



Mieux s'organiser ensemble pour produire et diffuser les données géographiques souveraines

Une réflexion collective des acteurs publics de la description
des territoires autour de la gouvernance ouverte

Synthèse de l'atelier du 17 septembre 2019 à Montpellier

Le 17 septembre 2019, l'IGN a pris l'initiative de réunir à Montpellier une vingtaine de décideurs publics des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Corse, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour réfléchir ensemble aux principes de fonctionnement et aux modalités concrètes de mise en œuvre de la gouvernance ouverte des données géographiques souveraines.

Cette synthèse restitue les principales réflexions issues de cet atelier.

Quels éléments de contexte nous poussent à changer ?

La puissance publique mobilise désormais de façon quasi-quotidienne des données géographiques à l'appui de ses décisions et de son action. Toutefois, l'écosystème de la production et de la diffusion de ces données est en forte mutation, avec notamment de nouveaux acteurs économiques qui génèrent un risque de disruption, ce qui pousse la puissance publique à devoir s'organiser pour conserver la maîtrise des données essentielles qui fondent son action. A ce titre, le rapport sur les données géographiques souveraines de Madame Valéria Faure-Muntian, députée de la Loire, publié en juillet 2018, recommande de :

- renforcer la **coordination** entre les producteurs publics de données géographiques souveraines afin de **fédérer leurs efforts** ;
- repenser la **gouvernance de l'écosystème** des données géographiques souveraines, en fédérant ses acteurs selon une **logique de projet**, et en recherchant une gouvernance partenariale, à même d'établir des coopérations avec les collectivités territoriales ;
- répondre aux enjeux de décloisonnement visés par la **transformation numérique** de la sphère publique ;
- **maîtriser les dépenses publiques** et optimiser les moyens existants en recherchant d'une part **davantage de mutualisations** entre les producteurs publics de données géographiques souveraines et, d'autre part, en mettant en place des **dispositifs plus collaboratifs** pour l'élaboration et l'entretien de ces données.

Quels enjeux pour les données géographiques souveraines ?

Les données géographiques souveraines se définissent comme revêtant un **caractère indispensable à la prise de décision publique**. Elles permettent à la puissance publique¹ de **fonder ses décisions en confiance en toute indépendance** sur des données qualifiées et objectives en matière de description des territoires et des phénomènes qui s'y produisent.

Pour assurer la disponibilité de telles données, les acteurs publics doivent consolider l'organisation de la production, l'entretien et la diffusion de données géographiques publiques.

En évitant une vision descendante, il s'agirait de **mieux fédérer les efforts** des acteurs, selon les principes proposés dans le rapport de Madame la députée (cf. supra).

Quels principes pour une gouvernance ouverte des données géographiques souveraines ?

Les valeurs associées à la gouvernance ouverte

Les participants de l'atelier ont majoritairement apporté leurs suffrages aux valeurs de **mutualisation**, de **transparence**, de **confiance**, d'**ouverture** et de **décision partagée**.

Les principes de fonctionnement de la gouvernance ouverte

Les **fonctions à assurer** ayant recueilli un large assentiment des participants sont les suivantes : recueil des besoins des acteurs publics ; recherche d'accords sur la priorisation des besoins ; maîtrise d'ouvrage des productions ; facilitation de la cohérence entre les données géographiques souveraines ; facilitation dans la définition d'une répartition des rôles et des financements.

Afin d'assurer une bonne **mise en œuvre de ces fonctions** en gouvernance ouverte, les participants de l'atelier ont souligné les exigences suivantes :

- **clarifier** au préalable les **différentes fonctions** ;
- **définir les principes de répartition des fonctions** et des **sources de financements** selon les différentes productions de données et leurs modalités de diffusion ;
- **séparer les fonctions** de priorisation des besoins (relevant de la maîtrise d'ouvrage) et d'exécution des productions (relevant de la maîtrise d'œuvre) ;
- mettre en place une **organisation souple, réactive et adaptable** pour travailler ensemble « à la carte », sans la contrainte par défaut d'un projet uniforme sur tout le territoire qui ne pourrait pas répondre à un besoin particulier. Cela implique :
 - de travailler avec des **données interopérables** aux divers échelons (national, régional, local) ;
 - d'être **réactifs** notamment dans les échanges entre la Région, l'État et le niveau local ;
 - d'accepter que les **structures, les modalités et les rôles puissent être adaptés** tout en partageant une **stratégie et des objectifs communs** afin d'assurer le principe de cohérence ;
 - de rester proches et à **l'écoute des besoins concrets** des acteurs du terrain, pour éviter toute prise de décision « hors sol » ;

¹ La puissance publique désignant l'ensemble formé par l'État, les établissements publics, les collectivités territoriales et certaines personnes privées chargées d'une mission de service public.

- réfléchir à un espace de **conseil, tiers-lieu de débats**, garant de l'intérêt général, pour **prendre des décisions sans parti-pris** ou intérêts particuliers, pour confronter des points de vue et éclaircir des enjeux, le tout avec neutralité ;
- laisser aux régions le soin **d'organiser librement la déclinaison de la gouvernance** selon des modalités adaptées aux échelons plus locaux ;
- s'assurer de la **sécurité juridique** des relations directes entre les acteurs publics, au sein de l'Etat mais aussi entre l'Etat et les collectivités, en respectant certaines **précautions juridiques** ;
- mettre en place **un fonctionnement** qui permette de **faire remonter les besoins locaux** et de **les faire entendre** au plan national, tout en facilitant la mise en évidence des similitudes entre ces besoins ainsi que la convergence avec les **besoins nationaux**.

Une Géoplateforme : pourquoi et comment faire ?

Les participants de l'atelier ont fait le constat de la multiplication des plateformes géographiques publiques, et ont convenu de la **nécessité d'une plus forte mutualisation**. Ils ont plébiscité à cet égard le projet de Géoplateforme ouverte et mutualisée qui est porté par l'IGN pour le compte de l'État. Ils ont exprimé les attentes suivantes :

- une plateforme en « marque blanche » rendant possible, via un back-office mutualisé, la **réutilisation ou l'exploitation**, en totalité ou en partie, des **capacités de la plateforme** par chaque entité pour ses propres sites, portails ou applications en ligne ;
- **des services** permettant de **mutualiser les coûts** d'hébergement et de diffusion des données géographiques souveraines dans des conditions sécurisées ;
- un lieu de **partage par les utilisateurs** de leurs propres **outils** et **méthodes** afin d'**enrichir le contenu disponible** ;
- une fonction de **catalogage de données de référence et réglementaires**.

Quelle place et quel dispositif pour les principaux acteurs publics de la gouvernance ouverte ?

Le Conseil national de l'information géographique (CNIG) : un rôle attendu de coordination nationale, représentant mieux les besoins spécifiques des territoires

Des participants de l'atelier ont soulevé le problème du **trop long délai entre l'expression des besoins des territoires au sein du CNIG et les résultats** en termes de prise de position, de recommandations nationales et de guide pour leur mise en œuvre. Cela conduit parfois les acteurs des territoires à lancer des initiatives locales sans attendre les directives nationales. Lorsque celles-ci sont *in fine* édictées pour orienter la déclinaison des politiques nationales, on aboutit alors à un **manque d'interopérabilité** entre l'Etat et les collectivités.

Il est donc attendu du CNIG qu'il **représente mieux les collectivités territoriales**, qu'il **entende mieux les besoins exprimés** par les territoires, et qu'il permette la **rencontre et la convergence** entre besoins locaux et besoins nationaux. Autrement dit, il est attendu que le CNIG soit en capacité de **coordonner une démarche nationale** en assurant l'interface entre les différentes régions à l'échelle de tout le territoire ainsi qu'avec l'échelon national.

Le problème d'une possible assimilation entre le CNIG et l'IGN a été soulevé. A ce titre, le directeur général de l'IGN a indiqué qu'il convient en effet d'assurer l'indépendance du CNIG et que, dans cette intention, les réflexions en cours concernant l'évolution de ce Conseil prévoient d'attribuer des moyens propres en appui de la présidence de celui-ci.

Plus précisément, les participants ont émis les propositions suivantes concernant le rôle et les modalités de fonctionnement d'un CNIG rénové :

- adapter le **format et les modalités des réunions** des commissions et groupes de travail du CNIG afin de faciliter la mobilisation des acteurs des territoires ;
- **engager une réflexion** sur la façon de réduire certaines latences dans la chaîne des échanges (par exemple, comment réduire les délais de réponse de l'État vers les structures locales, comment être plus réactif dans la gestion et l'intégration des contraintes...);
- valoriser les **opportunités de mutualisation** de la donnée ;
- s'entendre sur les **données socle** utiles à de nombreux acteurs ou à un éventail de politiques publiques ;
- **coordonner, dès le départ, les initiatives nationales** en matière de données et d'outils, avec lesquelles les régions seront appelées à s'interfacer ;
- encourager la mutualisation d'outils avec la Géoplateforme ;
- assurer un **rôle de lobbying politique** et de **sensibilisation** pédagogique auprès des élus et des ministères à la problématique des données géographiques souveraines ;
- animer un **cercle de partage** au-delà des questions particulières instruites, par exemple sur les grands enjeux de société (l'économie numérique, l'influence des GAFAs, etc.) et les enjeux techniques induits, afin d'informer et de sensibiliser l'ensemble des acteurs.

Pour les Conseils régionaux de l'information géographique (CRIG) : un rôle de coordination et de convergence des besoins au niveau local

La principale attente envers les CRIG est qu'ils constituent un **lieu de coordination et de convergence des besoins acteurs locaux**.

En termes **d'organisation**, les participants de l'atelier ont exprimé le souhait que **le choix soit laissé aux régions** afin qu'elles n'aient pas d'obligation de créer une nouvelle structure dès lors que les fonctions d'un CRIG seraient déjà exercées par une structure existante.

Afin d'assurer le rôle attendu d'un CRIG, les participants de l'atelier ont émis les propositions suivantes :

- un CRIG devrait être le **représentant et le porte-parole auprès des instances nationales** de l'ensemble des acteurs concernés par la donnée géographique au sein d'une région ;
- **la répartition des acteurs** sur le territoire devrait être prise en compte afin d'éviter de possibles sur- ou sous-représentations de ces derniers au sein du CRIG ;
- le CRIG devrait être en mesure d'**identifier, qualifier et prioriser préalablement les besoins locaux** avant de les faire remonter au niveau national (i.e. au CNIG) ;
- le CRIG devrait animer la discussion sur la mutualisation des moyens des acteurs locaux autour d'une **liste de sujets et de projets**, en vue d'en déduire une **feuille de route** ;
- le CRIG devrait mettre en place des **dispositifs d'interaction adaptés au contexte de son territoire**, tout en conservant l'État comme partenaire incontournable ;
- la mise en place d'un CRIG devrait **éviter d'induire un dispositif complexe** de gouvernance empilé en pyramide, en gardant à l'esprit l'échec des CDIG (Comités Départementaux d'Information Géographique) ;
- les objectifs portés par le CRIG devraient être ambitieux mais il faudrait éviter de susciter de la déception ;
- les CRIG exerceraient une fonction de **gouvernance** et de **lobbying politique** vis-à-vis des élus et des services de l'Etat, qui pourrait être distinguée des fonctions plus opérationnelles et techniques telles que la caractérisation des besoins ou l'échange de données exercées par les plateformes régionales ;

- les CRIG pourraient être les lieux où les **besoins des politiques publiques** en information géographique seraient discutés avec les plateformes, l'Etat et l'IGN, ce qui permettrait de décloisonner le sujet de l'information géographique, de le porter au niveau politique de façon transversale dans les politiques publiques, et d'avoir plus d'**échanges avec les élus** afin qu'ils en comprennent les enjeux.

Pour l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) : un rôle d'expert, de producteur, d'agrégateur-qualificateur, ainsi que d'appui à l'innovation

Au vu de la **montée en compétence des acteurs territoriaux** et des acteurs économiques, des participants se sont interrogés sur la nécessité que certaines productions continuent d'être réalisées par l'IGN. Le consensus a été qu'il est attendu que l'IGN **développe plus largement des coproductions** et intervienne en propre, de préférence, sur les **productions complexes** sur le plan technique.

La plupart des participants ont également exprimé le fait qu'ils attendent que l'IGN exerce un rôle de **tiers de confiance** pour la **qualification des données et leur agrégation** ainsi que, plus généralement, apporter une **expertise de pointe** en appui des structures existantes au sein de la sphère publique. Cela implique pour l'IGN de veiller à **conserver une activité de production minimale** sur les divers types de production afin d'**entretenir ses compétences** et son expertise. L'appui de l'IGN est aussi attendu en tant que **moteur sur l'innovation**.

Plus précisément, les participants ont émis les propositions suivantes concernant l'IGN :

- réviser la **gamme de données** produites par l'institut pour rester attractif auprès des collectivités ;
- développer les **possibilités de coproduction** de données avec des partenaires, dès lors que les technologies nécessaires sont devenues matures et suffisamment répandues ;
- apporter une **expertise** en matière d'outils de certification et de chaînes de production ;
- aider, en tant que **moteur sur l'innovation**, à développer l'innovation en région, au bénéfice de l'ensemble des acteurs de l'écosystème ;
- clarifier le **positionnement** et le modèle économique de l'IGN vis-à-vis des collectivités territoriales ;
- garantir une répartition et une **diffusion équitable des données** sur le territoire.

Quel modèle économique envisager dans une logique de mutualisation et de gouvernance ouverte ?

Les participants de l'atelier ont évoqué les modèles économiques applicables aux partenariats de production de données géographiques souveraines, ainsi que les problématiques soulevées par ces modèles concernant le financement mutualisé, la notion de bien commun, et la gratuité. Plusieurs points sont ressortis :

- de **multiples modèles sont envisageables** (subvention ; adhésion ; cotisation ou abonnement ; répartition des coûts en fonction des besoins ou de l'usage ; contribution en nature par partage des ressources humaines mobilisées, d'expertise, d'outils ou de processus), mais les solutions sont à trouver **au cas par cas** ;
- un **financement mutualisé** suppose que l'adhésion à une plateforme ou à un partenariat de production présente un **intérêt pour toutes les parties** et qu'il revient **moins cher à chaque partenaire** que s'il effectuait la production ou s'équipait d'une plateforme seul ;

- deux difficultés principales sont identifiées pour la définition d'un modèle économique en gouvernance ouverte, celle d'**évaluer le coût d'une solution autonome lorsqu'on conçoit une approche partenariale**, ainsi que celle d'**évaluer la plus-value de l'usage de la donnée** au-delà de son coût de production (c'est-à-dire les externalités positives) ;
- un des enjeux des données géographiques souveraines est d'intégrer dans la gouvernance de ces données, la notion d'un **bien commun immatériel** dont l'usage serait maîtrisé par opposition à celle de bien propre ;
- un bien commun immatériel devrait être adossé à un **modèle économique de gratuité vertueux**, générant du développement économique, de la valeur ajoutée et des ressources fiscales qui soutiendraient en retour l'entretien du bien commun ;
- la loi ne permet a priori **pas de juste retour aux producteurs** des données publiques, les grands usagers économiques de ces données ayant une propension à **attendre qu'elles soient accessibles en open data** ;
- une voie envisageable serait de mettre en place des **logiques de coproduction de données associant des acteurs publics et des acteurs privés**, dans un cadre de partenariat définissant au préalable les modalités de mise à disposition de tout ou partie des données, de façon payante ou gratuite, selon contribution.

Quel cadre juridique pour les partenariats de production de données géographiques souveraines ?

L'état de l'art réalisé par le service juridique de l'IGN montre qu'il existe **quatre dispositifs juridiques principaux**, permettant des **relations directes entre partenaires** d'une production de données géographiques souveraines, sans risque de requalification en marché publics : les contrats « in-house » (pour les partenariats au sein de l'Etat), les partenariats de subvention, les coopérations public – public, et les contrats de coproduction.

Ces dispositifs juridiques apparaissent **utilisables en toute sécurité**, sous réserve de respecter quelques dispositions bien définies, relatives au partage des rôles et des coûts, ainsi qu'à la définition des objectifs communs. L'état de l'art est à disposition des participants.

Annexe | Liste des participants à l'atelier du 17 septembre 2019

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
ABADIE	Philippe	IGN	Délégué régional Occitanie
APARICIO	Marc	Montpellier Méditerranée Métropole	Chef du service SIG Métropolitain
ARCHIAS	Christine	CRIGE PACA	Directrice
BURSAUX	Daniel	IGN	Directeur général
CASSAGNE	Jean-Pierre	DRAAF Occitanie	Chef de l'unité information territoriale - SRISSET
CHIRIE	François	IGN	Pilote du programme "Gouvernance ouverte"
COCHARD	Bertrand	Syndicat Mixte des Inforoutes	Géomaticien - Animateur GéoArdèche
CROS	Myriam	OPenIG	Chef de projet IDG
DENEUX	Frédéric	CRAIG	Directeur
DENIS	Frédéric	DREAL PACA	Responsable du pôle géomatique
DENTAND	Frédéric	DREAL Occitanie	Adjoint au directeur énergie connaissance - Chef du département connaissance
FERRARI	Eric	Collectivité de Corse	Directeur de l'aménagement numérique
FROMAGE-MARIETTE	Anne	OPenIG	Directrice
GAUDIOT	Lionel	IGN	Délégué régional Corse
GOURGAND	Benoit	IGN	Directeur territorial centre-est
JAMET	Clément	Métropole de Lyon	Ingénieur données
JEANDOT	Dominique	IGN	Directrice de la communication
LAULIER	Pierre	IGN	Directeur territorial sud-est
MEO	Yves	Métropole Aix-Marseille - Provence	Directeur en charge du SIG
MONTHUBERT	Bertrand	Région Occitanie	Conseiller régional Président d'OPenIG et d'Occitanie Data
NICOLAS	Vincent	Préfecture de région PACA	Chargé de mission numérique
PENICAND	Claude	IGN	Directeur délégué à la stratégie
PERRUSSEL-MORIN	François	RGD Savoie Mont Blanc	Directeur
PROVOST	Romain	DREAL Occitanie	Chef de projet SIG Interministériel
SEKKAT	Maha	IGN	Responsable du pôle relations publiques
TERRIER	Marie	Région Occitanie	Cheffe de projets et responsable d'unité SIG
TIGNON	Joël	Région Sud - Provence-Alpes-Côte d'Azur	Chef de service adjoint connaissance territoriale et information géographique