

BARBIER FRINAULT & ASSOCIES

ARTHUR ANDERSEN



Neuilly sur Seine, le 24 septembre 1997

XD/fb/D0002519

A l'attention de Monsieur le Président du Conseil National de l'Information Géographique

Plusieurs facteurs conduisent le marché de l'information géographique sur la voie de profondes mutations, notamment :

- **la montée rapide des besoins en données géographiques**, notamment pour la maîtrise de l'espace (aménagement du territoire, urbanisme, environnement, agriculture...) et du temps (transports, navigation...).
- **le développement des NTIC**, nouvelles techniques de l'information et de la communication, conduisant à la numérisation des cartes et des données localisées et à une forte baisse tendancielle du coût de collecte et de diffusion de l'information géographique. Ce développement bouleverse l'ensemble des conditions de production et d'utilisation des données géographiques.
- **les débats multiformes engagés en France et en Europe** sur la Société de l'Information (Rapport Bangemann), sur les problèmes particuliers de l'Information Géographique (GI 2000) et sur l'accès aux données publiques et leur diffusion (Livre Vert). Par ailleurs, le discours du Premier Ministre à Hourtin le 25 août dernier affirme la volonté du Gouvernement de favoriser l'utilisation des NTIC et de faciliter l'accès aux données publiques. Il annonce en outre l'ouverture d'un grand débat sur ces thèmes.
- **la nécessité de maîtriser les dépenses publiques**, qui concourent aujourd'hui de manière prépondérante au financement de la production des données géographiques, sous la forme de dotations budgétaires et d'acquisition de données par l'Etat et les collectivités locales.

Le Conseil National de l'Information Géographique (CNIG) a voulu contribuer à la réflexion suscitée par ces évolutions, en engageant notamment des études sur la réalité et le potentiel des principaux marchés européens de l'information géographique. La présente étude, centrée sur le marché français, vise en particulier à répondre aux deux questions suivantes :

- quelle est l'influence du prix des données sur le développement du marché ?
- quelles stratégies l'Etat peut-il mettre en œuvre pour favoriser ce développement ?

Malgré la difficulté d'accès à certaines données chiffrées, la recherche documentaire, les entretiens réalisés auprès d'un large panel de producteurs, d'utilisateurs et de distributeurs de données géographiques ainsi que l'examen des expériences conduites dans d'autres pays ont permis de recueillir de nombreux éléments de réflexion.

Parmi ces éléments on retiendra ici quatre thèmes principaux :

- Les spécificités du marché de l'information géographique.
- Les problèmes de prix, de disponibilité et de qualité des données géographiques.
- Les propositions d'actions susceptibles de favoriser le développement du marché.
- Le rôle possible de l'Etat et des producteurs publics dans ce développement.

1. Les spécificités du marché de l'information géographique

1.1 Le rôle prépondérant des acteurs publics

Cette prépondérance s'affirme dans la production comme dans l'utilisation des données géographiques. A l'exception des géomètres experts et de Michelin, les producteurs privés ne représentent encore qu'une part très limitée de la production de données géographiques, qu'elles soient commercialisées ou non. L'utilisation de ces données, notamment sous leur forme numérique, reste principalement le fait d'acteurs publics ou semi publics (gestionnaires de réseaux...), ayant besoin de données géographiques pour l'accomplissement de leurs missions de service public et disposant de ressources financières importantes, provenant le plus souvent du budget de l'Etat. Les flux sur ce marché sont donc en grande partie internes au secteur public.

C'est ainsi que le Service du Cadastre, l'INSEE et l'IGN occupent à eux seuls près de 14 000 personnes avec un budget cumulé de 3,5 Milliards de francs consacrés pour environ 50% à la production et à la diffusion de données géographiques. Pour sa part, le chiffre d'affaires du service tourisme de Michelin est de l'ordre de 350 MF.

1.2 La prépondérance du support papier

A l'heure des NTIC, le marché de l'information géographique laisse encore la place principale aux produits sur support papier, les données numériques restant marginales bien qu'en rapide progression. Ainsi, le plan cadastral n'est numérisé que pour environ 10% du territoire. Et l'IGN ne réalise que 40 MF de recettes avec ses produits numériques sur étagère (bases vectorielles et cartes scannées) à comparer aux 100 MF apportés par les produits papier (cartes, guides, photos aériennes...).

1.3 La prépondérance des produits sur mesure

L'acquisition de données sur étagère représente une part limitée des dépenses des principaux utilisateurs, publics ou privés, d'information géographique. Les données géographiques sur mesure, produites en interne ou acquises auprès de sous-traitants, dominent très largement. L'IGN réalise par exemple 110 MF de recettes de "prestations" sur le marché français. Par ailleurs, le chiffre d'affaires des géomètres experts s'élève à 3 Milliards de francs, liés en grande majorité à des données géographiques (levés, documents fonciers...) et en quasi-totalité à des produits sur mesure.

Ces spécificités illustrent le retard enregistré en France dans le développement du marché de l'information géographique par rapport à d'autres pays, notamment ceux d'Europe ou d'Amérique du Nord.

2. Les problèmes de prix, de disponibilité et de qualité des données géographiques

Ce retard relatif dans le développement du marché de l'information géographique numérique peut s'expliquer par des problèmes de prix, de disponibilité ou de qualité des données.

2.1 Des données trop chères ?

Le poids relativement faible des données sur étagère et l'importance de la production sur mesure trouvent une première explication dans les politiques tarifaires pratiquées par les producteurs. Le prix de certaines données sur étagère est en effet jugé trop élevé. Les utilisateurs comprennent mal l'articulation entre les missions de service public des producteurs publics et les politiques tarifaires qu'ils pratiquent. Ces politiques paraissent en outre mal adaptées aux nouveaux modes d'utilisation des données géographiques liés au développement des NTIC, notamment l'échange de données sur des réseaux (Intranet, Internet...), rendu onéreux par des licences qui limitent le nombre d'utilisateurs.

Pourtant, le prix n'est pas le principal obstacle à lever pour assurer le développement du marché. Le faible poids relatif des dépenses liées à ces données dans le budget des principaux utilisateurs et l'absence, dans bien des cas, d'un suivi détaillé et centralisé de ces dépenses laissent penser que la sensibilité des utilisateurs actuels à une éventuelle baisse du prix des données serait relativement limitée. Bien sûr, ce constat doit être nuancé en fonction du type de produits et de la catégorie d'utilisateurs étudiés.

En revanche, la réponse aux nouveaux besoins et la conquête de nouveaux marchés, notamment en direction des petites collectivités locales, des PME (géomarketing), de l'agriculture et du grand public (navigation, pages jaunes, guides multimédia...) supposent de très fortes baisses de prix, associées à l'offre de nouveaux produits numériques plus simples d'emploi. La baisse des coûts de collecte, de numérisation et de diffusion constitue la base sur laquelle pourrait être développée progressivement cette offre nouvelle, notamment pour les grandes échelles (plan cadastral, plans de ville...), pénalisées jusqu'à présent par leur coût élevé.

Par ailleurs, les producteurs publics sont soumis à des contraintes financières qui expliquent en partie les tarifs pratiqués. Ils doivent en effet consacrer des sommes importantes à la constitution initiale de leurs bases de données numériques alors que, dans le même temps, ils sont confrontés aux effets des politiques de maîtrise des dépenses publiques.

2.2 Des données non disponibles ou mal adaptées

Le principal frein au développement du marché, selon les utilisateurs rencontrés, tient à ce que de nombreuses données pourtant indispensables au développement de nouvelles applications consommatrices d'information géographique ne sont pas disponibles ou sont mal adaptées aux besoins du marché :

- le **plan cadastral** n'est numérisé que sur 10% du territoire et n'est pas disponible en ligne. Il a pourtant vocation, sous réserve d'améliorer sa qualité, à constituer le référentiel à grande échelle que les utilisateurs appellent de leurs vœux.
- les **données infra communales** nécessaires aux analyses urbaines (politique de la ville) et au géomarketing (amélioration des services) sont d'accès et d'usage difficiles du fait de l'inadaptation et de l'instabilité des découpages zonaux et des contraintes imposées par la CNIL.
- le **fichier national des adresses postales**, nécessaire pour fiabiliser le géoréférencement des données localisées à l'adresse, reste à créer.
- il n'existe pas d'**orthophotoplans** sur étagère et la couverture du territoire en photos aériennes, assurée par l'IGN, n'est pas disponible sous forme numérique.
- la **BD Topo** de l'IGN n'est effectivement disponible que sur 15% du territoire et son achèvement pourrait prendre encore 20 ans. Son utilisation est souvent considérée comme difficile pour les non experts et implique l'emploi d'outils coûteux.
- de très nombreuses **données alphanumériques** ne sont pas diffusées (gisements de données publiques inexploités).

L'examen des expériences conduites aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et dans certains pays d'Europe continentale apporte aussi un éclairage intéressant.

Ainsi, le succès rencontré aujourd'hui par l'Ordnance Survey sur le marché anglais de l'information géographique confirme la nécessité de proposer une gamme de produits étendue (grandes échelles, adresses postales, cartes sur mesures...), répondant aux besoins du marché et faisant une large place aux outils numériques modernes.

De son côté, le modèle américain de mise à disposition des données fédérales à un prix très bas a favorisé le développement d'une industrie géomatique privée puissante. Mais cette politique est d'un coût budgétaire élevé et ne permet pas de répondre de

manière satisfaisante aux attentes des utilisateurs, notamment en termes de qualité des données.

3. Les propositions d'actions susceptibles de favoriser le développement du marché

Un certain nombre de mesures semblent nécessaires quelles que soient les stratégies retenues. Il s'agit notamment :

- de **clarifier la politique de tarification et de diffusion des données géographiques publiques**, en délimitant plus précisément les missions de service public, en réaffirmant le principe de libre accès aux données publiques et en adaptant les politiques de tarification aux nouveaux modes d'utilisation (en réseau ou multipostes, par exemple).
- de **favoriser le développement des NTIC**, en accélérant la numérisation des données existantes, en développant la diffusion des données sur supports numériques, en favorisant la modernisation des chaînes de collecte et de mise à jour notamment grâce au développement de l'EDI (Echange de Données Informatisé).
- de **sensibiliser les utilisateurs potentiels** à l'intérêt des données géographiques, en renforçant le rôle du CNIG et de l'AFIGEO, en veillant à la prise en compte de l'information géographique dans les programmes scolaires et, plus généralement, en développant l'effort de formation aux NTIC .
- et surtout d'**améliorer et d'élargir l'offre de produits**. Il s'agit ici de développer des services à partir des données produites, de proposer des produits nouveaux adaptés aux besoins d'utilisateurs potentiels tels que les PME, les petites collectivités locales et les particuliers et enfin de répondre à des besoins mal couverts, qu'il s'agisse du référentiel à grande échelle (plan cadastral?), du fichier des adresses postales, du découpage en îlots, de la couverture orthophotographique nationale et de la BD Topo, dont la constitution doit être achevée dans les meilleurs délais et avec des spécifications adaptées à cet objectif.

4. Le rôle possible de l'Etat et des producteurs publics : trois scénarii alternatifs

Le développement du marché de l'information géographique en France peut passer par des stratégies différentes mais toutes impliquent fortement l'Etat et les producteurs publics. Trois scénarii ont été approfondis pour évaluer l'impact des stratégies possibles de l'Etat :

- le premier est fondé sur le renforcement de la production publique,
- le second propose au contraire le retrait de l'Etat et le relais par des acteurs privés,
- le troisième s'appuie sur la synergie entre un producteur public renforcé et le secteur privé.

4.1 Scénario 1 : renforcement de la production publique

L'objectif est d'assurer le contrôle du secteur public sur les données dont il est le principal utilisateur tout en réduisant la contribution financière de l'Etat.

Ce scénario passe par une politique de maximisation des recettes commerciales, rendue possible par les situations de monopole ou de quasi-monopole dont bénéficieraient les producteurs publics. Il nécessite aussi de disposer d'une large gamme de produits couvrant l'essentiel des besoins des utilisateurs. Enfin, il requiert une utilisation volontariste des NTIC afin de réduire les coûts de collecte, de mise à jour et de distribution supportés par les producteurs publics.

Ce scénario permettrait à terme de réduire la dépense de l'Etat en faveur du secteur de l'information géographique. Néanmoins, il impliquerait, dans un premier temps, des mesures organisationnelles difficiles à mettre en œuvre (renforcement des CDIG, redéploiement des services pour regrouper le plan cadastral et les bases de données de l'IGN afin d'élargir l'offre et de favoriser la cohérence et les synergies entre les divers produits) et un effort financier transitoire de l'Etat pendant la phase d'élargissement et de mise à jour de l'offre de produits (numérisation du cadastre, achèvement de la BD Topo, couverture orthophoto...).

En contrepartie, l'élargissement de l'offre et le développement des recettes commerciales se traduiraient positivement en termes d'adaptation de l'emploi chez les producteurs publics.

Mais les risques de politiques de prix élevés, liés à la recherche de recettes commerciales maximales, et le poids prépondérant des producteurs publics sur le marché pourraient se traduire par l'éviction d'une partie des utilisateurs potentiels (disposant de ressources financières limitées), par un frein au développement de l'industrie géomatique privée, confrontée à la concurrence des producteurs publics, voire par la mise en difficulté des producteurs publics face à la concurrence internationale. Sur la durée, ce scénario pénalise la création d'emplois en freinant le développement du marché.

4.2 Scénario 2 : retrait de l'Etat, réduction des financements publics

Ce scénario s'inscrit dans une logique purement libérale : l'Etat s'en tiendrait à définir le cadre de fonctionnement du marché et à pallier ses éventuelles défaillances.

Il donne au secteur privé une priorité dans la production d'informations géographiques et une exclusivité pour la diffusion des données, y compris celles provenant de producteurs publics. Ainsi, le secteur privé pourrait, moyennant redevances, mettre en valeur les gisements de données publiques aujourd'hui inexploités. Cela revient à privatiser une partie importante des activités des producteurs publics actuels.

Ce scénario permettrait, comme le premier, une baisse substantielle de l'effort financier de l'Etat. En outre, contrairement au scénario 1, cette baisse serait immédiate, les investissements nécessaires à un élargissement de l'offre de produits étant financés par les acteurs privés. La concurrence introduite par ce scénario conduirait aussi à une accélération de la baisse du prix des données. Ce faisant, il

permettrait de répondre aux besoins d'utilisateurs nouveaux aujourd'hui peu présents sur le marché.

Un tel scénario soulève des difficultés sérieuses :

- le désengagement de l'Etat du secteur de l'information géographique poserait de difficiles problèmes de réduction d'effectifs et de reconversion des personnels concernés.
- le désir et la capacité du secteur privé à prendre le relais pour assurer le financement des investissements nécessaires n'ont rien d'évidents : rien ne garantit le développement d'une industrie géomatique privée (et la création des emplois qui y sont liés) que ce scénario entend favoriser.

4.3 Scénario 3 : synergie entre le secteur privé et un secteur public renforcé

Les difficultés de mise en oeuvre et les inconvénients des deux précédents scénarii conduisent à rechercher un scénario susceptible de préserver un secteur public puissant et de répondre aux attentes des utilisateurs tout en favorisant le développement d'une industrie privée.

Comme le scénario 1, il s'appuie sur un redéploiement des services permettant de regrouper les bases de données de l'IGN et le plan cadastral et conduisant à créer une structure dont les missions s'étendraient à l'ensemble des données géographiques, sans distinction d'échelles. Mais cette structure s'attacherait aussi à développer des synergies et des alliances avec les producteurs privés.

Dans ce scénario, les principales mesures à prendre seraient les suivantes :

- mise en place de la structure publique évoquée précédemment, qui aurait pour mission principale de mener à bien dans les meilleurs délais la numérisation du plan cadastral, référentiel indispensable aux grandes échelles, et d'achever rapidement la BD Topo, sur la base de spécifications adaptées à cet objectif,
- séparation claire des missions de service public (notamment collecte et mise à jour des données primaires) et des missions commerciales de la nouvelle structure,
- valorisation des gisements aujourd'hui inexploités de données publiques,
- développement de coopérations avec les producteurs publics et les distributeurs privés pour mettre sur le marché des produits nouveaux,
- réduction des coûts de production et de diffusion par la mise en oeuvre des nouvelles technologies numériques,
- augmentation progressive de la part de sous-traitance dans la production de données géographiques par les acteurs publics.

Ce scénario préserve l'emploi chez les producteurs publics (élargissement de leur offre de produits), limite les aides budgétaires de l'Etat (développement des recettes commerciales), associe le secteur privé à la production et à la diffusion des données, favorisant l'offre de produits nouveaux adaptés aux besoins des utilisateurs et le développement d'une industrie privée créatrice d'emplois. Sa principale difficulté consiste à réussir le redéploiement des services qui est au coeur de ce scénario, afin de tirer parti des importantes synergies qui peuvent être développées entre les principaux acteurs du marché de l'information géographique.

Philippe Peuch-Lestrade

Georges Bertrand