

Saint-Mandé, le 27 février 2013

« Donner les données » : honorable intention, mais qui finance, à qui la richesse créée profite-t-elle et que devient à terme la donnée libérée ?

En réponse à la tribune « *Gratuits ou libres ? Les données ne sont pas données* » parue dans le journal *Libération* du 26 février 2013, l'IGN apporte des informations complémentaires mais aussi un peu de matière à réflexion. Comment accompagner le mouvement open data pour stimuler la création de valeur sans faire peser un risque réel sur l'actualité des données, leur fiabilité et leur adaptation aux besoins...

1 / Ce que l'on paye et ce que l'on ne paye pas à l'IGN

L'IGN⁽¹⁾ est un établissement public administratif doté d'une mission de service public qui vise à mettre en place et à entretenir une infrastructure de données décrivant le territoire. Par construction, l'institut ne fait pas de bénéfices. L'État le subventionne partiellement pour la mise en œuvre de cette mission, charge à lui de trouver le financement complémentaire auprès des usagers de ce service public. Rien de ce qui est financé par l'impôt n'est payé une deuxième fois par l'utilisateur !

Ce mode de financement d'un service public, partagé entre l'impôt et l'utilisateur, est somme toute assez usuel... Il existe également pour les services privés considérés comme étant d'intérêt général : ce n'est pas parce que la presse est partiellement financée par l'impôt qu'elle doit être gratuite en ligne.

2) Par principe les données publiques devraient-elles être libres de droit ?

Toute donnée produite dans le cadre d'une mission de service public a vocation à être largement diffusée, c'est un principe de base de la démocratie. Mais sous la même dénomination « donnée publique », on trouve des situations très variées :

- les données fondamentales et nécessaires à l'exercice de la citoyenneté, donnant par exemple accès aux lois, aux règlements ou à un socle minimal de description du pays, pour lequel le principe de gratuité semble une évidence ;
- des données produites pour ou dans l'exercice d'une mission de service public mais non essentielles à celui-ci. Elles constituent en quelque sorte un « sous-produit » du service et non le service en lui-même, par exemple une statistique hospitalière ou les horaires des transports publics en temps réel. Elles peuvent être diffusées à moindre coût ;

- dernier cas, des données qui, sans appartenir à la première catégorie, sont nécessaires au fonctionnement du pays, et sont élaborées dans ce seul but. Leur production et leur diffusion constituent un service public en soi.

Poser comme principe la gratuité de cette dernière catégorie de données revient à postuler que le service public qu'elles servent est gratuit. Et par extension, que tous les services publics doivent être gratuits, ce qui n'est pas la voie choisie par notre pays.

En outre, un financement totalement public ne fait pas de distinction entre les utilisateurs et leur niveau d'utilisation : celui qui consomme peu paie pour celui qui consomme beaucoup. Pour mettre en place leurs services cartographiques, les grands acteurs mondiaux du web ont par exemple massivement acheté des données, y compris celles de l'IGN. Qu'avec l'open data, l'impôt des Français serve désormais à fournir gratuitement des compagnies multinationales, qui par ailleurs sont prêtes à payer le service rendu, est finalement paradoxal ! L'activité du web est mondiale et force est de constater que de telles multinationales de l'économie numérique « *malgré une intense activité sur le territoire des États les plus peuplés, (...) (ne) paient quasiment pas d'impôt* »⁽²⁾.

3 / L'IGN, « Gardien d'un trésor d'intérêt collectif » ? Libération – 26 février 2013 :

L'IGN n'est pas le gardien d'un trésor, il en est d'abord le producteur. L'institut, dont le cœur de mission consiste à produire sur l'ensemble du territoire une information qualifiée et accessible à tous, s'adapte au contexte « open data » (la mise à disposition des données publiques sans aucune restriction d'usage) en ouvrant de plus en plus l'accès gratuit à ses données et en libérant des droits d'usage sur nombre d'entre elles. En contrepartie, il lui faut trouver de nouvelles ressources pour collecter les données, les mettre en forme, les entretenir pour ensuite les mettre à disposition de tout utilisateur. Si le service public accompagne ainsi le mouvement open data et stimule la création de valeur, la gratuité systématique et totale, en l'absence de telles ressources, fait peser un risque réel sur l'actualité des données, leur fiabilité, leur adaptation aux besoins et, au bout de la chaîne, sur la pertinence et la pérennité des applications qu'elles innervent. L'effet corollaire de « donner les données » risque dès lors d'être inverse au but recherché et de « tuer les données ».

4 / « L'IGN limite toute innovation, toute entreprise, toute création de valeur à partir de ces données pourtant publiques » ? Libération – 26 février 2013 :

Toutes les données de l'IGN sont aujourd'hui réutilisables, dans des conditions financières dépendantes de la finalité. Opéré par l'IGN et le BRGM, le Géoportail propose la visualisation et la superposition gratuites de multiples informations géographiques et cartographiques (le public peut, par exemple, créer ses propres croquis et itinéraires, les enregistrer, les rapatrier sur son poste, les partager). L'IGN met aussi à disposition une bibliothèque de programmation, l'API Géoportail, gratuite pour les usages non commerciaux, et payante pour les usages commerciaux. L'infrastructure du Géoportail entretenue par l'IGN permet de créer des interfaces cartographiques dynamiques sur des sites internet tiers et des applications sur mobiles. L'API Géoportail, le

« connecteur » pour accéder aux données, est aujourd'hui utilisée par de nombreux opérateurs, qui peuvent légitimement revendiquer être innovants ou créateurs de valeur.

Quant aux données de base, le référentiel géographique à grande échelle de l'IGN (RGE⁽³⁾), version moderne de la carte du territoire, est diffusé gratuitement depuis plus de deux ans pour les usages de service public. Les laboratoires de recherche y ont accès gratuitement, de même qu'à d'autres informations portant sur les adresses, la toponymie, les îlots INSEE, les orthophotographies historiques, les bases de données cartographiques et routières aux moyennes échelles, ou encore Litto3D®, modèle numérique altimétrique de référence, continu terre-mer du littoral français (cf. : <http://professionnels.ign.fr/donnees-gratuites-re>). C'est dans ce cadre, peut-être non disponible à l'origine du projet GéoVélo, que pourrait aujourd'hui se placer le laboratoire de recherche en informatique de Tours.

A ce jour, près de 15 000 « comptes » (particuliers, associations, entreprises, laboratoires de recherches, acteurs publics ...) accèdent aux données de l'IGN en téléchargement ou en flux dont 45 % gratuitement.

L'institut s'inscrit ainsi résolument dans une démarche d'aide à la création de valeur. Son intention aujourd'hui est d'aller plus loin et de soutenir en amont les acteurs émergents, sur la base de projets concrets. Mais lorsque la valeur créée par les services développés engendrera des profits suffisamment importants, il ne sera pas anormal que les bénéficiaires de ce soutien contribuent à leur tour à la production et à l'entretien des données comme au soutien de nouveaux projets.

5) « La société numérique attend des données libres pour se développer » Libération – 26/02/2013 :

Si la création de services numériques à valeur ajoutée nécessite de nombreux autres ingrédients que les données, comme des réseaux, des ordinateurs, de la mémoire, de l'énergie, de la main d'œuvre... le niveau de tarification des données publiques doit bien entendu ne pas exclure les candidats à l'innovation. Bien conscient de cet enjeu, l'IGN travaille à une refonte de son offre, reposant sur l'articulation de plusieurs gammes de tarification, avec un socle de données gratuites assurant un large spectre d'usages courants, complété par des données payantes, à la description plus fine et plus fréquente, permettant le développement de services ciblés à forte valeur ajoutée.

6 / Quelle place pour le collaboratif ?

Openstreetmap (OSM) et l'IGN sont complémentaires. OSM est une bonne source d'informations, adaptée à nombre de besoins. La différence avec l'IGN, c'est que l'IGN doit couvrir 550 000 km², assurer une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire et produire des contenus faisant autorité, pouvant servir réglementairement de référence.

L'IGN est loin de s'opposer aux pratiques collaboratives, dont il a une longue expérience, avec de nombreux partenaires et sur de multiples thématiques. Il travaille actuellement à la meilleure manière de prendre en compte l'information

issue du *crowdsourcing* et des transmissions individuelles des particuliers (c'est le cas notamment au travers d'un module de remontée d'informations accessible sur le Géoportail), tout en garantissant le contrôle de l'information. Dans cet esprit, l'institut est totalement ouvert à la mise en place d'un partenariat avec OSM.

La question de l'impact économique de l'open data est essentielle, tant les technologies de l'information peuvent générer des gains de compétitivité et créer des emplois. Mais plus que le principe, quelque peu idéologique, de gratuité totale de réutilisation des données publiques, un dispositif intermédiaire associant opportunément les modèles gratuits et payants permettrait vraisemblablement une meilleure maîtrise de notre stratégie industrielle. A fortiori s'il s'accompagne d'une politique ciblée d'aide au développement d'applications innovantes valorisant les données publiques.

(1) Institut national de l'information géographique et forestière.

(2) Extrait de la synthèse du Rapport : « Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique » – Ministère de l'économie et des finances – Ministère du redressement productif. (janv. 2013) :

« La révolution numérique a eu lieu. Elle a donné naissance à une économie numérique qui remet en cause notre conception de la création de valeur. (...) Alors même que l'économie numérique investit l'intimité de milliards d'individus, sa valeur ajoutée nous échappe. (...) La réalité est qu'une part significative de sa valeur ajoutée s'échappe tendanciellement du territoire des grands Etats vers les comptes de sociétés établis dans des paradis fiscaux, non sans de lourdes conséquences économiques et surtout fiscales : malgré une intense activité sur le territoire des Etats les plus peuplés, les grandes entreprises de l'économie numérique n'y paient quasiment pas d'impôt. Les gains de productivité générés par l'économie numérique ne se traduisent donc pas par des recettes fiscales supplémentaires pour les grands Etats. Cette situation est sans précédent historique. »

(3) Composé de bases de données fournissant des informations géographiques exactement superposables, le RGE®, référentiel géographique à grande échelle, décrit le territoire national et son occupation de façon précise, complète et homogène.
