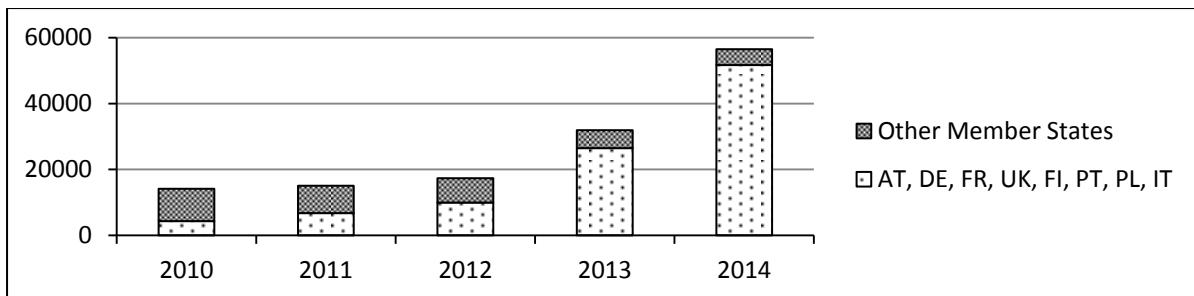
Les politiques nationales en matière d'échange de données sont très différentes et hétérogènes et la plupart des États membres font encore état de problèmes dans ce domaine. Reflétant la grande flexibilité des approches prévues dans la directive (voir article 17, paragraphe 2), les politiques vont de l'accès et l'utilisation totalement libres au recouvrement intégral des coûts et à la génération de recettes en passant par divers types de partenariats public-privé. La Commission n'a pas effectué d'analyse détaillée de la conformité des politiques nationales avec la directive.

Étape 2 — Progrès dans l'identification des données géographiques requises

Toutes les séries de données géographiques numériques relevant des 34 thèmes de données géographiques auraient dû être identifiées, documentées et mises à disposition au moyen de services en ligne pour décembre 2013.

Bien qu'il soit difficile de mesurer la réussite compte tenu de la difficulté à déterminer un plafond ou un nombre total de séries de données relevant du champ d'application pour 2014, le nombre total de séries de données était supérieur à 56 220 (graphique 2). Néanmoins, environ 90 % d'entre elles appartiennent aux séries de données de huit États membres seulement. Après une hausse initiale, le volume des séries de données géographiques communiquées par les autres (20) États membres est resté relativement stable, voire a diminué¹⁴ dans certains pays entre 2010 et 2014 (graphique 2), et est généralement assez faible, avec moins de 120 séries de données par pays.

¹⁴ Une baisse de données peut résulter de situations où des pays ont regroupé de nombreuses séries de données dispersées en une seule (ou quelques) série(s) nationale(s). Cela pourrait être très positif pour la mise en œuvre.

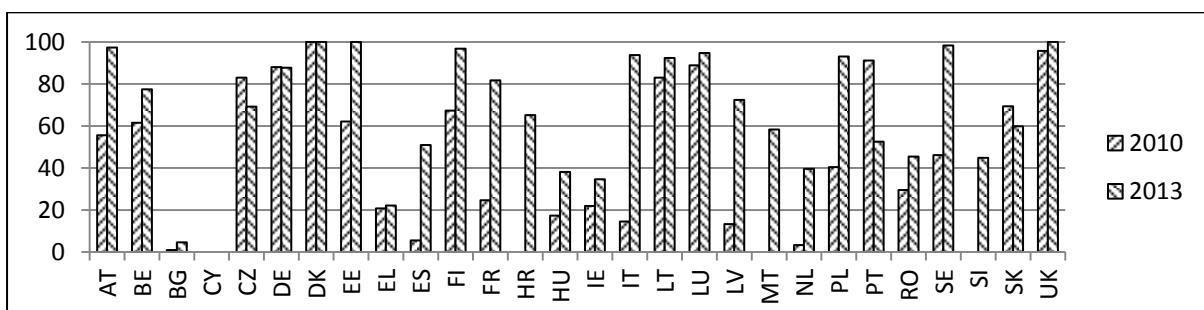


Graphique 2: volume total des séries de données géographiques (toutes les annexes) transmises par les États membres

Dans le respect des échéances et des étapes définies ci-dessus, les États membres ont réalisé des progrès dans la communication de thèmes de données environnementales tels que la localisation et les données relatives aux sources d'émissions. Néanmoins, les données les plus pertinentes d'un point de vue environnemental (visées, pour la plupart, à l'annexe III) ne sont souvent pas encore accessibles (étapes 2, 3 et 4, échéance en 2013). Cela compliquera également la mise en œuvre de l'étape suivante, qui consiste à rendre ces données interopérables (étape 5, échéance en 2020).

Étape 3 — Documentation des données géographiques (métadonnées)

La documentation des données géographiques identifiées permet de les trouver plus aisément en ligne. Bien que le nombre de séries de données géographiques documentées n'ait cessé de croître, seuls 12 États membres faisaient état en 2013 d'une conformité de leur documentation à hauteur de 80 %, contre un objectif de 100 % pour tous les États membres (graphique 4).

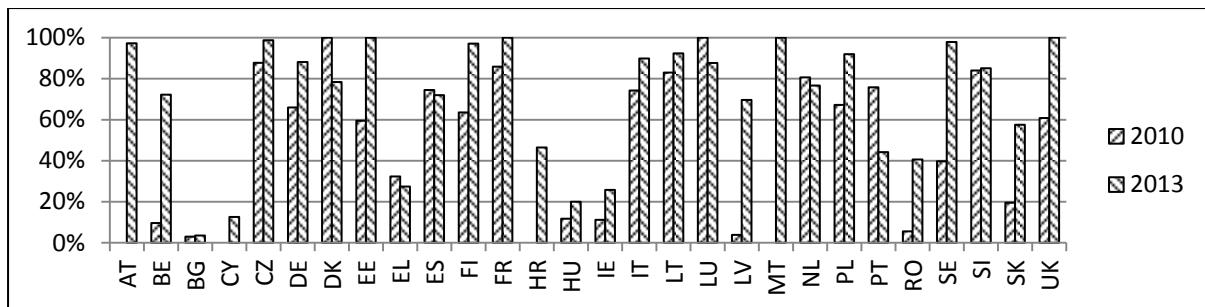


Graphique 4: tendances 2010 à 2013 — Pourcentage de séries de données géographiques dont les métadonnées sont conformes

Étape 4 — Créeation de services en ligne offrant la possibilité de consulter et de télécharger des données géographiques.

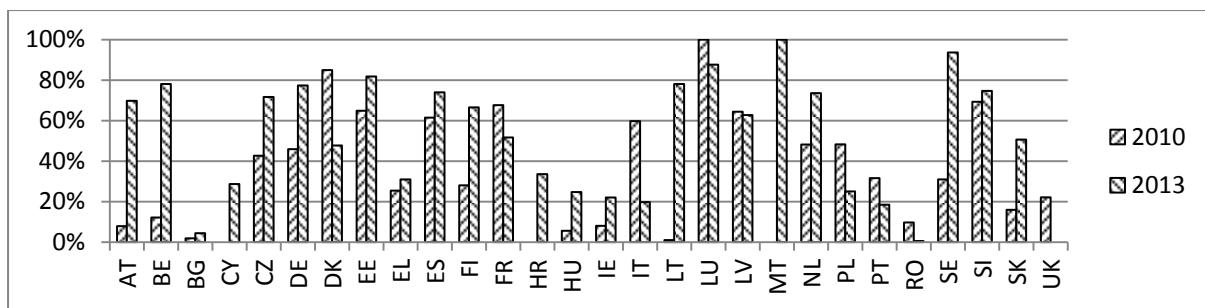
Pour décembre 2013 au plus tard, les États membres devaient également avoir mis en place des services en ligne de recherche, de consultation et de téléchargement de toutes leurs séries de données géographiques documentées.

En ce qui concerne cette étape, les progrès ont été plus marqués, avec 15 États membres proposant des services de recherche pour 80 à 100 % de leurs séries de données géographiques documentées dans le délai requis (graphique 5).



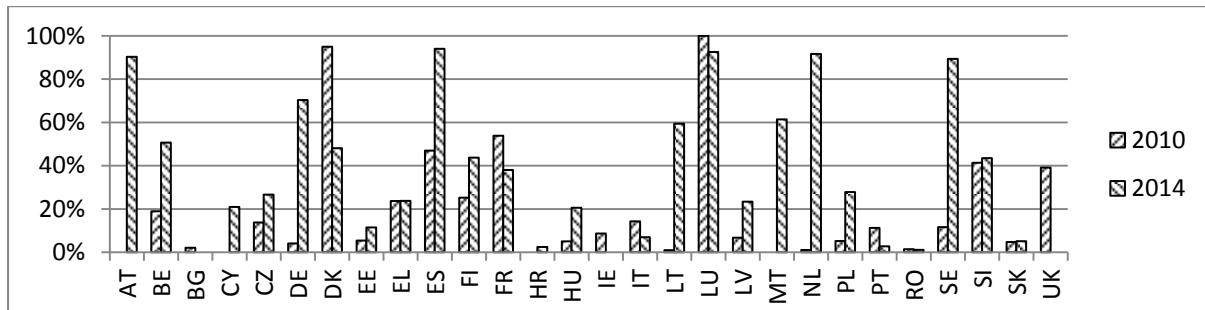
Graphique 5: tendances 2010 à 2013 — Pourcentage des séries de données géographiques accessibles au moyen de services de recherche

L’accessibilité générale des séries de données géographiques au moyen de services de consultation et de téléchargement est encore plus faible. Seule la moitié environ des États membres ont publié entre 60 et 100 % de leurs séries de données géographiques documentées via des services de consultation (graphique 6).



Graphique 6: tendances 2010 à 2013 — Pourcentage de séries de données géographiques accessibles au moyen de services de consultation

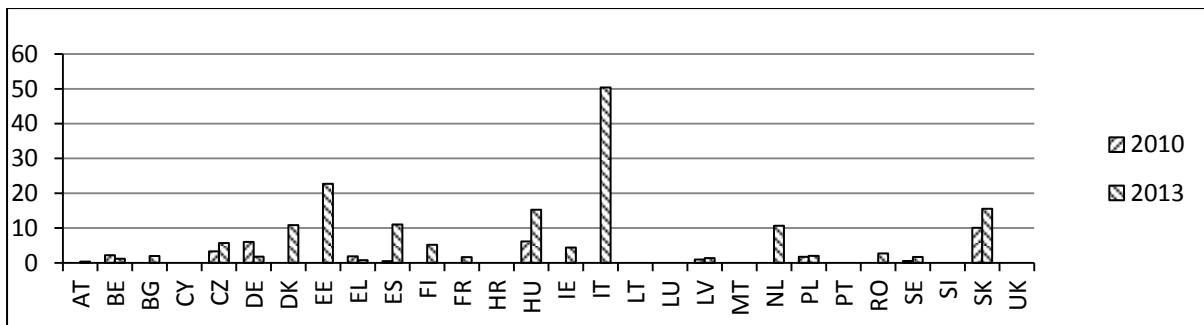
La situation des services de téléchargement est également inférieure aux attentes; seuls quelque 25 % des États membres ont rendu entre 60 et 100 % de leurs données spatiales documentées accessibles en téléchargement (graphique 7).



Graphique 7: tendances 2010 à 2013 — Pourcentage de séries de données géographiques accessibles au moyen de services de téléchargement

Étape 5 — Disponibilité des données géographiques dans des modèles de données communs

La transformation de données aux fins de leur mise en conformité avec des modèles de données communs constitue la tâche la plus complexe. Les États membres ont jusqu'à 2020 pour achever cette étape. À ce stade précoce de la mise en œuvre, le faible niveau de conformité des données géographiques n'est pas surprenant (graphique 8).



Graphique 8: tendances 2010 à 2013 — Pourcentage de séries de données géographiques conformes selon des modèles de données communs - obligatoire à partir de 2017 (toutes les annexes)

4. Réglementation affûtée

Cette section propose un résumé de l'évaluation. De plus amples détails sont disponibles dans le document de travail des services de la Commission concerné¹⁵.

Efficacité

Avant que la directive n'ait pris effet, seul un nombre limité de séries de données géographiques (1 384 recensées en 2007¹⁶) avait été documenté, les services en ligne ne couvraient qu'une petite partie des séries de données géographiques identifiées et les politiques en matière de données opposaient de sérieux obstacles à leur utilisation généralisée.

En 2013, l'efficacité avait augmenté dans tous les États membres en fonction de leurs efforts de mise en œuvre (et d'investissement), ce qui est attesté par le fait que le nombre de séries de données déclarées pour 2013 était supérieur à 56 000. Les exigences et les échéances énoncées dans la directive n'ont pas posé de problèmes fondamentaux aux huit États membres qui ont identifié plus de 90 % du total des séries de données¹⁷. Dans de nombreux États membres, toutefois, les progrès réalisés à la lumière des étapes définies et du calendrier ne correspondent pas aux attentes. Des politiques nationales en matière de données complexes et hétérogènes et l'absence d'une politique de données paneuropéenne entravent la libre circulation des données, une préoccupation également constatée dans le contexte plus vaste du marché unique numérique. Le volet le moins efficace du processus de mise en œuvre a trait aux politiques en matière de données. Beaucoup de séries de données et de services corollaires ne sont toujours pas faciles d'accès (à savoir libérés d'obstacles juridiques ou financiers), alors que c'est une condition préalable de la création de valeur ajoutée à partir de ces données au sein du marché intérieur. Ces politiques complexes et diverses en matière de données créent également une charge administrative supplémentaire et inutile dans le contexte d'une politique d'ouverture des données plus vaste.

Autres raisons expliquant les lacunes dans la mise en œuvre:

¹⁵ SWD(2016)243.

¹⁶ [Les infrastructures de données géographiques en Europe: état de la situation en 2007](#).

¹⁷ La conformité de la législation nationale est toujours en cours de discussion dans certains de ces États membres, mais cela n'a pas eu d'incidence sur leur capacité à mettre en œuvre la directive (voir la section 3 relative à la «transposition»).

- Retards dans la transposition et la mise en place de structures administratives efficaces en raison de problèmes d'ordre politique, juridique et économique au niveau national (voir section 3, étape 1). Plusieurs États membres ont fait savoir que la crise économique et la pression exercée sur les budgets nationaux ont également eu une incidence sur l'affectation des investissements initiaux requis (par exemple, dans le domaine des infrastructures informatiques et du développement des compétences techniques dans les administrations);
- Coordination, clarification et définition des priorités insuffisantes entre les autorités compétentes au niveau national, en particulier les autorités responsables en matière de données environnementales (par exemple, l'identification du nombre minimal requis de séries de données);
- Coordination inefficace au niveau de l'UE (la Commission européenne et l'AEE) en ce qui concerne l'orientation des États membres vers les priorités en identifiant les séries de données géographiques relatives aux politiques environnementales et connexes (par exemple, pour l'établissement de rapports);
- L'ensemble d'échéances ambitieux qui était valable au moment de l'adoption de la directive n'est peut-être plus pertinent pour tous les États membres, en raison notamment de la complexité technique des règles d'application de l'interopérabilité et leurs lignes directrices, qui nécessitent l'utilisation d'outils et de compétences informatiques qui font souvent défaut. À cela s'ajoutent les différents niveaux de préparation des États membres en ce qui concerne le respect des échéances fixées par la directive.

Certains États membres moins avancés ont aussi signalé la concurrence avec des politiques nationales parallèles en matière d'ouverture de données et d'administration en ligne en invoquant des motifs d'ordre administratif (différentes autorités compétentes) et la faible pertinence des questions environnementales dans un contexte politique plus vaste. Pour d'autres (y compris certains des États membres les plus avancés), la concurrence est inutile, il existe de nombreuses possibilités de créer des approches «gagnant-gagnant», dans lesquelles la directive INSPIRE devient l'un des fondements des activités de l'administration en ligne.

Les États membres ont également mis en doute l'efficacité de l'harmonisation future des données (étape 5) en raison des efforts et des coûts importants liés à la transformation de séries de données existantes pour répondre aux nouvelles obligations (échéances en 2017 et en 2020). Beaucoup ont reconnu qu'une interopérabilité accrue est nécessaire pour gagner en efficacité. Ils ont aussi exprimé leur préoccupation quant à la complexité et la faisabilité de l'adaptation de l'ensemble des données géographiques aux modèles communs de données d'ici à 2017 (annexe I) ou 2020 (annexe II et III). Ils plaident en faveur d'une application souple, pragmatique et axée sur les utilisateurs des spécifications des données existantes.

Efficacité

L'évaluation quantitative des coûts et des bénéfices a été difficile à réaliser en raison du manque de données exhaustives et comparables. Compte tenu du stade de la mise en œuvre, la plupart des études actuellement disponibles sont fondées sur des estimations ou des prévisions, et les données relatives aux bénéfices quantifiés sont rares.

Les coûts de mise en œuvre communiqués se situent entre 0,5 et 13,5 millions EUR par an, la plupart des États membres ayant déclaré entre 2 et 3 millions EUR par an. Dans la plupart des cas, elle est inférieure aux estimations initiales, qui avaient été évaluées entre 4 et 8 millions

EUR par an dans l'analyse d'impact initiale¹⁸, et il est probable que cet élément soit lié à la lenteur des progrès par rapport au calendrier.

Les informations communiquées sur les bénéfices, qui étaient essentiellement d'ordre qualitatif et fondées sur des estimations, contenaient notamment les éléments suivants:

- Un accès aux informations plus aisé¹⁹, qui se traduit par des services d'administration en ligne de meilleure qualité et moins onéreux pour les citoyens et les entreprises, avec pour corollaire une amélioration de la transparence et la création de débouchés commerciaux utilisant des données environnementales. Ces éléments stimulent le potentiel de recherche et d'innovation;
- Une base de connaissances améliorée pour le processus décisionnel et l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, ce qui a pour effet de réduire les coûts et d'améliorer la qualité des évaluations [par exemple, notamment dans le domaine des évaluations (des incidences) et de la gestion (des risques) dans le domaine de l'environnement]²⁰;
- Une coopération plus efficace entre les autorités publiques et entre différents secteurs (par exemple, l'aménagement du territoire, le transport, l'agriculture et l'environnement)²¹ et des économies en termes de frais administratifs (en réduisant la duplication des tâches) tout en améliorant l'accessibilité et la qualité des données;
- Le renforcement du savoir-faire, des compétences et des capacités technologiques dans les administrations publiques.

Plusieurs pays, dont les Pays-Bas, ont suivi une tendance assez prévisible et font état de coûts annuels dépassant les bénéfices au cours de la première phase de la mise en œuvre et de bénéfices en augmentation au cours de la deuxième phase (après 2013). Des investissements précoce étaient attendus (infrastructures informatiques, transformation des données et développement des compétences) mais seul un petit nombre d'États membres a indiqué les avoir effectués. Plusieurs États membres ont signalé des synergies²² entre les stratégies de l'UE et les stratégies nationales en matière d'ouverture des données²³ (notamment la directive révisée concernant la réutilisation des informations du secteur public)²⁴, qui a contribué à la progression des bénéfices tout en partageant les coûts de mise en œuvre avec les investissements qui étaient, en tout état de cause, nécessaires pour les politiques d'ouverture des données dans leur ensemble. Il est estimé dans la stratégie du Royaume-Uni de

¹⁸ [Contribution à l'analyse d'impact approfondie de la directive INSPIRE](#).

¹⁹ [Le programme des données de base — Un modèle danois d'infrastructure pour les données publiques](#), 2014.

²⁰ Par exemple, en ce qui concerne les évaluations menées sur la législation de l'UE dans le domaine des incidences sur l'environnement, une étude a révélé qu'un gain de temps potentiel de 15 % et une économie de quelque 150 millions EUR par an pourraient être réalisés au niveau de l'UE (rapport technique du CCR — [EUR 24327 EN — 2010](#)).

²¹ Par exemple, le système roumain d'identification des parcelles agricoles a utilisé la directive INSPIRE pour gérer les subventions agricoles et recenser les améliorations dans le domaine de l'environnement. D'autres États membres ont signalé des projets similaires.

²² Par exemple: [en Finlande, 57 % des données visées par la directive INSPIRE sont des données OUVERTES et accessibles via des services INSPIRE ou INSPIRE et Open data](#) : Le conseil de district d'Ashfield au Royaume-Uni publie des données ouvertes en application de la directive INSPIRE.

²³ [COM\(2011\) 882](#).

²⁴ [Directive 2013/37/UE](#).

dégagement de bénéfices pour 2012²⁵ que les bénéfices annuels quantifiables pour l'ensemble des services de l'administration britannique ont été compris entre 470 et 510 millions GBP par an.

Ainsi qu'il a été mentionné à l'étape 5, l'harmonisation des données est l'étape la plus coûteuse et la plus complexe. Bien que les États membres ne doivent se conformer à ces dispositions qu'à partir de 2017 ou de 2020 (selon les données concernées), il a été prévu au cours de discussions récentes du groupe d'experts²⁶ que l'harmonisation simultanée d'une quantité aussi considérable de données entraînerait des coûts élevés et soulèverait des difficultés pratiques. Il a été suggéré qu'une manière de surmonter ces défis à venir serait d'établir des priorités bien définies, c'est-à-dire de déterminer quelles sont les séries de données les plus importantes pour des applications destinées aux utilisateurs finaux parmi les thèmes de données, notamment ceux énumérés à l'annexe III.

Le financement de l'UE a pu atténuer certains de ces problèmes et plusieurs projets ont bénéficié d'un soutien au titre de programmes de l'UE (tels qu'ISA²⁷, Horizon 2020, LIFE +). Des projets de cette nature²⁸ peuvent contribuer à élaborer des solutions et des instruments qui pourront être utilisés par tous les États membres (éléments réutilisables) et sont susceptibles d'améliorer l'efficacité dans de nombreux domaines politiques. Ces possibilités ne sont toutefois pas systématiquement utilisées par les États membres.

Pertinence

La consultation publique²⁹ a révélé que les objectifs de la directive jouissent d'un soutien important auprès des utilisateurs, qui estiment qu'ils sont toujours utiles pour éliminer les obstacles au partage de données qui entravent la mise en œuvre efficace et efficiente de la politique de l'environnement. De plus, l'évolution de la politique de l'UE indique que les objectifs de la directive INSPIRE ont acquis une importance croissante au fil du temps; ils sont inclus dans les priorités de la Commission dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne de 2015 pour un marché unique numérique. Elle met en évidence la nécessité d'accroître l'interopérabilité transsectorielle dans le secteur public (avec la révision du cadre d'interopérabilité européen), où la directive INSPIRE revêt une importance majeure. La promotion des services d'administration en ligne et la nécessité d'appliquer les principes de «numérique par défaut» et d'«une fois seulement» sont inscrits dans la directive INSPIRE.

Le 7^{ème} programme d'action pour l'environnement a rappelé la nécessité d'améliorer la base de connaissances étayant la politique de l'environnement. En outre, l'application de la directive INSPIRE est potentiellement importante pour la réalisation des objectifs du bilan de

²⁶ Comme il a été discuté lors de la réunion du [groupe d'expert sur la fonctionnement et la mise en œuvre d'INSPIRE](#) de décembre 2015.

²⁷ [Solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes](#).

²⁸ Par exemple: le cadre de l'Union européenne pour la localisation (EULF) et la plateforme de référence réutilisable INSPIRE (ARE3NA), [l'infrastructure européenne de données géologiques \(EGDI\)](#), [le site Web de l'Écosse sur l'environnement](#).

²⁹ 94 % d'accord — 1 % pas d'accord — 1 % sans avis: page 28 du [Rapport de synthèse sur la consultation publique de 2013 relative à la directive INSPIRE](#).

qualité³⁰ du suivi et de l'établissement de rapports dans le domaine de l'environnement actuellement en cours dans le cadre du programme «mieux légiférer»³¹.

Cohérence

La cohérence interne de la directive s'est avérée satisfaisante car les États membres s'inspirent largement des étapes qui y sont définies.

Au regard d'autres actes législatifs dans le domaine de l'environnement, la directive vise à contribuer à l'interopérabilité transfrontalière et à l'interopérabilité juridique et technique de l'Union européenne. L'adaptation de la gestion des données dans le domaine de l'environnement n'a toutefois été que partiellement effectuée. Bien que les références à la directive INSPIRE soient devenues courantes après 2007, son application pratique est encore embryonnaire, notamment dans le domaine de la présentation de rapports.

L'application cohérente des dispositions de la directive INSPIRE, en liaison avec celles de la directive sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement³², et notamment les dispositions relatives à la diffusion active (voir article 7), permet potentiellement de faciliter le partage de données et de mieux informer et responsabiliser les citoyens.

Au regard de l'ensemble des politiques de l'UE, la directive INSPIRE est généralement conforme aux objectifs du cadre européen d'interopérabilité et aux objectifs généraux du marché unique numérique de l'Union européenne. En outre, des liens ont été établis avec les nouvelles initiatives du nuage ouvert européen au service de la science et de l'infrastructure européenne de données, au titre de l'«initiative européenne sur l'informatique en nuage»³³ et du plan d'action pour l'administration en ligne³⁴. Parmi les questions spécifiques nécessitant une attention particulière, on peut citer la cohérence des politiques d'accès aux données, qui fait également l'objet de la directive relative aux informations du secteur public. Il s'agit de questions plus vastes concernant la libre circulation des données, qui a été définie comme une question prioritaire pour le marché unique numérique.

Valeur ajoutée de l'Union européenne

Compte tenu de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive INSPIRE lors de l'établissement du présent rapport, il est impossible de mesurer la valeur ajoutée apportée par l'UE. Les améliorations possibles dans la gestion des données géographiques transfrontalière et au sein de l'UE qui découlent de la directive INSPIRE restent importantes et ne se limitent pas au domaine de l'environnement. Qu'il s'agisse de partage de données sur la qualité de l'air ou de la gestion des risques d'inondation, l'apport de solutions aux problèmes liés à l'environnement nécessite souvent une coopération transfrontalière. Cette coopération n'est certes pas encore pas la norme, et il est avéré que les problèmes découlant de différentes approches nationales (passées et présentes) empêchent qu'elle ne le devienne. Certaines utilisations des données visées par la directive INSPIRE peuvent être encore améliorées au niveau de l'UE par la publication de rapports, le soutien aux évaluations et analyses d'impact, la recherche et l'innovation. En particulier, la possibilité d'exploiter le potentiel des données

³⁰ Voir la [feuille de route](#).

³¹ Voir le programme de travail de la Commission pour 2016 [COM(2015) 610, annexe 2].

³² [Directive 2003/4/CE](#).

³³ COM(2016) 178.

³⁴ Voir action 19 dans le document COM(2016)179.

reçues via le programme Copernicus est importante du fait que ces données de télédétection doivent souvent être combinées avec des données géographiques afin d'ajouter de la valeur et de préciser le contexte.

Il existe actuellement peu d'applications destinées à l'utilisateur final³⁵ qui permettent d'exploiter le potentiel des données selon l'approche de la directive INSPIRE au niveau de l'UE. Quant à la présentation des rapports, certains projets pilotes ont été menés à bien, notamment le rapport sur la qualité de l'air, mais aucun n'a atteint la pleine maturité opérationnelle. La fixation de priorités nationales diffère sensiblement en termes d'identification des séries de données géographiques les plus utiles pour les applications transfrontalières ou pour les rapports au niveau de l'UE (certaines mettent l'accent sur la qualité de l'air³⁶, d'autres sur les données marines³⁷). Enfin, la collaboration entre la Commission et les États membres est généralement considérée comme positive mais elle pourrait être renforcée, notamment en développant des instruments et des éléments de mise en œuvre en commun au lieu que chaque État membre essaie de «réinventer la roue».

5. Conclusions

L'évaluation de la directive INSPIRE confirme que, dans l'ensemble, celle-ci constitue toujours un instrument important pour atteindre les objectifs politiques de manière efficace, et que cette importance devrait croître avec le temps, eu égard à l'évolution en cours vers une économie numérique telle qu'elle a été définie par la stratégie pour le marché unique numérique, qui comprend des éléments importants de la directive.

Les progrès accomplis dans la mise en œuvre n'ont été satisfaisants que dans les quelques États membres où les investissements nécessaires ont été effectués et où la mise en œuvre de la directive a été adaptée à des mesures nationales plus générales dans le domaine des politiques d'ouverture de données et de l'amélioration des services d'administration en ligne. Les différences entre les États membres en termes de rapidité et de qualité de la mise en œuvre sont considérables et résultent des retards accumulés au cours de ce processus.

En conséquence, l'efficacité a globalement souffert. En particulier, les obstacles importants qui subsistent et sont le fruit des politiques de nombreux États membres en matière de données entravent la réalisation de progrès véritables et perpétuent la charge administrative, l'échange d'informations entre les administrations n'étant pas facilité. Certains États membres ont toutefois démontré que le processus pouvait être mené à bien et ils ont présenté des rapports positifs sur les bénéfices qu'ils en avaient retirés, tout au moins sur le plan qualitatif.

Ce fait est confirmé par l'évaluation de l'efficience des États membres plus avancés qui ont investi dans la mise en œuvre à un stade précoce, qui ont développé davantage de politiques d'ouverture de données et qui ont adapté la directive INSPIRE à leurs priorités nationales en matière de données ouvertes et au développement de l'administration en ligne. Les coûts initiaux sont toutefois supérieurs aux bénéfices, étant donné que les données doivent d'abord être mises à disposition selon les méthodes requises avant d'être utilisées dans des

³⁵ Par exemple, la [plateforme d'information pour la surveillance des substances chimiques](#), qui utilise des fonctions de base de la directive INSPIRE pour accéder à une multitude de sources de données. Pour d'autres exemples, voir la note de bas de page n° 28.

³⁶ [Geodateninfrastruktur Deutschland](#): réussite de la directive INSPIRE — Établissement, au niveau national, de rapports en ligne sur la qualité de l'air fondés sur la directive INSPIRE.

³⁷ [Les infrastructures allemandes de données sur le milieu marin et la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»](#), 2015.

applications destinées aux utilisateurs finaux. De nombreux États membres n'ont pas consenti au niveau d'investissement nécessaire, probablement en raison de la crise économique.

L'évaluation de la cohérence a mis en évidence les domaines devant faire l'objet d'une attention particulière, notamment la conception de politiques en matière de données qui créent des obstacles sur le marché intérieur (numérique), ce qui présente également de l'intérêt pour l'initiative «libre circulation des données».

Enfin, la création d'une valeur ajoutée de l'Union européenne peut être significative. La mise en œuvre et la hiérarchisation des ressources et des investissements pourraient bénéficier de la résolution des problèmes susmentionnés et de la concentration des efforts sur les besoins des utilisateurs finaux et sur les applications qui y sont liées dans un contexte transfrontalier et de l'UE.

6. Recommandations et étapes suivantes

Sur la base des résultats de l'évaluation, il est manifeste que, à l'avenir, des efforts plus importants devront être consentis par l'ensemble des acteurs à tous les niveaux. À cet effet, la Commission propose un certain nombre de mesures à prendre, par les États membres, d'une part, et au niveau de l'UE, d'autre part.

Il est indispensable que tous les États membres redoublent d'efforts dans la mise en œuvre (par exemple, en ce qui concerne leurs activités de coordination) et évaluent de manière critique l'efficacité de leurs politiques en matière de données. Ceci vaut en particulier pour les États membres qui accusent un retard plus prononcé afin qu'ils puissent respecter les prochaines échéances de mise en œuvre. En outre, les États membres, en consultation avec la Commission, sont invités à:

- 1) donner la priorité aux séries de données géographiques relatives à l'environnement³⁸, en particulier celles qui ont trait au suivi et à la notification, ainsi que celles qui ont été identifiées dans les processus mondiaux concernés³⁹;
- 2) améliorer la coordination entre la mise en œuvre au niveau national de la directive INSPIRE, l'administration en ligne, l'ouverture des données et d'autres processus pertinents au niveau national.

Afin d'accompagner les efforts nationaux, la Commission:

- A. évaluera plus en détail les lacunes des politiques nationales en matière de données au regard de l'article 17 de la directive et étudiera les synergies avec l'initiative «libre circulation des données»⁴⁰ dans le cadre du marché unique numérique en vue de résoudre ces questions;
- B. réexaminera et, éventuellement, révisera les dispositions de la directive INSPIRE⁴¹, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des données géographiques, afin de

³⁸ et les rendre au moins accessibles «en l'état» à d'autres autorités publiques et aux citoyens via des services numériques en conformité avec la directive INSPIRE.

³⁹ Par exemple, dans le cadre du programme Copernicus, la gestion des données géospatiales mondiales (UN-GGIM) et le groupe sur l'observation de la terre.

⁴⁰ Voir l'[Analyse d'impact initiale de l'initiative «libre circulation des données»](#)

⁴¹ Voir section 2 et note de bas de page n° 8.

prendre en considération les risques et les complexités liés à la mise en œuvre en vue de les réduire (simplification des exigences);

- C. aidera les États membres à appliquer et à mettre en œuvre la directive INSPIRE (simplification de l'utilisation), notamment au moyen de l'utilisation d'instruments communs, et encouragera l'établissement conjoint de priorités avec les États membres;
- D. travaillera en étroite collaboration avec les États membres à l'examen des possibilités découlant de l'utilisation des programmes de financement existants dans l'UE afin de les aider à renforcer les capacités et à combler les lacunes dans la mise en œuvre de la directive INSPIRE (notamment au moyen des solutions d'interopérabilité pour les administrations).

D'autres actions dans le contexte du marché unique numérique contribueront également à la mise en œuvre de la directive INSPIRE (notamment le plan d'action pour l'administration en ligne et le cadre d'interopérabilité européen). La Commission, en collaboration avec les États membres, promouvrira également l'inclusion des services et de l'harmonisation des données prévus dans la directive INSPIRE dans les initiatives de l'UE (notamment, le programme Copernicus, Horizon 2020), les services de la Commission, les agences européennes et des partenaires internationaux de l'UE liés à ce domaine.

Après l'adoption du présent rapport, ces actions, parmi d'autres actions pertinentes, feront l'objet de discussions entre les services de la Commission, lesquels seront assistés par l'Agence européenne pour l'environnement et par les États membres dans le cadre du fonctionnement et de la mise en œuvre de la directive INSPIRE⁴².

⁴² [Cadre de fonctionnement et de mise en œuvre de la directive INSPIRE \(CMM\)](#)