



La directive INSPIRE ou le chemin vers l'administration électronique géographique

■ Marc LEOBET

La directive 2007/2/CE vise à établir l'infrastructure d'information géographique (IDG¹) dans la Communauté européenne (ci-après dénommée "INSPIRE"), aux fins des politiques environnementales communautaires et des politiques ou des activités de la Communauté susceptibles d'avoir une incidence (directe ou indirecte) sur l'environnement. Il faut noter le champ extrêmement large ainsi défini, qui excède sensiblement le périmètre du ministère chargé de l'écologie, par exemple. C'est pourtant bien une directive placée dans le champ de l'environnement, fortement connectée à la directive 2003/4 (Convention d'Aarhus) et la directive 2003/98 sur la réutilisation des informations du secteur public. Elle complète notamment cette dernière pour les échanges entre autorités publiques. Cet article vise à apporter des éléments de compréhension, et si possible de mise en perspective, de cette directive dont l'importante dimension normalisatrice et technique peut masquer les aspects, plus importants encore, d'amélioration de la gouvernance.

Diagnostic, remèdes, cible

Les considérants 1, 2, 3 et 6 de la directive, dont les premiers mettent en avant des faiblesses dans le fonctionnement du domaine de l'environnement, réunissent le diagnostic, les remèdes et la cible visée.

Ainsi, face à l'enjeu de "pouvoir combiner les informations et les connaissances de différents secteurs", "un certain nombre de problèmes se posent en ce qui concerne la disponibilité, la qualité, l'organisation, l'accessibilité et la mise en commun des informations géographiques nécessaires pour atteindre les objectifs" d'intégration de la politique européenne en matière d'environnement. Il est affirmé que leur résolution "passe par l'adoption de mesures concernant l'échange, le partage, l'accès ainsi que l'utilisation de données géographiques interopérables et de services de données géographiques aux divers niveaux de l'autorité publique et dans

différents secteurs". Ces remèdes dessinent en creux une situation bien connue des praticiens.

L'objectif annoncé est "qu'il soit possible de combiner de manière cohérente des données géographiques tirées de différentes sources dans la Communauté et de les partager entre plusieurs utilisateurs et applications, que les données géographiques recueillies à un niveau de l'autorité publique puissent être mises en commun entre les autres autorités publiques (...)".

Le diagnostic est tout à fait parallèle à celui qui a amené la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des données du secteur public², notamment posé par ses premiers considérants :

Le contenu numérique joue un rôle important dans l'évolution vers la société de l'information et de la connaissance (...). Le secteur public recueille, produit, reproduit et diffuse un large éventail d'in-

formations dans un grand nombre de domaines, qu'il s'agisse d'informations sociales, économiques, géographiques, météorologiques ou touristiques, d'informations sur les entreprises, sur les brevets ou sur l'enseignement.

Les règles et pratiques des États membres en matière d'exploitation des informations du secteur public présentent d'importantes divergences, qui font obstacle à la pleine réalisation du potentiel économique de cette ressource essentielle. Les traditions des organismes du secteur public en matière d'utilisation des informations dudit secteur ont connu des évolutions très divergentes. Un minimum d'harmonisation des règles et des pratiques nationales régissant la réutilisation des documents du secteur public s'impose dès lors dans les cas où les différences entre les réglementations et pratiques nationales ou l'absence de clarté nuisent au bon fonctionnement du marché intérieur et au développement satisfaisant de la société de l'information dans la Communauté.

En cela, le lien avec l'administration électronique s'impose, même s'il n'est pas encore explicite dans les organisations françaises, contrairement à plusieurs États membres dans lesquels INSPIRE et la politique nationale d'administration électronique sont clairement liées. En effet, "gage de meilleurs services rendus aux usagers de l'administration, d'une meilleure efficacité de celle-ci pour un coût global nettement inférieur, l'administration électronique apparaît tout autant comme une opportunité que comme une nécessité³". Le Plan de développement

(1) Antérieurement à l'adoption de la directive, l'usage international a imposé "Spatial Data Infrastructure", en français "Infrastructure de données géographiques". Or, la directive INSPIRE traite d'une "Infrastructure d'information géographique". Je propose donc d'employer l'acronyme IDG en lieu et place d'IIG.

(2) http://www.lexinter.net/UE/directive_du_17_novembre_2003_sur_la_reutilisation_des_donnees_du_secteur_public.htm

(3) source : portail de la société de l'information de l'État www.internet.gouv.fr



de l'économie numérique - France numérique 2012⁴ annonce ainsi *"L'État doit par ailleurs rendre plus accessibles les données publiques pouvant donner lieu à une exploitation commerciale, ce qui peut être réalisé par un portail unifié."*

Le chemin pour y arriver sera probablement un peu long, et le dialogue difficile entre les intervenants techniques, juridiques et les décideurs faute de vocabulaire commun et, peut-être avant tout, de vision commune des différents niveaux d'intervention.

La notion d'infrastructure d'information géographique

Une infrastructure est la partie inférieure d'un ouvrage. Cette définition sous-entend que l'infrastructure, pour importante qu'elle soit, n'est qu'un élément au service d'un objectif. Si l'on fait un parallèle avec l'infrastructure routière de ce pays, on peut avancer qu'elle se compose essentiellement du réseau routier principal, mais aussi de la signalisation et même du Code de la route, sans lesquels la mobilité des personnes et des marchandises, qui est la "construction" supportée, serait beaucoup moins efficace. La normalisation des équipements des véhicules (sécurité, émissions...) et les interventions connexes (enquêtes publiques, investissements paysagers) visent à limiter les inconvénients liés à l'emploi de cette infrastructure routière : morts et blessés, pollutions des milieux et impacts territoriaux.

Poursuivant l'analogie, une IDG a pour finalité principale de faciliter la circulation de contenus géographiques. Pour cela, la directive INSPIRE impose des règles techniques sur les données, afin que l'acteur A puisse utiliser les données de l'acteur B, et sur les services et réseaux (afin de faciliter la mobilité, c'est-à-dire les échanges et l'intégration à moindre coût). Elle impose la création de métadonnées normalisées, qui sont les panneaux de signalisation en ce sens qu'elles permettent de trouver la bonne ressource dans l'immense

quantité d'information disponible sur Internet. Elle impose également une organisation et une gouvernance, qui seraient des centres de circulation routière et un Code de la route, et où la Commission européenne serait la police.

Il découle de cette analogie que, si l'infrastructure routière intéresse principalement les personnels des BTP, les DIR (directions interdépartementales des routes), une partie des Conseils généraux etc., la quasi-totalité des habitants, et surtout des acteurs économiques, s'en désintéressent profondément... tant qu'elle satisfait leurs besoins.

Application au cas français

Or, le constat français dressé à partir des différents rapports d'inspection, des rapports du CNIG et des diverses prises de paroles dans les colloques et séminaires précise les considérants cités plus haut et montre une insatisfaction patente. Certains objets sont saisis séparément par plusieurs organismes (les bâtiments, les adresses...), les relations entre les producteurs et leurs clients publics sont largement améliorables, les conditions d'usage sont mal comprises... Globalement, il est difficile de prétendre que la France est un pays particulièrement avancé sur le chemin de l'IDG. L'absence de communication française lors de la Conférence INSPIRE 2008 (Maribor, Slovénie, juin 2008) et la très faible participation française attendue pour la conférence 2009, qui se tiendra pourtant dans le cadre de la Conférence GSDI, en sont des indicateurs.

Pourtant, comme pour chaque infrastructure, au moins à ses débuts, les études montrent le très court retour sur investissement et donc la très forte rentabilité (de l'ordre de 6 mois pour des investissements de l'ordre de 1 à 2 M€), voir *l'Etude de l'impact socio-économique de l'infrastructure de données géographiques de Catalogne*. Une IDG procure des gains dans les processus internes (calcul du ramassage scolaire, du ramassage des déchets, instruction des permis de construire ou certificats d'urbanisme, etc.)

mais également dans les relations avec les usagers privés et professionnels : gain de temps et moins de déplacements pour les usagers, transferts d'agents de tâches répétitives vers des tâches à plus grand service ajouté vis-à-vis des usagers (par exemple, meilleur accompagnement des personnes dans les formalités administratives). Aucune étude n'a porté sur le coût de mise en place d'une IDG en France, faute de cas réel observable dans notre pays. Pourtant, les quelques éléments chiffrés recueillis corroborent des retours sur investissement rapides. La ville de Massy a ainsi évalué des gains de 25 %.

Enfin, il doit bien être considéré qu'une infrastructure technique et économique de ce genre n'est pas un objet à construire mais un processus, *"composé de beaucoup d'éléments différents et disparates qui seront implémentés de façon différente, à des rythmes différents, à des coûts (et bénéfices) différents et avec des impacts différents"*. Essayons de détailler cette directive.

La directive : détail des remèdes

La directive se compose de sept chapitres et de trois annexes.

Le chapitre I traite des "dispositions générales" : il précise l'objectif de la directive, protège la propriété intellectuelle, définit les termes employés et les données auxquelles la directive s'applique. A noter l'exemption du "plus bas niveau de gouvernement" (en France, les communes) sauf pour les données dont des dispositions législatives ou réglementaires imposent la collecte ou la diffusion. A ce jour, cela semble concerner l'adresse et les plans locaux d'urbanisme.

Le chapitre II traite des métadonnées, à savoir des informations décrivant les données concernées. L'enjeu est de pouvoir trouver sur Internet le plus facilement la donnée répondant à un besoin. La création des métadonnées et leur publication sur Internet sont donc obligatoires. La charge est toutefois généralement considérée comme faible (quelques jours) et comme part intégrante d'une gestion professionnelle

(4) <http://www.francenumerique2012.fr/>





des données d'un organisme quelconque.

Le chapitre III traite de l'interopérabilité des données géographiques et des services. Il s'agit de normaliser les données soumises à INSPIRE dans l'ensemble de la Communauté européenne. L'enjeu est de faciliter l'usage de l'information géographique, notamment par les services Internet traités au chapitre IV. C'est potentiellement le chapitre le plus invasif, puisque les différentes autorités publiques vont devoir adapter, peu ou prou, leurs propres données.

Le chapitre IV traite des services en réseau. Ces services exploitent la création des métadonnées et la normalisation des données, établies dans les chapitres précédents. Ils sont de cinq types : la recherche (trouver les données et les services dont j'ai besoin), la consultation (voir les données que j'ai trouvées), le téléchargement (pouvoir les utiliser pour ce que j'ai à faire), les transformer (les adapter par un service informatique à mon contexte particulier). Le dernier service, permettant d'en appeler d'autres, permettra de créer des enchaînements de service destinés à créer de la valeur ajoutée.

A noter que, si la recherche est obligatoirement gratuite et si la consultation l'est presque entièrement (à l'exception de données comme celles de la météorologie), le téléchargement peut être payant. INSPIRE respecte les modèles économiques en vigueur, notamment dans les établissements publics. Ce chapitre reprend la liste habituelle des restrictions de diffusion, déjà présente dans les deux directives citées en tête de ce document : délibération du Gouvernement, relations internationales, sécurité publique et défense nationale, bonne marche de la justice, secrets industriel et commercial, respect des données personnelles, secret statistique et protection de l'environnement.

Le chapitre V traite du partage de données entre autorités publiques. Il impose aux Etats membres de prendre les mesures ad hoc et de supprimer toute restriction susceptible de créer des obstacles pratiques au point d'utili-

isation. A noter que le partage entre autorités publiques n'est limité que par une partie des restrictions habituelles, et que la protection des données personnelles, du secret statistique et des secrets industriels et commerciaux n'est pas explicitement citée. La directive INSPIRE s'appliquant sans préjudice des directives protégeant les deux premiers, on considère que ceux-ci seront néanmoins applicables.

Le chapitre VI traite de coordination et mesures complémentaires. Il s'agit de coordonner, à tous les niveaux de gouvernement, les contributions et plus généralement d'aider à la mise en œuvre, d'une part, et au rapportage, d'autre part. Il établit un point de contact chargé des relations avec la Commission. Ce point de contact devrait être la Direction de la recherche et de l'innovation du ministère chargé de l'écologie.

Le chapitre VII traite des dispositions finales : calendrier, rédaction des rapports à la Commission, comitologie.

Les règles de mise en œuvre

Les règles de mise en œuvre seront généralement des règlements européens, d'application immédiate. Elles ne donneront donc pas lieu à transposition.

Elles servent à compléter la directive sur des sujets techniques, éventuellement évolutifs, comme *"les modalités techniques de l'interopérabilité et de l'harmonisation des séries et des services de données géographiques, les règles relatives aux conditions applicables à l'accès aux dites séries et services ainsi que les règles relatives aux spécifications techniques et aux obligations applicables aux services en réseau"* (considérant 33). La procédure dite de Comitologie est beaucoup plus souple que celle de l'élaboration d'un texte législatif, et le fait que la Commission européenne en soit le principal pilote n'est pas anodin si l'on se souvient des désaccords antérieurs entre le Conseil d'un côté et le Parlement européen et la Commission de l'autre.

Le mécanisme en est schématiquement le suivant

La Commission sélectionne des experts parmi les Etats membres. Ils établissent des projets de spécification, qui sont relus par la Commission, et testés par des structures volontaires. Les spécifications revues sont alors soumises aux communautés d'intérêt qui se sont déclarées auprès de la Commission. Les spécifications sont alors amendées puis proposées au Comité INSPIRE, où les Etats membres votent à la majorité qualifiée. Les règles de mise en œuvre sont ensuite transmises au Parlement européen pour accord, avant d'être publiées au Journal officiel de la communauté européenne.

En ce mois de mai 2009, seules les règles de mise en œuvre des métadonnées, des services en réseau (recherche et consultation) et des suivi et rédaction des rapports ont été votées. A noter la France a voté contre ces deux dernières règles, mais, étant isolée, elle n'a pas pu empêcher leur adoption. En juin, la règle relative à l'accès aux jeux de données géographiques et aux services de données géographiques par les institutions et organes de la Communauté européenne sera soumise au vote des Etats membres. A la suite de plusieurs remarques fortement négatives, dont celles de la France, la dernière mouture du texte devrait finalement être adoptée.

Calendrier

Il y en a plusieurs : le calendrier de transposition en droit français, celui de la définition des règles de mise en œuvre, celui de la mise en œuvre.

Le premier était censé se terminer en mai 2009, soit deux ans après l'adoption de la directive. Une transposition comprend une loi, des décrets d'application et parfois des arrêtés. On peut désormais espérer voir la loi adoptée à la session parlementaire de l'automne, puis ce sera le tour des décrets. Une demi-douzaine de mesures devrait être transposée par voie réglementaire.

Les acteurs concernés sont institutionnels : ministères, associations d'élus,



CNIG... et bien sûr le Parlement (qui aura le dernier mot).

Le calendrier de définition des règles s'échelonne de 2008 (métadonnées) à mai 2012 (*"adoption des règles de mise en œuvre pour l'interopérabilité et l'harmonisation des séries et des services de données géographiques pour les thèmes de données des Annexes II et III"*). Les acteurs seront (outre ceux en appui de la Commission européenne) les SDIC⁵ et LMO⁶ européens. On constate cependant un décalage d'environ une année pour celles qui devaient être adoptées en 2009 et 2010.

Enfin, le calendrier de mise en œuvre s'échelonne de fin 2010 (pour la mise en place des premières métadonnées) à mai 2019 (pour la mise en place des spécifications des dernières données). Là, les acteurs seront les producteurs de données, qui sont légion...

La transposition en droit français : l'avis du CNIG

Des éléments ont été régulièrement apportés par le Secrétariat du CNIG au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) dans le cadre de l'équipe-projet mis en place pour la transposition, étant entendu que la rédaction de l'avant-projet de loi était du seul ressort du ministère.

Le MEEDDAT a saisi formellement, par courrier en date du 24 octobre 2008, le président du CNIG d'une demande d'avis du Conseil. En pratique, le Secrétariat général travaillait déjà depuis juillet 2007 sur le sujet grâce à plusieurs groupes de travail réunissant représentants de collectivités territoriales et représentants de l'Etat et des établissements publics concernés.

Les membres du CNIG ont donc été saisis, ainsi que cinq associations d'élus : Associations des maires de France (AMF), des départements de France (ADF) et des régions de France (ARF), Associations des communautés urbaines de France (ACUF) et des communautés de France (AdCF).

Le Secrétariat du CNIG a organisé le 25 novembre 2008 une réunion commune de la Commission des référentiels, de la Commission juridique

et du Groupe de liaison afin d'examiner les avis exprimés et de préparer l'avis du CNIG. Le bon niveau de consensus a permis de proposer un projet de texte le 5 décembre. Le 16 décembre, en formation plénière, le CNIG adoptait l'avis. Cet avis porte sur trois points, considérant que la directive INSPIRE est une chance pour le développement de l'information géographique en France, proposant des modifications de l'avant-projet de loi et présentant les principales attentes des acteurs du domaine pour réussir la mise en œuvre de la directive INSPIRE au-delà de la loi de transposition.

Elles concernent :

- la clarification et l'organisation de la production, de l'entretien et de la diffusion de l'information géographique, notamment entre les niveaux locaux et nationaux. Cela recouvre l'organisation de la mutualisation et du partage, la collaboration entre les producteurs voire la co-production, les relations entre producteurs et utilisateurs, ainsi que l'intérêt pour les finances publiques de disposer de données de qualité, mises à jour et maintenues dans le temps. Les doubles saisies de données de référence et, en particulier, la question de la convergence cadastrale sont incluses dans ce périmètre.
- la mise en œuvre de la directive INSPIRE dans le domaine de la coordination et dans celui des moyens d'appui, d'information et de formation à mettre en place.
- l'analyse, la clarification et la gestion de l'impact de la directive sur le fonctionnement économique du secteur de l'information géographique, avec, parmi les enjeux, le développement des services, les modalités associées (licences...), la coexistence de modèles où les données sont gratuites avec d'autres où elles sont payantes.

Conclusion

Je présenterais la directive comme la construction d'une pyramide dont la pointe constituerait la capacité de créer des services à valeur ajoutée, dans le domaine du service au citoyen comme dans la sphère économique. Un exem-

ple du premier domaine pourra concerner l'acte d'habiter, depuis l'instruction quasi-automatisée du permis de construire, en tenant compte des différentes servitudes, jusqu'à la description complète du territoire, informations sur les nuisances et existence de crèche comprises. Dans le second, on trouvera, par exemple, des solutions intégrées de gestion des magasins de détail d'une grande chaîne européenne, traitant aussi bien les flux d'approvisionnement inter-entreprises (adresses des quais de livraison des magasins, itinéraires, suivi de flotte...) que les relations entre entreprises et clients (itinéraires multi-modaux du domicile de l'internaute jusqu'à l'adresse "sur rue" de la boutique...). Ces services devront s'appuyer impérativement sur une qualité des données et de la mise à jour de très haut niveau, sauf à s'exposer à de douloureux échecs administratifs ou commerciaux. L'enjeu principal d'INSPIRE est de construire cet édifice de qualité, au service des citoyens européens.

Déjà de nouveaux étages sont en cours de constitution. Le 30 mars 2009, le Conseil des ministres européens adoptait le "Plan d'action pour le déploiement de systèmes de transport intelligents (STI) en Europe". Le premier considérant du projet de cette future directive cite INSPIRE. On y parle d'interopérabilité des systèmes de transport multimodaux, de localisation des véhicules, de celle des zones de limitation de vitesse...

L'homogénéisation européenne du positionnement et son exploitation ne fait que commencer ! ●

Contact

Marc LEOBET

secrétariat général du Conseil national de l'information géographique
marc.leobet@cnig.gouv.fr

Pour en savoir plus :

<http://georezo.net/blog/inspire/>

(5) L'usage a retenu l'acronyme anglais pour Spatial Data Interest Community – Communauté ayant des intérêts pour l'information géographique. Par exemple : l'association des ingénieurs territoriaux de France (AITF).

(6) Pour Legally Mandated Organisation – Organisation légalement mandatée, c'est-à-dire dont l'activité est encadrée par un texte officiel.