

Questions submitted to the public and all parties interested

Contribution de l'Institut Géographique National France (IGNF)

Considérations préliminaires

L'institut géographique national est un établissement public à caractère administratif de l'Etat régi par le décret n° 81-505 du 12 mai 1981 modifié. Parmi ses missions de service public, figure une mission de production et de diffusion de l'information géographique sur le territoire national, qu'il s'agisse de fonds de cartes comme de bases de données. L'IGN confère aux utilisateurs qui le souhaitent une licence permettant d'utiliser les données moyennant le paiement d'une redevance. Il est donc depuis sa création concerné par l'accès, l'utilisation et la réutilisation de données du secteur public. Les premières licences d'utilisation de données concédées par l'IGN à des tiers remontent à la fin des années 1980.

Il convient de savoir qu'en France, avant la transposition de la directive européenne 2003/98/CE du 17 novembre 2003, le dispositif d'accès et de réutilisation de données publiques était régi à titre principal par :

- la loi du 17 juillet 1978, dite loi CADA, relative à l'accès aux documents publics mais qui ne traitait pas des aspects de réutilisation de ces documents,
- une circulaire du Premier ministre du 14 février 1994, dite « circulaire Balladur », qui, bien que dépourvue d'un réel caractère normatif, jetait les bases s'appliquant à l'exploitation de documents ou de données publiques.

De ce fait, l'utilisation et la réutilisation de données publiques était largement organisée sur les bases de la jurisprudence qui s'était progressivement élaborée, qu'elle soit française ou européenne.

i. Implementation and impact of the Directive

I. In your opinion, has the Directive been properly implemented and applied in your country and beyond? If so, please indicate ways in which public sector bodies are contributing to facilitating access and re-use of their information. If not so, please give indications on what kind of problems you are encountering when wishing to reuse public sector information.

Il nous semble que la directive a été correctement mise en œuvre en France. S'agissant plus spécifiquement de l'IGN, son avantage majeur a été de fixer un cadre législatif et réglementaire clair sur les notions d'accès, d'utilisation finale pour compte propre et de réutilisation à des fins d'exploitation commerciale des données détenues par le secteur public. Ainsi, la parution de la directive a été le point de départ de la rédaction de licences-type, de la publication sur Internet de ces licences et de la publication de barèmes en fonction des usages envisagés. Plus largement au niveau de l'Etat, elle a permis la mise en place d'une animation du secteur public sous l'égide de l'APIE (agence du patrimoine immatériel de l'Etat) visant de façon simultanée à développer l'usage de données publiques et la valorisation du patrimoine que constituent ces données. Enfin, elle a développé le rôle de régulateur de l'autorité administrative indépendante que constitue la CADA (commission d'accès aux documents administratifs).

S'agissant de la façon dont l'IGN contribue à faciliter l'accès et la réutilisation de ses données, les actions ont concerné (et concernent toujours) les points suivants :

- l'amélioration de la qualité de la diffusion, que ceci concerne sa rapidité par la mise en place d'unités dédiées chargées de répondre aux demandes d'utilisateurs, la diversification des moyens de diffusion en développant la diffusion électronique pour les volumes de données de taille raisonnable, comme son adéquation aux besoins des utilisateurs en proposant les

formats les plus usités dans le domaine de l'information géographique et non un format unique ;

- l'amélioration des contrats de licences pour les adapter au mieux aux besoins diversifiés des utilisateurs et pour en rendre les clauses facilement compréhensibles, ceci allant de pair avec la conception de packages de données adaptés à des usages différents ;
- la constitution de métadonnées ; ce point critique, car il permet aux utilisateurs de connaître la nature de l'information disponible, sa portée et ses usages potentiels, a été identifié très en amont et a débouché sur deux actions : d'une part, l'élaboration des métadonnées de façon simultanée à la production des données, ce qui rend leur coût totalement négligeable alors que c'est souvent considéré comme une charge importante lorsque cela doit être réalisé a posteriori, d'autre part la structuration d'un catalogue de données permettant d'aborder la mise en œuvre de la directive 2007/2/CE du 14 mars 2007 (dite directive INSPIRE) dans des conditions optimales ;
- la mise en œuvre d'un Géoportail (www.geoportail.fr) permettant à l'ensemble des parties intéressées (citoyens, collectivités publiques, entreprises) d'accéder via Internet à l'information géographique détenue par le secteur public, en visualisation, en téléchargement comme en réexploitation à des fins propres ou commerciales grâce au développement d'une API et de services W*S.

S'agissant des difficultés rencontrées sur le secteur de l'information géographique, il convient de mentionner un frein posant problème, quand bien même il ne procède pas de la directive 2003/98/CE. Il est relatif à la diffusion de données publiques considérées comme étant à caractère nominatif, fût-ce de façon indirecte. En France, la doctrine élaborée par la commission nationale informatique et libertés (CNIL) range dans cette catégorie l'identifiant d'une parcelle cadastrale en ce qu'il peut être connecté au nom de son propriétaire et l'adresse d'un bâtiment en ce qu'elle peut être connectée au nom de son occupant par recoupement avec des données directement nominatives. Ainsi, s'agissant de la diffusion publique de localisants parcellaires ou d'adresse, celle-ci, à moins d'être « anonymisée », est strictement limitée aux personnes publiques ayant à en connaître pour l'exercice de leur compétence propre ; elle est donc très restreinte au sein de la sphère publique, elle est inexistante vis-à-vis des citoyens comme des entreprises et bien évidemment, elle ne dépasse pas les frontières du territoire national. A l'évidence, l'anonymisation de ce type de données vide la donnée elle-même de tout sens. Cette question se pose dans nombre de pays de l'Union européenne, à des degrés divers selon la législation propre à chaque état, et il y a là, nous semble-t-il, un champ de réflexion ouvert.

2. Has the implementation of the Directive resulted in a revised charging policy by public sector bodies? If so, has this had any impact, e.g. on the volume of information downloaded, number of hits, number of re-users registered, etc?

La mise en œuvre de la directive n'a pas conduit à une modification fondamentale de la politique tarifaire de l'IGN, fixée par l'Etat au travers du conseil d'administration de l'établissement ; elle a par contre permis de procéder à de fortes clarifications. Trois éléments importants sont à signaler :

- avant même la transposition en droit français, le décret relatif à l'Institut géographique national a été modifié (décret n° 2004-1246 du 22 novembre 2004) et a introduit, notamment sur les aspects relatifs à l'usage des données et à la tarification, des dispositions reprises quasiment in extenso dans la directive ;
- la tarification a été restructurée pour s'adapter aux différentes réutilisations possibles : usage pour compte propre, réexploitation commerciale avec différents finalités,...
- l'orientation à la baisse des tarifs pour accroître le volume de diffusion, tout en soulageant l'effort budgétaire de l'Etat.

Globalement, sur la période allant de 2003 à aujourd'hui, le prix des licences de données de l'IGN a été divisé par deux, avec une fourchette de réduction allant de 35% à 70% selon les types de données, tandis qu'en parallèle, le volume de données diffusées était multiplié par 2,6. Sur la même période, la diffusion des données aux entreprises du secteur privé pour leur usage propre a été multipliée par 4

tandis que la réutilisation à des fins commerciales augmentait dans des proportions considérables, dépassant à ce jour 20% du montant total des recettes de licences de l'établissement.

Depuis l'ouverture du Géoportail, permettant d'accéder aux données publiques de l'IGN en visualisation (le service est gratuit), le nombre moyen de visites journalières se situe aux alentours de 50 000 visites par jour et le nombre minimum de nouveaux visiteurs (ceci n'est comptabilisable que sur une seule partie du Géoportail) est de 2 000 par jour. Nous estimons qu'avec l'ouverture de l'API du Géoportail pour l'instant en version bêta uniquement, ce nombre devrait être multiplié par deux à brève échéance.

ii. Scope of the Directive

3. In your opinion would it be appropriate to include cultural establishments, education and research organisations and public service broadcasters, within the scope of the Directive?

4. What would be the impact and societal benefits of including these sectors within the scope of the Directive? What are the problems these excluded sectors may encounter should they be included within the scope of the Directive?

L'IGN n'a pas de commentaire particulier sur ces deux questions, sachant que pour ce qui nous concerne, les conditions d'accès ou d'utilisation de documentation détenues par de tels organismes en France ou même au sein de l'Union européenne n'ont jamais créé d'obstacle à notre activité d'utilisateur de telles informations, généralement couvertes par le droit d'auteur et donc totalement qualifiées et cadrées par la législation et la réglementation existante.

iii. Looking ahead

5. What technical, organisational, legal and practical measures could be established by national administrations and/or at European level to optimise the re-use of PSI (e.g. efficient dispute settlement mechanisms)?

6. Should legislative amendments be introduced in the Directive to make it more efficient? If so, which ones and why? Would guidelines on proper implementation and application of the Directive be useful?

Notre opinion générale est que la directive 2003/98/CE correspondait à un besoin réel et que les orientations qu'elle a fixées sont, selon une expression consacrée, justes et proportionnées. Il ne nous semble donc pas nécessaire d'y apporter de modification tant que le régime de fonctionnement courant n'a pas été atteint dans tous les secteurs.

Dans le domaine de l'information géographique, il faut mentionner la synergie importante qui se met actuellement en place avec la directive INSPIRE, même si cette dernière n'a pas été conçue au départ pour répondre aux besoins de la réutilisation. Il nous semble en particulier important de mentionner que le principe de mise au point de règles de mise en œuvre, propres à INSPIRE et indispensables pour permettre une interopérabilité réelle entre les données, à la fois sur une zone géographique déterminée et en raccord entre plusieurs territoires différents, pourrait vraisemblablement être transposé à d'autres types d'information. L'interopérabilité entre données publiques qui n'est jamais que le développement d'un cadre commun (références, vocabulaire, outils d'échange,...) est un facteur important de nature à favoriser leur réutilisation, en particulier lorsqu'il est nécessaire de combiner des données détenues par différentes entités publiques, voire différents Etats membres. De la même façon, le principe de mise à disposition de métadonnées permettant la recherche et la sélection comme celui d'un portail d'accès aux données sont des principes génériques, transposables à d'autres secteurs. Sur l'ensemble de ces questions, un échange d'expérience et de bonnes pratiques, qui a été mis en place entre organismes nationaux chargés de cartographie, de cadastre et d'enregistrement foncier au sein d'EUROGEOGRAPHICS, peut également être transposé à d'autres secteurs.

Comme indiqué précédemment, le seul frein réel porte sur la diffusion de données indirectement nominatives, traitée de façon assez différente d'un Etat membre à l'autre. Dans le souci louable de protéger la liberté individuelle, on prend très souvent une définition extensive de ce qui constitue une donnée à caractère nominatif et l'on met en place un encadrement strict de l'accès à défaut de responsabiliser l'utilisateur de la donnée et de disposer des moyens de punir le contrevenant. Nous ne mésestimons pas la difficulté de l'exercice, tant dans ses composantes éthiques que culturelles. Il nous semble par contre qu'avec les développements des échanges numériques, la mise en œuvre actuelle n'est plus satisfaisante car elle ne concourt pas réellement à l'objectif poursuivi par la directive sans pour autant être un frein à l'usage malintentionné.

7. Other comments

Un débat animé a pris place sur la gratuité de la donnée publique lors de la préparation de la directive puis dans un certain nombre d'Etats à l'occasion de la transposition en droit national. Notre expérience, portant sur les dernières années, montre que ni le mécanisme de licence ni la tarification ne sont un frein au développement de l'économie ou à l'utilisation de la donnée. Ils concourent au contraire à la pérennité et la qualité du service ainsi qu'à l'égalité de traitement des utilisateurs en rapport avec les conditions d'exploitation qu'ils attendent dudit service. A cet égard, le véritable enjeu est de faire en sorte que la diffusion de la donnée publique soit bien comprise comme un service rendu, impliquant de mettre en place des mécanismes simples et compréhensibles de licence et de tarification ainsi que de suivre en permanence l'évolution de la demande des utilisateurs, voire celle de l'usage qu'ils font de la donnée publique.