

**Table ronde organisée par le SPDG
(Syndicat Professionnel de la Géomatique)
avec le GFII, le SNEPPIM
et l'association LOCUS des professionnels du Royaume Uni**

**Les professionnels de la Géomatique interpellent les politiques :
pour une loi sur le développement
de l'information géographique en France**

**Jean-Lucien Seligmann, président du
SPDG :**

J'ai le plaisir d'accueillir M. Marx et M. Nicholson autour de la diffusion publique des données et de la politique en la matière. Le but de cette table ronde est de permettre d'amorcer la réflexion sur ce domaine de la politique française.

Dans un premier temps, M. Marx, du GFII (Groupement Français pour l'Industrie de l'Information) qui regroupe des sociétés publiques et privées qui exploitent de l'activité commerciale, présentera le contexte de la table ronde. Puis on aura un témoignage de M. Michael Nicholson qui est le président de l'association Locus (qui est une association anglaise de professionnels de la géomatique et de l'information publique) et nous-mêmes, pour le syndicat des professionnels de la géomatique, ferons part de notre réflexion sur l'évolution que nous souhaitons pour cette politique d'information géographique en France. Nous espérons avoir la présence de Dominique Caillaud pour conclure nos réflexions.

M. Bernard Marx va présenter le contexte du dispositif français et européen, dans lequel le marché de l'information publique va évoluer au cours des prochains mois et années.

Bernard Marx :

Il s'agit d'indiquer les nouvelles conditions qui doivent encourager en France la réutilisation des informations publiques.

- Une introduction rapide sur l'origine des textes actuels :
- Essai de l'évaluation du potentiel du marché de l'information publique en France
- Quels sont les acquis de la nouvelle loi, quels sont les problèmes qui restent en cours
- En conclusion, comment mettre rapidement en œuvre ces différents textes.

Les textes actuels sont issus de travaux plus anciens, au niveau européen : les lignes directrices : en 1989 texte assez court sur le sujet, puis toujours au niveau européen le livre vert de 98, et enfin la directive. Au niveau français, le premier rapport est celui de Philippe Gaudrat en 92, puis la circulaire de 94 dite circulaire Balladur, le rapport de Pierre Soubie en 97. Tous ces rapports approchent la commercialisation et la distribution ; en 1999, c'est le rapport Mandelkern du commissariat général du Plan qui est un très bon rapport issu d'une concertation très importante, et puis l'application, les textes de transposition.

Le premier texte : la directive européenne de 2003 qui précise bien qu'il s'agit uniquement de réutilisation des informations publiques (on ne parle pas d'autre chose).

En revanche, le texte français et l'ordonnance et le décret vont s'inscrire dans un mélange liberté d'accès aux documents administratifs (la loi de 78) et réutilisation des données publiques. Lors des travaux de transposition, les associations professionnelles (le SPDG, le GFII et d'autres) se sont élevées contre ce mélange. Il y a eu des améliorations, mais on reste toujours dans cette intégration de la réutilisation des données dans l'aspect accès et, du coup, la commission d'accès aux documents administratifs (la CADA) qui, en réalité n'a rien à voir, n'a pas les moyens de s'occuper de la réutilisation des données.

Et enfin, la circulaire du premier ministre du mois de mai 2006 qui comporte les 2 titres, mais qui s'intéresse uniquement à l'aspect réutilisation et donne donc des précisions sur ce que doivent faire les pouvoirs publics sur les différents points importants de la loi. C'est un document qui est intéressant.

Essayons d'aborder le marché potentiel : ce n'est pas une notion facile puisqu'il s'agit de définir un manque, en déficit de l'activité économique. Pour cela j'ai utilisé un travail de l'Office of fair trading qui a été publié il y a peu de temps, en décembre 2006, et qui à la fois évalue le marché actuel issu de l'information publique, que ce soit en vente directe ou en réutilisation, et puis, ce qui est encore plus intéressant, qui évalue finalement ce déficit d'activité économique : c'est à dire, si tous les freins étaient levés, quel devrait être le marché potentiel. Il repère une série de 3 freins :

- prix de vente trop élevé qu'il évalue à 30 millions d'euros/an
- restriction d'accès : 206 millions d'euros,
- information non accessible : 529 millions d'euros.

Ce qui est intéressant, c'est le total : 765 millions d'euros et qui correspond à 88% du marché actuel. Cela voudrait dire que, si tous les freins étaient levés, on passerait de 870 millions d'euros à 1 milliard 635 millions d'euros.

Le détail de cette étude, soit au niveau des revenus, soit au niveau des freins : le rapport anglais attribue à différents statuts et organismes ces manques ; j'ai peut-être eu du mal à traduire en français les différents statuts anglais, donc approximativement la première tranche, établissements publics et autres administrations. On retrouve ces chiffres. Ce qui est intéressant est le pourcentage de 88. Est-ce qu'il est valable aussi en France ?

Il me semble que l'ouverture du gisement public anglais est plus importante qu'en France ; ce chiffre doit être un minimum, une base très prudente. Peut-être, en France, dépasse-t-il les 100%. En utilisant cette base là, je l'ai rapportée au chiffre d'affaires issu de l'information économique professionnelle en France en 2005, issu d'un rapport de SERDA ARCHIMAG qui totalise environ

1 milliard 300 millions d'euros de chiffre d'affaires. Quelle est l'information qui est issue de l'information publique ?

J'ai attribué des pourcentages très grossiers (c'est à chacun de compléter et de modifier) ; en attribuant ce pourcentage par rapport aux différents secteurs d'activité, j'arrive à un total du chiffre d'affaires de l'information d'origine publique de 737 millions d'euros. Si, là-dessus, on applique le même pourcentage en pensant que c'est un minimum de 88% comme trouvé dans le rapport anglais, on arrive donc à un manque du marché français d'environ 600 millions d'euros et à un total encore très approximatif d'environ 1,4 milliard d'euros qui devrait être normalement le marché issu de l'information publique. Encore une fois, ce sont des chiffres très grossiers, mais le calcul anglais est intéressant et je pense que, pour la France, il me semble que ce chiffre de 88 est un minimum.

Rapidement, les acquis de la nouvelle loi :

- Le principe général de réutilisation : c'est important et aussi bien la directive européenne que le texte français insistent bien sur l'objectif de développement économique de cette réutilisation, ce qui change bien sûr complètement avec la loi de 78. Il s'agit d'organiser en droit les principes de réutilisation et ceci devrait avoir pour but d'améliorer la qualité de l'information aussi bien pour les services privés qui les utilisent que pour les services publics eux-mêmes.
- Des licences types : s'il y a paiement d'une redevance, l'organisme public doit fournir une licence ; cette licence ne doit pas présenter de restrictions sauf à titre d'intérêt général ; par contre, si la licence n'est pas nécessaire, l'autorisation préalable ne l'est pas non plus.
- Des répertoires d'informations : les administrations doivent tenir un répertoire des principaux documents dans lequel figure l'information ; donc là, on retrouve le mélange des genres entre accès au document et information publique. Dans la pratique, on va essayer de caractériser les informations, mais il y a une ambiguïté à ce niveau-là ; tous les organismes publics, quelle que soit leur taille, sont concernés par la mise au point d'un répertoire.
- La nomination du responsable de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques - on va retrouver encore ce mélange - qui est responsable à la fois de l'accès au document et de la réutilisation. Tous les ministères, départements, régions, communes de 10.000 habitants ou plus doivent nommer un responsable. On verra qu'il n'y en a pas beaucoup actuellement.
- Les conditions de tarification : la réutilisation peut donner lieu au versement d'une redevance ; l'ordonnance définit un certain nombre de critères liés au coût et on définit un maximum de tarification possible ; cela dit, cette tarification ne doit pas faire intervenir le chiffre d'affaires issu de la vente des informations publiques ; d'autre part, si les conditions de tarification ne sont pas définies, si les licences ne sont pas fournies, l'information doit être diffusée gratuitement.
- L'interdiction d'un droit d'exclusivité : la directive le dit, l'ordonnance le reprend. Pas de discrimination,

pas d'interdiction. S'il y a exclusivité, elle doit être revue assez rapidement.

Les questions toujours d'actualité

- La définition des informations publiques n'est pas très claire, puisque cela se relie à la notion de document ; cela paraît restrictif par rapport à l'information publique qui est une notion dynamique, qui n'est pas figée dans un document ou dans une série de documents. La notion de développement économique qui est bien vue au début n'est pas forcément traduite dans les faits.
- La propriété intellectuelle et la tarification : ce n'est pas une notion évidente ; comment la propriété intellectuelle doit-elle intervenir ; jusqu'à quel montant, à quelle proportion ; là, rien n'est précis et cela peut être un aspect de complication.
- Le délai de réponse à une demande de licence : là, c'est un point sur lequel il y a une contradiction entre la directive européenne et sa transposition française, puisque la transposition française renvoie encore à la notion de document et le délai de réponse est défini par la non réponse de l'administration : avec un délai de 2 mois, la saisine de la CADA, encore 2 mois, cela donne un délai de 5 ou 6 mois. Cela ne correspond pas du tout à la directive qui indique un délai de 20 jours ouvrables, renouvelable une fois. Dans la pratique, il n'y a pas eu tellement de critiques là-dessus, car cela ne se pose pas. Il n'empêche que le texte lui-même est en contradiction.
- Le traitement des données à caractère personnel : là, on voit intervenir 2 organismes : la CNIL et puis la CADA qui va intervenir sur le sujet puisque la CADA dispose maintenant d'une personne compétente dans la protection des données ; il me semble que les réponses des organismes ne sont pas tout à fait les mêmes : la CADA est plus orientée vers l'ouverture, la rediffusion des données ; la CNIL est plus orientée vers la protection des données ; on peut donc avoir des contradictions.
- La mise en œuvre des textes : c'est le problème essentiel, parce qu'ils sont publiés depuis plus d'un an ; les associations professionnelles ont été reçues par la CADA plusieurs fois, on va être reçu cette semaine par le directeur adjoint de la modernisation de l'Etat ; la CADA reconnaît qu'elle ne connaît pas bien le domaine, qu'elle n'a pas les moyens de traiter les questions. Je ne sais pas quels seront les moyens fournis par la DGME pour que réellement il y ait une application de ces textes.

La nécessité des actions de sensibilisation

La réalité aujourd'hui, c'est qu'il a peu de licences types : peut être une dizaine, pas de répertoire des informations disponibles, alors que c'est dans ces textes depuis plus d'un an, une trentaine de responsables nommés en ce qui concerne l'accès à l'information et réutilisation ; normalement, il devrait y en avoir plusieurs centaines (villes, préfectures, etc).

Il y a nécessité d'action des associations professionnelles, c'est ce qu'on essaie de faire, mais on ne peut pas tout faire, contrairement à ce qu'on nous demande ; il y a un travail commencé, mais les organismes publics doivent pouvoir nous fournir les moyens de le faire ; si ce n'est pas la CADA, on va

essayer d'en trouver d'autres ; c'est ce qu'on va faire cette semaine.

Jean-Lucien Seligmann :

Je voudrais dire combien ces données sont importantes pour l'information géographique parce que ces informations sont toujours combinées à d'autres quel que soit le domaine ; on a une combinaison de données qui sont soit localisées, soit non localisées et donc la réutilisation des données publiques est un sujet central et, par ailleurs, les données IGN étant des données administratives, elles rentrent complètement dans le champ d'application de ces textes, et donc concernent complètement notre secteur d'activité.

Dans la continuité de ce qui vient d'être dit, à savoir que dans les chiffres de l'étude SERDA ARCHIMAG, en gros, les données de l'IGN et de Météo-France ne sont pas prises en compte, sauf erreur d'interprétation de ma part, elles ne relèvent d'aucune des rubriques et donc, par rapport à l'impact pour ce qui nous concerne, il faut rajouter un certain nombre de données qui existent dans l'étude anglaise.

Bernard Marx :

Ce serait intéressant de le vérifier.

Nicolas Klein :

Pas de répertoire des informations disponibles ; répertoire, je pense à catalogue, donc géocatalogue ; pourquoi vous ne mettez pas le répertoire des informations disponibles

Bernard Marx :

Est-ce que cela correspond à l'obligation qui apparaît ou est-ce que ça été fourni puisque, normalement, je pense que cela devrait aboutir à la CADA ou à un autre organisme. Le répertoire de banque de données, cela existe, mais est-ce que l'information a été centralisée, a été fournie, pour qu'elle soit finalement connue. Je pense en effet qu'il y a de nombreux répertoires, mais est-ce qu'ils sont rassemblés ? L'idée, c'est quand même qu'il y ait un ensemble commun, sans avoir à aller à la pêche dans chaque organisme.

Francis Bertrand, BRGM, mise en œuvre du géocatalogue :

Votre rencontre avec la DGME, cette semaine, va vous apporter des éléments de réponse. La DGME est maître d'ouvrage de ce projet.. Selon les termes de la charte, c'est un point d'accès unifié à l'information géographique publique.

Jean-Lucien Seligmann :

On sait que ce géocatalogue existe ; il faut qu'il soit rempli par les différents fournisseurs de données, donc c'est le cas aujourd'hui pour les opérateurs nationaux, mais pas forcément pour les autres.

Georges Bertrand :

Absence de licences types : pour les entreprises qui souhaiteraient faire des choses, c'est un avantage

puisque la loi dit que dans ce cas, elles font ce qu'elles veulent et gratuitement.

Nicolas Klein :

Gratuitement non, puisque les photographies aériennes de l'IGN dans la catégorie non professionnelle sont loin d'être gratuites : on est passé dans les années 2001 à des photos scannées à 70 € ou 75 € la photo en 5700 m par 5700 m. Aujourd'hui, l'IGN a fait un grand pas en avant puisqu'on est passé au numérique et nous avons maintenant des photographies aériennes sans licence en 2700 m par 2700 m, en gros le quart pour le même prix. La question reste : est-ce que ces données sont effectivement gratuites s'il n'y a pas de licences ? Peut-être y a-t-il une licence ?

Georges Bertrand :

On parle de licence de réutilisation car l'IGN a des licences depuis longtemps. Il devrait y avoir sur le site de l'IGN une licence type, disant si vous voulez faire ça avec mes données, voilà les conditions. En réalité, il faut s'adresser aux services commerciaux, mais ce n'est pas une licence type et là l'IGN est clairement dans l'illégalité.

Bruno Mérandot, responsable de la communication professionnelle IGN :

Le premier point, pour répondre à Nicolas Klein, c'est qu'il faut bien être conscient qu'en ce qui concerne la mise à disposition des clichés aériens, nous faisons payer un coût de mise à disposition ; il n'y a pas de licence associée ; vous pouvez librement utiliser les clichés aériens bruts une fois que vous avez acquis le cliché original ; il y a obligation de mentionner la source IGN.

En ce qui concerne les licences de réutilisation commerciale des fichiers, vous aviez raison jusqu'à une date très récente ; je conçois parfaitement vos propos ; néanmoins, je suis obligé de rectifier puisque, depuis une quinzaine de jours, le dispositif de licence d'exploitation des bases de données de l'IGN est publié sur le site, section tarif et copyright de l'espace professionnel.

Nicolas Klein :

Précisément, je ne parle pas de produits professionnels, je parle des photographies aériennes auxquelles un utilisateur peut accéder sur le site de l'IGN et qui sont des photos dites loisirs. Il n'y a pas de licence particulière ; on a multiplié par 4 quand on est passé de l'argentique au numérique le prix d'un pixel. C'est assez étonnant ; la CADA a été saisie, on attend un avis sur ce sujet-là.

Jean-Lucien Seligmann :

il serait bien que le SPDG soit informé.

Je présente M. Nicholson, président de Locus, un peu l'équivalent du GFII, en sachant qu'il n'y a en son sein que des sociétés privées

Michel Nicholson, président de Locus :

La question que je voudrais vous poser est celle-ci : si un Etat, dans mon cas la Grande Bretagne, est responsable pour la production des informations

géographiques, est-ce qu'il a un plus grand avantage si ces informations géographiques sont employées pour le bien commun ou si le gouvernement cherche à commercialiser les informations géographiques ? Voilà la question.

A mon expérience, le gouvernement sous-estime l'importance des données publiques ; les données publiques permettent au navire de l'Etat de flotter ; un gouvernement peut fonctionner sans une armée, un gouvernement ne peut fonctionner sans ces données publiques. Parmi les données publiques, les informations géographiques sont certainement les plus utilisées ; elles sont peut être aussi les plus importantes, car la plupart des services publics sont liés à un lieu géographique, une adresse, une rue, le plan d'une région, etc.. Les données publiques sont d'une importance primordiale pour nous tous.

Projetant la reproduction d'un médaillon, l'orateur poursuit :

Voilà notre fondateur : à vrai dire, un certain M. Adam Smith avait écrit un livre long, brillant, révolutionnaire et profondément ennuyeux qui s'appelait "la richesse des Nations". Et non, il n'était pas vraiment le fondateur de Locus, mais par contre ses idées donnaient une fondation à la logique du capitalisme ; il était donc dans un sens le fondateur de notre, de nos systèmes économiques ; il trouvait que c'était le libre échange, un commerce ouvert et sans contrainte qui donnait le maximum d'avantages aux nations et notre office of fair trade, qui vient de publier ce rapport, je crois qu'il avait raison.

Tout fournisseur de données publiques est presque inévitablement en situation de monopole, donc il y a tout de suite un risque qu'il n'y ait pas un libre échange. Il faut reconnaître que les monopoles ne sont pas inévitablement une mauvaise chose, ils ont la capacité financière de réussir, à cause de cela, ils ont la certitude qu'ils vont réussir ; ils peuvent avoir une couverture nationale et cohérente, je pense que M. Sarkozy sera content avec cette analyse. Malheureusement, le monopole, s'il prend avantage peut faire beaucoup de dégâts ; il décourage les nouveaux investisseurs, il peut tuer l'esprit d'innovation ; le monopole ne peut avoir aussi le monopole des bonnes idées ; le choix devient limité (c'est intéressant que dans la salle à côté, il n'y a pas tellement de fournisseurs de données géographiques). La production peut être peu efficace ; résultat : coûts trop élevés, un marché peut être étouffé.

Le gouvernement britannique exige beaucoup de choses de ses fournisseurs de données publiques et il ne met pas tous les objectifs dans le même endroit. Il faut donc chercher dans des publications, dans des statuts, dans les règlements, bref la liste est la suivante : il veut que l'emploi des données publiques soit encouragé

- il veut que la production soit efficace
- que les données produites correspondent aux besoins
- qu'ils génèrent une rentabilité satisfaisante
- qu'ils évitent des conflits avec les utilisateurs
- qu'ils encouragent l'innovation et l'entreprise.

Il ne faut pas être Einstein pour savoir que c'est très difficile de réussir avec tous ces objectifs à la fois. Comment ils approchent le problème ?

Le gouvernement est schizophrène ; il a adopté 2 modèles différents pour ses fournisseurs de données publiques, même peut-être des modèles contradictoires. Il a d'abord le modèle A qui cible les besoins gouvernementaux uniquement ; il propose la licence simple ; il veut que les gens emploient les données ; en général, la licence repose sur le coût marginal, souvent le coût marginal de diffusion, à un coût très bas et des exemples seront notre cadastre, notre foncier, la taxe locale et nos statistiques nationales.

Vous avez également le modèle B : le modèle B cherche à développer des entreprises commerciales ; cela veut dire qu'il faut protéger les données et le revenu futur et la seule façon de le faire est de réaliser des licences restrictives. Des exemples : l'Ordnance Survey, géologie, cartes nautiques.

En anglais, on dirait que notre gouvernement veut "manger son gâteau et le garder aussi" ; en français, on dit "avoir le beurre et l'argent du beurre". Voilà la politique de notre gouvernement.

Si vous considérez les objectifs qu'ont ces 2 modèles,

- encourager l'emploi des données, le modèle A est le bon ; il veut que tout le monde emploie les données ; le modèle B, qui cherche des opportunités commerciales, doit avoir des licences restrictives.
- Production efficace : le modèle A est ciblé sur une chose : produire ce que le gouvernement veut ; la réponse est oui; modèle B ; en Angleterre, ce n'est pas Dieu qui est en charge de notre climat, mais ce sont les météorologistes ; donc ils nous donnent la météo et la météo a décidé d'investir plusieurs millions de livres dans un nouveau service commercial dont personne ne voulait, ni le gouvernement, ni le privé. Ils ont perdu des millions en investissement. Tous les bons gérants de société savent que ce n'est pas les initiatives qui réussissent qui prennent des ressources, mais ce qui rate ; production efficace, cela risque d'être non.
- Satisfaire les besoins de l'information de l'Etat : en Suède, il y a eu une étude sur le sujet, parce qu'ils ont également ces modèles A et B et c'était la Stats qui était un audit public qui avait fait cette étude. L'étude constate que c'était une évidence que les organisations qui étaient du modèle B risquaient de perdre le bon ordre de priorité et que le gouvernement n'aurait plus tous les renseignements dont il aurait besoin. Donc oui pour le A, non pour le B.
- Un rendement satisfaisant : je n'ai aucune idée de ce que cela veut dire et le gouvernement non plus.
- Eviter des conflits avec les utilisateurs : eh bien, je peux vous assurer qu'avec le modèle B, c'est quasiment impossible. Si ce n'est pas un secret national, pourquoi avoir des conflits ? le modèle B est dans un bain commercial et risque le conflit
- qu'ils encouragent l'innovation et l'entreprise. Le modèle A donne la possibilité au secteur privé d'inclure d'autres éléments qui ajoutent une valeur et donc tous les renseignements publiés montrent que l'industrie en Angleterre a fleuri à cause du modèle A. Le modèle B ne cherche pas l'innovation, mais veut augmenter le chiffre d'affaires commercial.

Le modèle B a un inévitable conflit d'intérêts ; il faut comprendre qu'on ne peut avoir qu'une seule motivation principale ; il n'est pas possible d'en avoir deux ; dans le

cas où la motivation principale est le commerce, ce n'est pas l'intérêt public et au fond ils l'ont accepté. Malheureusement, c'est toujours trop facile pour Ordnance Survey de convaincre que ses actions purement commerciales sont également dans l'intérêt national. Les 2 choses sont différentes. C'est une confusion à éviter. Le cas d'être confus par ces conflits d'intérêt : Ordnance Survey fait partie du club du gouvernement ; les membres de ce club sont bien protégés et notre association Locus a attiré l'attention sur ces conflits d'intérêts.

Il faut aussi reconnaître que la vie n'est pas simple pour Ordnance Survey et la vie n'est pas simple pour IGN non plus. Et pour Ordnance Survey, la vie va devenir de plus en plus difficile, s'il ne change pas sa façon de travailler. Sa position commerciale est de monopole ; elle est tenue de générer un bénéfice, parfois c'est un bénéfice un peu fantôme et par ailleurs elle a des contraintes opérationnelles historiques. L'assurance est plutôt motivée par son expertise technologique, par une culture d'entreprise ; ses produits sont en général très appréciés ; c'est une organisation qui est réputée dans le monde entier ; ses méthodes commerciales ne le sont pas et je pense que Ordnance Survey elle-même n'a aucune idée de l'endroit où se trouve la frontière entre sa mission de service public et sa fonction de service commercial.

Cependant, la vie n'est pas facile non plus pour les utilisateurs ; les relations entre les organisations publiques et Ordnance Survey sont tendues, à cause des conditions que Ordnance Survey exige. J'ai appris qu'en France, il existe des tensions entre collectivités locales et l'IGN. En Angleterre, c'est exactement la même chose. Pour ajouter de la chair au squelette, en Angleterre, les collectivités donnent des renseignements à Ordnance Survey et ensuite elles doivent racheter ces mêmes renseignements à Ordnance Survey. Elles trouvent que cet arrangement n'est pas juste ; en plus, les conditions de licence faites par Ordnance Survey avaient nécessité une licence de plus de 400 pages. C'est absurde.

Le gouvernement central en 2005 voulait obtenir des données géographiques et la commission européenne avait obligé le gouvernement à organiser un appel d'offres ; malheureusement, les conditions voulues par le gouvernement central n'étaient pas des conditions qu'Ordnance Survey étaient prêtes à offrir. Le résultat a été que l'appel d'offres a dû être abandonné, parce qu'Ordnance Survey n'était pas capable de répondre à la demande. Ses propres conditions contractuelles ne correspondaient pas à la demande même de l'Etat, son seul actionnaire. Mais la conséquence de ces problèmes est une répétition d'efforts, une perte d'énergie et de ressources, entre des organisations qui sont les producteurs de l'information géographique. Donc c'est l'Etat qui en souffre et c'est aussi malheureusement le secteur privé.

Les licences sont souvent pour des périodes courtes, trop courtes pour le développement de nouveaux produits, les conditions sont restrictives, ces produits sont coûteux, ses services peuvent être suspendus et la fourniture se fait via une organisation qui peut devenir un jour un concurrent. La situation est effectivement menaçante pour les petites sociétés qui veulent développer une nouvelle idée.

Les politiques en Angleterre commencent à voir qu'il y a peut-être un problème et grâce à notre autorité de contrôle de la concurrence, ils ont commencé à comprendre que cela vaut peut-être la peine de faire quelque chose, mais ils croient que c'est un problème administratif. Ils croient que la solution n'est pas simple, ils ne pensent pas qu'une solution va apporter beaucoup de voix (Ségolène ne va pas s'attacher à ce problème en France), mais en plus, il faut accepter qu'une solution ne va pas changer tout de suite la situation ; c'est la situation qui va s'améliorer dans un délai de peut-être cinq ans, mais l'étude de l'OFT montre qu'actuellement nous avons au moins, c'est un chiffre minimum, 500 millions de livres/an qui sont perdus. Je crois que ce chiffre peut être doublé facilement, dans une période de cinq ans. C'est un manque très important.

Dans le rapport de l'autorité de contrôle de la concurrence sont cités clairement 2 exemples qui étaient probablement contraires aux lois de la concurrence. Ces conflits risquent de s'aggraver.

La chose la plus importante est que l'Etat lui-même ne peut pas se moderniser sans une excellente structure d'informations géographiques, accessibles à tous et à partager sans contraintes. En Grande-Bretagne, nous n'aurons accès à une excellente infrastructure de données géographiques que si tous les fournisseurs, c'est à dire les collectivités, l'Ordnance Survey, le foncier, le cadastre, tout le monde peut partager le travail sans contraintes et surtout sans objectifs ultimes qui soient commerciaux.

Nous avons été invités par le ministre de l'Ordnance Survey pour discuter comment cela pourrait être changé ; c'était un entretien très intéressant, parce qu'il n'avait vraiment pas saisi que Ordnance Survey était une organisation commerciale. C'était extraordinaire, mais il l'a compris à la fin de l'entretien. Nous avons proposé que tout d'abord le gouvernement décide quelles sont les données qui sont indispensables à sa mission d'ordre public. Il ne doit pas tout produire ; les collectivités sont absolument essentielles dans ce jeu, le cadastre, le foncier aussi, ainsi que le service géographique de la marine ; il y a énormément d'acteurs qui doivent travailler ensemble et pour l'instant les relations ne sont pas cordiales du tout. Les responsabilités de l'Ordnance Survey doivent être divisées en deux et bien délimitées ; sa mission d'ordre public, pour l'instant, cela n'est pas défini car ça n'existe pas, ses activités commerciales ; la mission d'ordre public doit avoir des comptes transparents et si vous voulez, on divise Ordnance Survey entre les deux modèles, un du modèle A, l'autre du modèle B parce qu'il n'y a aucune raison qu'Ordnance Survey ne soit pas une entreprise commerciale, mais la ligne doit être claire entre les deux et ça ne veut pas dire non plus que la partie commerciale doive être privatisée, mais juste que cela soit complètement séparé. Les données produites par sa mission d'ordre public, ce que je dirai les données de base, doivent être diffusées sur des conditions simples et de préférence à un coût marginal et les conditions de diffusion de ces données sous forme commerciale doivent être les mêmes que celles de toute autre société qui diffuse ces données.

Ce sont les dysfonctionnements de l'Etat qui sont la source principale de nos problèmes et c'est finalement

l'Etat qui souffre le plus. Il y a une perte d'argent énorme. Je pense que l'Etat, comme disent les américains, doit analyser les avantages et les désavantages d'une exploitation des données publiques. Les politiques ont promis de faire cette analyse en 2002 ; ils ne l'ont jamais fait. L'OFT a demandé à nouveau qu'ils le fassent, espérant qu'ils donneraient suite.

J'accepte l'idée qu'il faille avoir des standards non datés ; il faut avoir une infrastructure disponible pour tout le monde et qui soit cohérente, mais c'est absolument inacceptable que les services de l'Etat aient un intérêt commercial dans l'adoption de leur propre standard et j'ai très peur pour INSPIRE. Il faut que notre gouvernement sauve les intérêts économiques du pays. La solution doit être à l'avantage du secteur public, à l'avantage du secteur privé, et à l'avantage du citoyen. Il faut avoir le libre échange des informations géographiques de base, un marché sans barrière et des producteurs de données qui soient motivés pour travailler ensemble.

En 3 mots, liberté, égalité, fraternité.

Applaudissements

Jacques Cossalter, dirigeant d'une organisation géomatique française :

La question va au représentant de l'IGN : à travers l'analyse qui a été faite, quelle différence voit-il entre Ordnance Survey et IGN ?

Bruno Mérandot :

Il n'est pas très facile de répondre à la question de but en blanc. Je ne me considère pas comme un spécialiste de l'Ordnance Survey. Ce qui me frappe dans l'exposé qui a été fait, ce sont 2 points :

- Le premier : vous avez mis l'accent sur la cause initiale d'un choix politique ; cela me paraît extrêmement important ; comme vous le dites, probablement nos gouvernements sont schizophrènes et on le sait bien à l'IGN : il est clair que le gouvernement serait ravi que l'on diffuse très largement et sans aucune restriction les données que nous produisons, mais on nous demande de gagner aussi de l'argent avec et on nous donne la subvention en conséquence, c'est à dire que la convention ne couvre, comme vous le savez dans cette salle qu'environ 50% du budget de l'IGN. Cette question politique est posée et je suis personnellement d'accord avec vous.
- Là où je le suis moins, c'est sur le tableau qui compare la partie modèle A et modèle B, tableau qui me semble oublier le fait que quand un organisme comme l'IGN fait des recettes commerciales, il a tendance à chercher des débouchés aux informations qu'il produit et à chercher des usages aux informations qu'il produit et donc ça donne forcément une dynamique au marché ; il y a un réseau commercial d'environ 70 personnes sur le marché professionnel de l'IGN qui sont au contact des utilisateurs de l'information géographique dans les collectivités, services de l'Etat, entreprises privées, qui sont là pour les renseigner, pour trouver une solution parce que, pour un commercial, quand il y a une solution, il y a un chiffre d'affaire derrière et donc le

fonctionnement commercial, quoi qu'on en dise, est aussi une forme de développement.

Simplement, ce que je dirai, en terme de conclusion, c'est qu'il y a des conditions à respecter, des garde-fous à mettre. Il me semble que, dans le cas de l'IGN, le garde-fou existe : j'en citerai un seul qui paraît le plus important : c'est que l'IGN, comme toute entreprise publique, a un conseil d'administration et, dans ce conseil d'administration, nous avons des représentants de l'Etat, des représentants des collectivités locales qui sont là pour valider le fonctionnement de l'IGN dans son ensemble.

Michael Nicholson :

Je peux répondre, je ne suis pas un expert IGN. Je vous trouve très courageux. Je pense que d'abord, en ce qui concerne la question d'argent, 65% des revenus de l'Ordnance Survey vient de l'Etat, directement ou indirectement. Nous croyons que plus de 20% (entre 20 et 30 %) de ses coûts sont en relation avec le marketing, la vente et les juristes qui s'occupent des licences.

Je pense que si les politiques veulent que l'Ordnance Survey gagne de l'argent, c'est parce qu'ils n'osent pas imaginer qu'un autre modèle puisse être moins cher ; personnellement je pense que si on compare les coûts réels du modèle A et du modèle B, il est possible que le modèle A coûte moins cher. Vous êtes tout à fait autorisé pour critiquer mes modèles A et B. Je pourrais rester des heures dessus et, finalement, la proposition de base est vraiment simple : si vous êtes en charge d'IGN ou Ordnance Survey, vous pouvez seulement avoir un objectif principal ; il n'est pas possible d'en avoir deux ; il faut avoir la clarté dessus ; je suis sensible au fait que l'IGN ait un conseil de direction constitué de membres de diverses origines, mais cela ne veut pas dire qu'ils aient une vision très claire de ce qu'il faut faire et du marché et, donc, dans le cadre de l'Ordnance Survey, nous ne trouvons pas que la situation puisse continuer telle quelle. Il faudrait peut-être que le secteur privé soit représenté dans le conseil d'administration.

Georges Bertrand :

Quand on a écouté l'exposé, c'était très frappant de voir la similitude entre l'expérience anglaise et l'expérience française. La seule chose qu'on se dit, c'est qu'en Angleterre l'Ordnance Survey est plus ouverte que ne l'est l'IGN en France. On a le sentiment parfois que l'Ordnance Survey avance plus que l'IGN, à tort ou à raison.

Pour en revenir à l'argument sur la schizophrénie, le problème est qu'on a vu dans le cadre de la directive INSPIRE un lobbying effréné, de la part de l'IGN, de Météo-France ou d'autres instituts cartographiques en Europe. Ce lobbying, ce n'était pas celui des gouvernements qui disaient : cela va me coûter trois sous, car c'est trois sous, dans le budget du gouvernement, mais celui de l'Ordnance Survey, de l'IGN et de Météo-France qui disaient : "attention, je vais perdre de mon autonomie" ; le fond du problème, c'est qu'ils ne veulent pas vivre sur les fonds publics parce que c'est être dans la main du gouvernement et honnêtement, s'il est vrai que les finances publiques ne sont pas toujours excellentes, ce n'est pas quand même quelque chose d'insurmontable ; on est là dans une campagne électorale ; alors on dit : le candidat A, c'est 50 milliards, le candidat B, c'est 40, etc et là on va

chipoter sur 10 millions d'euros. Ce n'est clairement pas le problème ; ce n'est pas un problème d'argent et, simplement, on voit l'IGN dire au gouvernement : "attention, si vous me bridez au point de vue commercial, cela va vous coûter de l'argent" et ensuite dire aux utilisateurs "désolé, c'est le gouvernement qui ne nous donne pas assez".

Le SPDG est tout à fait prêt à faire une démarche auprès du ministre de l'équipement, auprès du ministre des finances avec la direction d'IGN pour leur trouver les trois sous qui leur permettront de vendre les données de base, de remplir complètement leur mission de service public, une somme pour que l'IGN dispose des moyens de remplir ses missions et que ses données soient utilisées, utilisées par les services de l'Etat bien entendu, par les collectivités locales, par les entreprises qui peuvent faire de la valeur ajoutée à partir de ces données ; donc, nous sommes tout à fait pour le développement de l'IGN, mais on sait que si on veut que ces données soient utilisées, il faut que les finances publiques contribuent, au moins dans un premier temps, parce qu'effectivement après il y a un retour. C'est bien clair qu'aux Etats-Unis, les taxes qui sont perçues sur les données géographiques représentent un multiple des dépenses publiques qui sont faites dans ce domaine, mais simplement il faut y aller. Au début, cela coûte un petit peu, mais ce coût est très faible ; encore une fois, la direction de l'IGN, au lieu de torpiller les idées avancées pour progresser de ce côté-là, devrait venir avec nous pour demander les moyens pour aller dans le sens du modèle A.

Dominique Preux :

J'interviens pour rappeler qu'un entrepreneur n'a le choix que de vendre cher et peu ou beaucoup et pas cher que s'il est en position de monopole. Autrement, c'est le marché qui règle les prix et donc on peut parfaitement admettre les monopoles, mais c'est à celui qui contrôle les monopoles de faire sa décision en matière de politique de diffusion, une politique un peu malthusienne qui va geler le marché, qui n'aura pas d'activité économique, mais qui va peut-être permettre d'équilibrer le service ou une politique beaucoup plus ouverte dont les retombées sont, à mon avis, beaucoup plus riches mais cela, c'est un choix de l'Etat et il faudrait qu'aujourd'hui on voie ce choix de l'Etat.

Nicolas Klein :

Il faudrait faire ce choix en connaissance de cause, ce qui n'est pas du tout le cas à ma connaissance à l'IGN.

Jean-Lucien Seligmann :

L'IGN subit la loi de sa tutelle et c'est vers elle qu'il faut se tourner pour avoir une réponse.

Dominique Caillaud

Je suis à la fois administrateur de l'IGN, parlementaire et aussi collectivité territoriale et président de l'AFIGÉO.

Sans doute en Angleterre, comme en France, est-on à une période charnière tant sur l'organisation que sur le support de l'information géographique ; il y a dix ans, personne ne se posait la question du bien fondé du modèle économique de l'IGN ; il était là pour faire des cartes, des cartes papier ; il répondait à une mission de service public ; aujourd'hui, l'explosion de l'information

géographique, son utilisation dans le monde économique et dans la gestion des territoires font que le modèle est complètement différent. Je crois que le gouvernement français a confié à l'IGN une mission invraisemblable ; tout se passe comme si on imposait à un athlète de 100 m de courir avec un sac à dos ; il faudra qu'à un moment donné, on sache la part de ce qui est une charge historique qui est statutaire, qui est liée à des missions de service public, qui était celle de l'IGN dans une version passée lointaine, mais qui était nécessaire, et les missions d'aujourd'hui, une information géographique ouverte, où l'IGN n'est pas le seul producteur de données, ce que l'Etat n'a pas encore intégré dans sa tutelle alors que pour la météo, il n'y a que Météo-France qui produit la donnée. En matière d'information géographique, l'IGN n'est pas le seul producteur de données et si, autrefois, on se contentait du cadastre avec le plan cadastral et une photo aérienne pour faire de l'information, aujourd'hui, avec les systèmes informatiques, on a besoin d'une cohérence. Il va falloir réexaminer le rôle de ces organismes-là, dans un contexte ouvert, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Un des problèmes aujourd'hui des relations conflictuelles entre les collectivités locales et l'IGN, et il en sera question à la réunion de demain, c'est le problème de la base de données parcellaire, c'est le cadastre. La donnée cadastrale vient de la commune, de la collectivité territoriale ; elle va acheter le cadastre pour le vectoriser et le mettre en forme, elle va aller chez IGN et il faudrait que la commune achète à IGN la donnée qu'elle a elle-même fournie ; ce problème paraît simple à régler, voilà 5 ans qu'on se bat là-dessus et cela est incohérent. A un moment donné, il faudra que cette base de données qui est source des collectivités locales soit mise gratuitement à la disposition de la collectivité locale, sinon cela ne pourra pas fonctionner ou alors chacun aura sa propre base de données et c'est ce que je crains aujourd'hui et je le crains pour l'IGN.

Je prends pour exemple l'orthophoto aérienne : aujourd'hui l'IGN peine avec les boulets qu'il traîne aux pieds, il n'est pas toujours compétitif en orthophoto aérienne parce que ses charges de structure sont trop lourdes et on va arriver à des situations où les collectivités territoriales vont devenir propriétaires de leur base de données à un coût inférieur à celui de l'IGN avec sa subvention. Il y a là quelque part une réflexion de fond à ouvrir sur le modèle économique ; ce n'est pas le problème de l'IGN, c'est le problème de sa direction avec la tutelle, pour faire de l'IGN un outil à la fois de patrimoine, car il y a un patrimoine fabuleux de savoir-faire et aussi une entreprise commerciale leader sur son marché, à des conditions normales. Seulement, il y a statutairement des obstacles à franchir et cela en France ce n'est pas donné.

Jean-Lucien Seligmann :

Cela ouvre la démarche qu'a faite le SPDG auprès des différents candidats à la Présidence de la République ; l'information géographique n'étant pas assez porteuse électoralement, les candidats ont d'autres préoccupations ; voici en quelques mots l'adresse qu'on leur a envoyée pour les sensibiliser au sujet et les faire réfléchir sur l'évolution du modèle économique de l'IGN et de son contexte.

Avec la vente d'un million de GPS en France, il y a un million d'utilisateurs de cartes géographiques routières produites en partie par l'IGN, en partie par des producteurs privés qui adaptent ces produits aux besoins du conducteur. Il y a eu des avancées sur la diffusion de ces données, en partie grâce à l'Europe, je pense à la convention d'Aarhus par exemple, aujourd'hui la directive INSPIRE qui devrait donc accélérer cette ouverture, mais il y a aussi des blocages comme en Angleterre, les mêmes causes produisant les mêmes effets ; tout cela nous amenait à avoir 3 propositions que l'on suggérait aux candidats :

1. Une mission parlementaire, dans le prolongement de la mission Lengagne et dont les effets ont malheureusement été très longs à venir et ne sont pas complètement remplis. On considère aujourd'hui qu'il est nécessaire de réactiver cette action par une mission parlementaire.
2. Appliquer à l'information géographique les principes d'une décentralisation, c'est ce qui a été évoqué par M. Caillaud sur le rôle des collectivités locales, essentielles dans la saisie, la mise à jour, dans l'usage d'une grande part de ces données.
3. Donner à l'IGN les moyens de remplir ses missions de service public tout en clarifiant sa position d'établissement qui ne peut pas être longtemps mélangé entre service public et service commercial.

A partir de là, on posait un certain nombre de questions aux candidats :

1. Etaient-ils d'accord sur une loi d'orientation pour le développement de l'information géographique qui prenne en compte les bases de la directive INSPIRE et qui en profite pour accélérer cette transposition
2. Si oui, seraient-ils d'accord pour lancer rapidement une mission parlementaire.
3. Entendaient-ils poursuivre la décentralisation
4. Etaient-ils favorables à une large utilisation des données géographiques publiques ?
5. Etaient-ils prêts à favoriser une évolution du modèle économique de l'IGN. Pour nous, il faut aboutir à deux établissements séparés
6. Concernant le Géoportail? sa gouvernance doit évoluer, mais aussi que les moyens financiers qui y sont consacrés soient à la hauteur des ambitions, ce qui n'est pas tout à fait le cas aujourd'hui ?

Dominique Caillaud :

A titre personnel, l'information géographique mobilise peu les élus et si j'ai la chance d'être un élu de référence, c'est que je n'ai pas beaucoup de concurrents et sachant que, par nature, on a des contrats à durée déterminée, je mets ma tête sur le billot au mois de juin et si par hasard les électeurs me renvoyaient à la retraite ou à mes activités professionnelles, je cherche le prochain élu qui pourrait s'intéresser de près à l'information géographique. Je sais que vous ne voterez pas pour moi parce que vous n'êtes pas dans ma circonscription, mais je pourrais manquer de géomaticien au mois de juin ; d'ailleurs, c'est tout le problème du poids de l'administration sur ce type de structure qui fait qu'il y a une énorme inertie dans les décisions de gestion et que les élus ont beaucoup de peine à entrer vite dans ce genre de décision. Le rapport Lengagne, qui n'était pas un élu de mon camp politique, mais que je reprends complètement en tant que tel a mis énormément de temps pour aboutir à un dixième ou

un quinzième de ses vœux. Je pense qu'il faut qu'il y ait une volonté politique forte ; ce que je crains, et je le dis devant nos amis de l'IGN, c'est que ce soit le marché qui mette le gouvernement en face de ses responsabilités en créant des conditions économiques difficiles pour l'IGN. La France peine à évoluer, on attend d'être en crise pour prendre une décision ; je pense qu'il ne faudrait pas être dans cette situation-là pour faire évoluer l'IGN. Je pense qu'on a un très bel outil qui mériterait d'avoir une évolution progressive ; je suis optimiste sur ses capacités, mais on ne peut pas demander le beurre et l'argent du beurre à quelqu'un en lui demandant d'être concurrentiel et de le subventionner ; c'est un cirque infernal. Commercialement, je ne sais pas faire, il y a toujours un doute, même si la comptabilité analytique a été mise en place, même si effectivement on approche de près ; je crois que c'est un choix de mode de gouvernance ; ce n'est peut-être même pas un choix de modèle économique, mais de gouvernance. On est dans un secteur où ça bouge très vite avec les nouvelles technologies et on a des institutions qui sont très lourdes sur le plan administratif. Une décision de gestion qui devrait être rapide est engluée dans un système qui fait qu'entrent la tutelle, la direction, le conseil d'administration, les représentants du personnel, alors qu'il faudra aller de plus en plus vite dans ce mode de gouvernance. Je prends le cas de l'arrivée du GPS et des innovations sur le plan commercial, c'est intéressant, Je pense qu'il faudrait encore plus de liberté de manœuvre pour ce type de production et sans doute financer à 100% ce qui est la production de données publiques et ne pas avoir à se poser la question "combien il faut le vendre". C'est de la responsabilité de l'Etat, c'est à lui d'assumer son choix et de ne pas le refiler comme un mistigri aux dirigeants de l'établissement public.

Applaudissements

Jacques Cossalter :

Sur le point 5 que vous proposez, je ne crois pas que le vrai problème soit d'ordre économique; Je crois que c'est le problème statutaire. On ne peut pas bien gérer une activité commerciale en étant service administratif et on ne peut pas bien gérer une activité administrative en faisant du commerce dans la même structure. Il faut sortir de là.

Michael Nicholson :

Je suis tout à fait d'accord

Pour en revenir à la question, comment augmenter l'importance de ce sujet en France ? En Angleterre, on a porté plainte ; inévitablement, le gouvernement disait : c'est le secteur privé qui grogne toujours. Ils ont toujours quelque chose. Quand on a retourné la question en montrant l'évidence des efforts de notre gouvernement de se moderniser, c'est à dire de ramasser les informations une fois au lieu de cinq fois, sept fois, et que c'est en fait le système de licences qui entravait la machine du gouvernement, à partir de ce moment-là, les politiques commençaient à être intéressés par nos arguments ; donc ce n'est pas juste une question commerciale et, malheureusement, cela ne va pas faire gagner beaucoup de voix, mais si le gouvernement veut que le pays soit moderne, fonctionne de façon efficace, il faut que les données du gouvernement puissent être partagées de façon libre, sans contraintes ; le problème

en France ne va peut-être pas être résolu dans son aspect commercial du tout, mais simplement par l'évidence présentée au gouvernement que la situation actuelle n'est pas bonne et qu'il y a une meilleure façon d'avancer et d'améliorer l'administration en France.

Jean-Lucien Seligmann :

Je suis d'accord avec votre analyse ; c'est pour cela qu'avec M. Marx, nous allons voir vendredi la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat, qui a la charge de promouvoir de nouvelles méthodes de gestion au niveau de l'Etat ; ce sont eux-mêmes qui sont à l'origine du Géoportail qui est un progrès puisque cela doit permettre de centraliser toutes les archives de données géographiques de l'Etat et des collectivités territoriales ;

si la DGME a la volonté politique d'agir, il y a un point d'entrée pour faire évoluer les choses.

Mise au point de Francis Bertrand :

L'objectif de l'outil n'est pas de centraliser l'information, mais de donner un accès à cette information, quel que soit l'endroit où elle se trouve ; il faut prôner l'interopérabilité des systèmes.

Jean-Lucien Seligmann :

Je souscris à cette mise au point et remercie intervenants et participants.