

Commission « Règles de mise en œuvre »

Réunion du 9 mars 2016

Membres présents

MUSSI	Philippe	Prés. Commission AT	HUGUET	Mallorie	DREAL Normandie
RIALLANT	Yves	Afigéo	LECOMTE	Carole	DREAL Normandie/
BELON	Daniel	FNCCR	CRIGE Normandie		
LAURENT	Dominique	IGN	KAZMIERSKI	Mathieu	CRIGE PACA
GOUPIL	Bruno	IGN	DENEFF	Xavier	Région Auvergne-
MOTET	Serge	IGN	Rhône-Alpes		
LAMBOIS	Marie	IGN	DESHOUX	Vincent	GEOPAL
VERGEZ	Pierre	IGN/Appui CNIG	LEGER	Sébastien	DGFIP
REBOUX	Maël	AITF	GOULARD	Cyrille	DGFIP
MARC	Alix	AITF	DOUARD	Pascal	MEDDE/CGEDD
			DAVID	Benoit	DRI/MIG
			LEOBET	Marc	DRI/MIG

Points à l'ordre du jour :

- Le contexte européen : exigences de la Commission européenne sur la mise en place des services en réseau et sur l'accès aux données environnementales (dont certaines peuvent être produites par les collectivités territoriales);
- Points forts et points à améliorer en France;
- Plan d'action en réponse aux enjeux français et européens

Après-midi :

- Harmonisation des données :
 - - doctrine française sur l'harmonisation des données
 - - extensions des schémas de données et de leur reconnaissance : le cas du projet ELF(introduction par l'IGN)
 - - difficultés de mise en œuvre des spécifications d'INSPIRE et du format GML et pistes de solution possibles envisagées par les autres Etats membres.

PRINCIPALES PROPOSITIONS ET RÉSULTATS POUR LE PLAN D'ACTION EN FRANCE

- Il y a concurrence sur les budgets entre ouverture des données et diffusion structurée pour INSPIRE. Or, les niveaux politiques européens et français qui pilotent les secteurs du numérique, de l'administration électronique et de l'environnement exigent de centrer l'action sur la satisfaction des besoins de l'utilisateur plutôt que sur celle des besoins des administrations.
- **Proposition A** : à défaut de disposer d'indicateurs d'usages, valoriser davantage le nombre de téléchargement de données.
- Au bilan, les services de téléchargement s'adressent d'abord aux professionnels armés pour la géomatique, tandis que les services de consultation visent d'abord les non-experts et pourront être consommés via des API.
- **Proposition B** : que les membres du CNIG fasse remonter vers lui des exemples de mises en œuvre des services INSPIRE, de données géographiques ou d'API spécialisées, thématiques ou généralistes..
- Ce qui est attendu par les dirigeants est de résoudre vite les difficultés rencontrées avec nos propres moyens. Malgré les effets du contexte, qu'est-il possible de faire à court terme (ie. dans l'année) ?
- **Proposition C** : mettre en œuvre une preuve de concept des usagers comme classificateur de données de référence.
- **Proposition D** : lister les données des annexes II & III qui sont produites par de nombreux acteurs.
- **Proposition E** : après l'adoption de la loi Lemaire et son article sur les données de référence, créer un groupe de travail au sein du CNIG sur la politique de diffusion de données de référence.
- **Proposition F** : définir collectivement comment nous pourrions ensemble évaluer l'activité des plateformes régionales d'un point de vue qualitatif.

INTRODUCTION

Marc Leobet ouvre la séance en remerciant les participants d'être venus malgré les difficultés de transports. Il explique qu'il n'a pas été possible de trouver une salle de visio-conférence d'une taille suffisante lorsque le mouvement a été annoncé, il y a 10 jours.

LES ENJEUX EUROPÉENS ET FRANÇAIS ET LE PLAN D'ACTION PROPOSÉ

L'ensemble des remarques s'appuie sur la présentation « RMO 9mars2016v3 » qui accompagne ce compte-rendu.

Avertissement : les débats ont porté fort logiquement sur les points à résoudre, dans un contexte de haute exigence nationale. Ce compte-rendu pourra ainsi paraître minimiser les réussites françaises, notamment sur le partage ou la dynamique de catalogage et de diffusion de l'annexe III où la France peut prétendre au premier plan européen. Gardons celles-ci en mémoire : notre pays n'a à rougir de rien au niveau européen.

M. Leobet rappelle des éléments de la journée du CNIG du 18 novembre puis présente les indicateurs qui figureront dans le rapport triennal.

Les participants demandent à ce que les indicateurs soient mieux expliqués, et demandent une meilleure mise en perspective selon les annexes de la directive. Il y a notamment une différence de priorité entre les données de l'annexe I, qui, en tant que référentiels, devraient être les priorités du plan d'action, et les données métiers qui auraient une moindre priorité.

M. Leobet s'interroge : la diffusion du RGE à coût marginal de diffusion n'a-t-elle pas résolu l'enjeu d'accès aux référentiels principaux ? En revanche, les exigences de la Commission européenne portent bien sur les données environnementales, essentiellement dans l'annexe III.

Y. Riallant emploie l'expression de « repli » de la dynamique qui porte l'infrastructure d'information géographique de jusqu'où va-t-il ?

Il évoque l'ouverture des données. Plusieurs membres expliquent qu'il y a beaucoup plus d'opportunité dans le champ de l'ouverture des données. Or, pour les données géographiques, ce sont souvent les mêmes qui font INSPIRE et l'ouverture des données, et l'objectif prioritaire est bien l'ouverture des données. Tous (AITF, DREAL, DGFIP) expliquent qu'il y a **concurrence sur les budgets entre ouverture des données et diffusion structurée pour INSPIRE**.

C. Lecomte explique qu'une meilleure visibilité par structure, par exemple sous forme de cartes, serait utile pour valoriser les actions entreprises. M. Leobet annonce que c l'outil docinspire.eu, développé par la MIG., sera complété d'ici 3 mois par un tableau de bord plus graphique et mieux adapté aux décideurs.

Un thème récurrent de la matinée est la valorisation des usages de l'IDG. **Les niveaux politiques européens et français qui pilotent les secteurs du numérique, de l'administration électronique et de l'environnement exigent de centrer l'action sur la satisfaction des besoins de l'utilisateur plutôt que sur celle des besoins des administrations.**

Infos du rapportage 31/12/2015	Rappel rapportage 2015 :
NSi2.1 (taux de services de consultation) : 45 %	NSi2.1 : 47 %
NSi2.2 (taux de services de téléchargement) : 66 %	NSi2.2 : 38 %
NSi2 (taux des données servies par les deux types): 38 %	NSi2 : 35 %

M. Leobet précise que ces chiffres ont largement évolué à la hausse entre septembre 2015 et le 31/12/2015.

P. Douard suggère de mettre en place des compteurs données téléchargées. Plusieurs participants, dont Rennes Métropole qui a libéré des données en open data depuis 2011, expliquent que cette métrique reflète uniquement une intensité d'utilisation de la plate-forme et qu'il est impossible d'en déduire un usage. GéoBretagne fait le même constat. Il y a régulièrement des robots qui provoquent des pics plus ou moins longs (x téléchargements par jour) sans aucun usage derrière. M. Leobet rappelle que le discours sur l'importance économique de l'ouverture du RGE, valorisant le nombre de téléchargements au prix de vente antérieur, a été un franc succès car tout à fait intelligible par les décideurs. Il a sans doute été facilité par le fait qu'il fallait un compte authentifié.

Proposition : à défaut de disposer d'indicateurs d'usages, valoriser davantage le nombre de téléchargement de données.

La commission RMO note l'envolée du taux de données téléchargeables. Sans pouvoir en évaluer l'intensité d'usage, cela répond cependant à la première nécessité dans une IDG : permettre aux professionnels de rapatrier de la donnée pour travailler avec. Il est dit que les métiers de la banque, des assurances et de l'immobilier ont compris l'intérêt de ces gisements de données.

Un débat a eu lieu sur le rôle des services de consultation de cartes, insuffisamment mis en œuvre. Il en ressort que les services de consultation s'orienteraient davantage vers les particuliers mais surtout les professionnels sans grandes compétences informatiques, agences immobilières et chargés de mission dans les autorités publiques.

Le débat s'oriente ensuite sur la meilleure façon de proposer des services à cette cible moins technique. Faut-il aller vers des services à façon ? Vers une API unique fédératrice (de type APICarto) ou vers un catalogue d'API ?

La commission considère que la satisfaction de cette catégorie d'usagers viendra certainement de la multiplication des API de second niveau s'appuyant sur les flux INSPIRE pour les usagers ciblés.

Proposition : que les membres du CNIG, notamment l'AITF, fasse remonter vers lui des exemples de telles mises en œuvre.

Au bilan, les services de téléchargement s'adressent d'abord aux professionnels armés pour la géomatique, tandis que les services de consultation visent d'abord les non-experts. Les fonctions spécialisées et les données nécessaires pour ces fonctions seront produites via des API spécialisées.

Il est convenu qu'INSPIRE a été conçu à destination des autorités publiques pour économiser sur les processus publics et gagner en efficacité. Yves Riallant interpelle la commission sur l'organisation du marché de la valeur dans notre domaine, dont les acteurs changent : quel intermédiaire est le plus efficace pour apporter de la valeur à l'habitant ? Serait-ce Google ?

A propos de l'accessibilité des données (diapositive 12) : l'un des freins à la réussite de l'IDG est la difficulté de trouver une donnée adéquate. Si on ne la trouve pas, comment travailler ? Une explication est la saisie parfois médiocre des métadonnées, ou l'inadaptation des outils. Le manque de maturité des outils, plus spécifiquement sur l'indexation du contenu des métadonnées ou des capacités des services, est également mis en avant, de même que l'absence de définition de qui est le producteur de référence pour une donnée particulière.

Autre facteur non négligeable : les ressources financières et humaines non extensibles des IDG : la sensibilisation et l'accompagnement des utilisateurs pour la saisie efficace des métadonnées sont exigeants en temps et en ressources, et même si certaines plateformes saisissent « à la place de », ce n'est pas une solution viable à long terme.

D. Laurent signale l'intérêt de standardiser une fois un référentiel plutôt que rendre chacun conforme. M. Leobet rappelle que c'est bien ce qui a été fait sur les adresses : sur le plan légal, il était dit que les communes devaient publier chacune les adresses en conformité avec INSPIRE. Cela a été abandonné ensuite pour des raisons économiques. A contrario, ce qui n'a pas été possible sur les adresses a pu être imposé sur les documents d'urbanisme, grâce au consensus entre les acteurs.

Pour M. Leobet, ces éléments sont tous réels mais ont tendance à renvoyer à des causes extérieures et générales les difficultés actuelles. Or, **ce qui est attendu par les dirigeants est de les résoudre vite avec nos propres moyens.**
Question : qu'est-il possible de faire à court terme (ie. dans l'année) ?

M. Reboux signale l'apparition d'un nouveau métier : intermédiaire entre les catalogues et l'utilisateur, comme un bibliothécaire. M. Leobet s'interroge : n'est-ce pas le rôle des plateformes régionales, qui devraient ou pourraient être ces intermédiaires ? V. Dehoux rappelle que les plateformes régionales n'ont pas vocation aujourd'hui (à défaut de moyens conséquents) à maîtriser le contenu des données déposées par les partenaires chez elles.

M. Reboux signale que la plateforme CIGAL (Alsace) a développé une stratégie de contournement pour les problèmes d'indexation : crée des pages html à partir de son catalogue afin que ses ressources soient indexées par Google. M. Leobet propose d'utiliser les usagers comme classificateur de données de référence, comme les GAFA. Plusieurs membres l'approuvent sans que tous convergent sur la solution : les « données de référence » ne seraient-elles pas parfois simplement les données les plus utilisées ? ou les données qui satisfont le plus grand nombre ?

Proposition : mettre en œuvre une preuve de concept sur ce point.

A propos de l'harmonisation (diapositive 13) :

En réponse à plusieurs interrogations, M. Leobet précise qu'une hypothèse vraisemblable pour rendre réaliste l'harmonisation des données dans l'annexe III est celle d'une révision du règlement relatif à l'interopérabilité, c'est-à-dire celui qui fixe les spécifications. Il est impossible d'imaginer la profondeur qu'elle prendrait. Certains Etats membres sont porteurs d'une suppression pure et simple de l'exigence de standardisation dans les annexes II & III. La position française est d'en défendre l'intérêt à la condition que, lorsqu'il existe de nombreux producteurs, la standardisation repose sur un cas d'utilisation précis, de préférence défini au niveau national. L'exigence de standardisation des données de l'annexe I n'est pas remise en cause, ni celles s'imposant pour les services en réseau.

Proposition: lister les données des annexes II & III qui sont produites par de nombreux acteurs.

A propos des priorités de la Commission européenne (diapositive 15) : M. Leobet confirme que ces priorités sont une réponse de niveau politique aux problèmes de manque d'effectivité globale de la mise en œuvre d'INSPIRE. Il y a en effet une contradiction avec les règlements existants, d'où l'hypothèse de les modifier. Néanmoins, la demande de la Commission européenne de disposer vite de données accessibles « en l'état » (non standardisée) est dans la même logique que la préoccupation des acteurs professionnels français de disposer de données téléchargeables.

M. Reboux évoque les nombreuses données aujourd'hui co-produites (MNT, Orthoimagerie...). Il s'interroge sur la stratégie poursuivie : un seul jeu de données national conforme ou tous ? Pour M. Leobet, la question est légitime mais ne se pose pas de suite. Toutefois, elle se profile.

Proposition : après l'adoption de la loi Lemaire et son article sur les données de référence, créer un groupe de travail au sein du CNIG sur la politique de diffusion de données de référence.

Pour ce qui est de l'annexe I, à ce stade, l'ambition de l'IGN est de rendre conforme à INSPIRE le jeu de données de référence. En règle générale, il s'agit du RGE à l'exception du thème Hydrographie pour lequel c'est la BD CARTHAGE.

Le plan d'action à discuter (diapos 16 à 20)

L'IGN présentera son plan d'action lors de la plénière du CNIG le 14/04/2016. Sur les thèmes Unités Administratives et Réseaux de Transport (aérien), l'IGN ne fournira que la partie des données INSPIRE qu'il produit, respectivement les unités administratives terrestres et les aéroports.

En ce qui concerne les DREAL, mandat leur est donné dans le cadre du dialogue de gestion de coordonner l'action de l'Etat en région avec un appui aux politiques publiques pour sa mise en œuvre : elles devront coordonner la production des données des différents services de l'Etat et s'investir auprès des SGAR, par exemple, pour soutenir les plateformes géographiques, sans pour autant disposer de crédit supplémentaire.

M LEOBET expose la proposition de plan d'action pour le MEEM : publier les données environnementales les plus importantes avant la fin 2016 et les autres d'ici fin 2018.

Il précise qu'à ce stade, le plan d'action ne propose rien pour les plates-formes régionales ni les collectivités locales, non concernées réglementairement par INSPIRE et s'interroge sur le caractère critique, ou non, de cette situation.

Au sujet du plan d'action pour le CNIG (diapositive 22) :

Au sujet de l'évaluation des plateformes d'information géographiques, les questions émises portent sur « l'État juge » et le lien avec Spatineo.

V DESHOUX demande quels seront les moyens de contrôle ? Il rajoute qu'aujourd'hui la place et la participation de l'Etat dans le dispositif des plateformes régionales ne sont pas identiques d'une région à l'autre. Quels moyens existent-ils aujourd'hui pour apprécier l'implication réelle des services de l'Etat dans les dispositifs locaux ? Par ailleurs, la perception de « l'Etat central juge » ne sera pas toujours bien perçue.

M. Leobet explique que la démarche ne peut être que collaborative, avec les plateformes. Il n'est surtout pas question de les fragiliser, au contraire, mais de leur fournir des éléments de comparaison entre elles afin de les aider à progresser. V. Desmoux signale qu'il existe un groupe dédié au sein de l'Afigéo, en plus de la commission Animation territoriale.

En conclusion, une piste serait d'évaluer l'activité des plates-formes régionales d'abord d'un point de vue qualitatif, avec toutes les réserves exprimées sur les limites de l'exercice.

Proposition : définir collectivement comment nous pourrions ensemble évaluer l'activité des plateformes régionales d'un point de vue qualitatif.

Sur Spatineo, B. David explique que la MIG a demandé à l'IGN de collaborer avec cette société afin de bénéficier de ses informations et d'évaluer la mise en place des guides de recommandation sur les services en réseau.

Au sujet de nouveaux géostandards : pour M. Reboux, il faut lister les jeux de données prioritaires à diffuser.

Y. Riallant alerte la commission sur l'importance de prendre en compte les enjeux économiques apportés, y compris aux acteurs privés, par le gain de la standardisation. Il faudrait repérer les secteurs économiques, distinguer entre les données nouvelles, plus faciles à standardiser, et les données anciennes, peut-être lancer un appel à projet vers les collectivités territoriales.

HARMONISATION : EXPLICATION DU CONTEXTE

M. Leobet présente la doctrine française sur l'harmonisation des données : une standardisation nationale, basée sur les besoins des utilisateurs.

Y. Riallant rappelle son expérience pour la mise en place du PCRS : c'est la réunion des acteurs réels autour d'une table qui a été la clé du succès.

Comment définir les besoins d'harmonisation ? Le cas de l'OCS-GE est cité : mis en œuvre dans certaines régions, il inquiète dans d'autres (témoignage lors de la journée INSPIRE du CNIG de 2015). Les appréciations sont évidemment différentes selon qu'il existe des données historiques locales, définies pour un cas précis, ou que la donnée soit nouvelle. La question est donc celle de la définition du besoin : **quels seraient les acteurs de référence à interroger dans l'enquête sur le besoin ?**

LE PROJET ELF ET LA RECONNAISSANCE DES EXTENSIONS DE SPÉCIFICATIONS INSPIRE

D. Laurent présente le projet ELF (voir présentation jointe) : pour M. Leobet, c'est l'occasion de lancer la question de l'harmonisation au sein de la commission RMO.

A noter que le terme de « duplication » des données par la Commission européenne (diapositive 14) recouvre le fait de dupliquer l'effort de production de la donnée plutôt que de la prendre au niveau national.

C. Goulard s'interroge sur l'intérêt de placer une priorité sur ELF par rapport à la mise en œuvre d'INSPIRE ? Pourquoi étendre les contraintes ? Quelle relation entre le portail ELF, le portail européen et le portail français ?

D. Laurent indique que, s'il existe un standard français, la transformation en standard européen est facile. Il y aura ainsi plusieurs canaux à partir de la même source : un pour les bases de données brutes (interrogées directement par des serveurs), un pour le RGE et un pour des données conformes à INSPIRE : ELF. Ces dernières seront très proches d'INSPIRE, avec un contenu similaire à celui du RGE, mais un peu plus compliqués à exploiter pour les utilisateurs nationaux.

Pour B. DAVID, ELF répond à des besoins transfrontaliers.

D. Laurent explique que l'IGN se pose la question : y a-t-il des consommateurs en France de pures données ELF/INSPIRE alors qu'il y a des données RGE ? La documentation doit-elle être aussi en français ?

A. Marc explique que les collectivités veulent le plus simple pour elles : trouver sur les sites habituels les données transfrontalières. Cela conduirait à avoir sur le Géoportail national ou sur les sites régionaux un accès au guichet ELF.

Une question est posée sur le rôle d'Eurogeographics. La réponse est que cette organisation maintiendra la plateforme après la fin du projet.

Quelle est la position de la Commission européenne sur la validation de l'extension des schémas ELF ? M. Lambois répond que le JRC est d'accord pour mettre en avant les extensions, avec d'autres, via les plateformes thématiques. Le JRC propose que le futur validateur de données accepte ces données étendues. Néanmoins il ne s'engage pas à valider formellement une ou surtout toutes les extensions.

B. David expose que la procédure de validation n'existe pas, ce qui met la Commission européenne en situation délicate. Il suggère de trouver une démarche qui lui permette de sortir par le haut, par exemple par un rapport explicitant l'extension réalisée, à faire valider par le groupe réunissant les Etats membres et la Commission européenne.

M. Leobet résume les échanges de la façon suivante :

- ELF peut être assimilé à une superstructure portée par les IDG nationales pour répondre à des besoins transfrontaliers. Il a pour cible les développeurs européens, qui étaient une préoccupation partagée lors de la conception d'INSPIRE.

- En ce sens, c'est un projet vertueux.

- En revanche, le discours porté dans le MIG-T est ambiguë. Le MIG-T n'est pas le bon lieu pour évoquer la validation des schémas car il n'y a pas d'outil technique qui permettrait d'automatiser cette validation.

- Puisqu'il s'agit d'un enjeu de politique européenne, il semble possible d'adresser une demande au MIG-P ou au programme européen ISA² consacré à l'innovation numérique en Europe.