

... le contrôle budgétaire sur l'Institut national de l'information géographique et forestière

ACTEUR DE RÉFÉRENCE DE LA DONNÉE GÉOLOCALISÉE SOUVERAINE, L'IGN AVANCE SUR UN CHEMIN À BALISER

La commission des finances a examiné, le mercredi 5 octobre 2022, la communication de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial du programme « Expertise, information géographique et météorologie », sur son contrôle budgétaire de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Si cette représentation reste vivace auprès du grand public, **l'IGN producteur de carte papier est devenu une sorte d'image d'Épinal**. A l'heure de la **révolution des données et des enjeux de souveraineté** qu'elle implique, la production de cartes papier ne représente désormais qu'une activité très marginale dans les missions de l'opérateur devenu un **outil indispensable à la maîtrise d'une information géolocalisée devenue stratégique**. Cet enjeu de maîtrise des données géolocalisées souveraines a **poussé l'IGN à réformer son modèle**. Aussi **nécessaire** et plébiscitée par ses partenaires soit-elle, **cette transformation ne va pas sans heurts**, et laisse planer certaines **inconnues quant aux perspectives financières** de moyen et long terme de l'institut.

I. UN ACTEUR CLÉ DE LA MAÎTRISE DES DONNÉES SOUVERAINES

A. L'OUTIL DE RÉFÉRENCE POUR GARDER LA MAÎTRISE DE DONNÉES SOUVERAINES QUI DÉTERMINENT LES POLITIQUES PUBLIQUES

Alors que nous vivons dans un « monde de la donnée », les informations qui décrivent le territoire sont des outils stratégiques indispensables à la décision publique. Pour préserver notre autonomie, les données géolocalisées qui fondent nos politiques publiques doivent présenter des garanties d'indépendance. L'emprise des GAFAM sur les géo-données a rendu cet enjeu plus prégnant encore. L'IGN constitue un **outil indispensable pour garantir un exercice de la souveraineté nationale fondé sur des données géolocalisées indépendantes** et maîtrisées. Alors que la connaissance des capacités de l'IGN au sein des administrations est très inégale, il est nécessaire de **mettre en place un guichet cartographique public** et de renforcer la communication de l'IGN et de ses autorités de tutelle auprès des ministères.

B. LA NÉCESSAIRE RATIONALISATION DU PAYSAGE DES DONNÉES GÉOLOCALISÉES PUBLIQUES

Du fait d'un écosystème atomisé, la production de l'information géolocalisée dans la sphère publique se traduit par **un usage sous-optimal des deniers publics**. À côté de l'IGN, de nombreux acteurs produisent de l'information géographique, au premier rang desquels **les collectivités locales**, dont les capacités ont été considérablement développées ces dernières années. En dépit d'une prise de conscience récente, **beaucoup de chemin reste à parcourir pour coordonner** l'écosystème et assurer l'interopérabilité des systèmes publics d'information géographique. Le nouveau modèle de l'IGN et son repositionnement au cœur de l'écosystème doit contribuer à cette nécessaire rationalisation, de même que le développement de l'enrichissement collaboratif des référentiels.

II. NÉCESSAIRE, LE NOUVEAU CHEMIN EMPRUNTÉ PAR L'IGN N'EN DEMEURE PAS MOINS SEMÉ D'EMBUCHES

A. CONFRONTÉ À UNE CRISE D'IDENTITÉ ET DE LÉGITIMITÉ, L'IGN A ENTREPRIS DE REFONDER SON MODÈLE

Mis sous tension par les bouleversements du paysage de la donnée géolocalisée, concurrencé par l'émergence d'acteurs publics comme privés, affecté par l'essor des démarches collaboratives, l'IGN s'est vu remis en cause dans son identité et contesté dans sa légitimité. **Sa politique commerciale avait suscité la défiance des collectivités** locales et constituait **un obstacle au développement de partenariats**. Le processus d'ouverture et de gratuité des données publiques, s'il lui ouvre de nouvelles perspectives de collaborations, implique une transformation du modèle économique d'un institut dont l'équilibre financier dépendait de la vente de ses données. Pour toutes ces raisons, **l'IGN devait se transformer** pour attirer et développer de nouvelles compétences, incorporer de nouvelles technologies et rester un opérateur d'excellence, référence nationale de l'information géographique.

En 2019, l'IGN a entrepris de refonder son modèle. D'une mission de production-diffusion d'information géographique, l'IGN évolue vers des rôles d'agrégateur de données, d'expert, de coordinateur ou de certificateur. **Il recentre son action sur la production des données socles souveraines** ainsi que sur le **pilotage de vastes projets d'accompagnement de grandes politiques publiques** directement financés par leurs commanditaires.

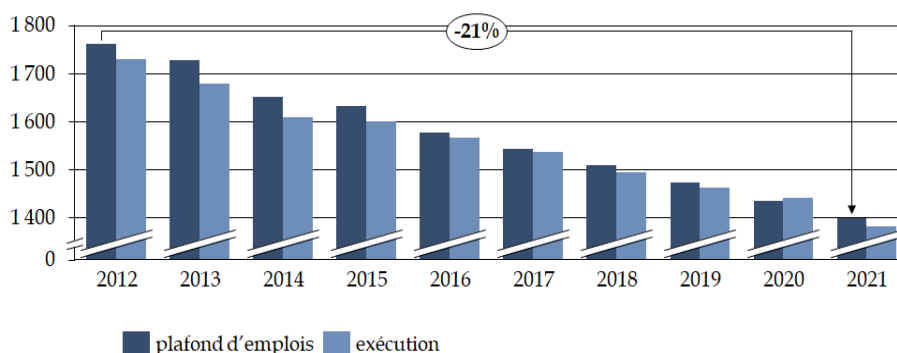
B. DÉJÀ MARQUÉE PAR CES TRANSFORMATIONS, LA SITUATION FINANCIÈRE ET BUDGÉTAIRE DE L'IGN SERA MISE À L'ÉPREUVE APRÈS 2024

1. Parce qu'elle constituait un obstacle à sa transformation, la trajectoire budgétaire rigoureuse de l'IGN a été assouplie jusqu'en 2024

À l'instar des autres opérateurs du ministère de la transition écologique, **en dix ans, la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'IGN a été diminuée de 10 %** (84,4 millions d'euros en 2022). Mais plus que la contraction de sa SCSP, **c'est la baisse continue des effectifs de l'IGN qui constituait un vrai obstacle à la réorganisation** de l'établissement dans la mesure où elle imposait une contrainte très forte sur le déploiement du programme de recrutement indispensable à la transformation du modèle de l'opérateur.

Évolution des plafonds d'emplois notifiés et exécutés (2012-2021)

(en ETPT)

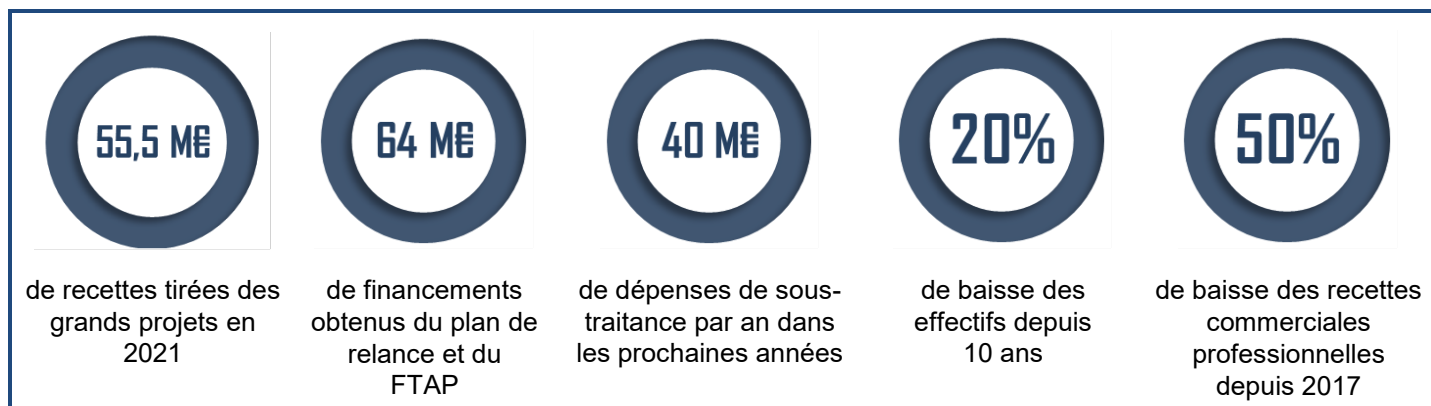


Source : commission des finances du Sénat d'après les rapports annuels de performance annexés aux projets de loi de règlement des comptes de l'État

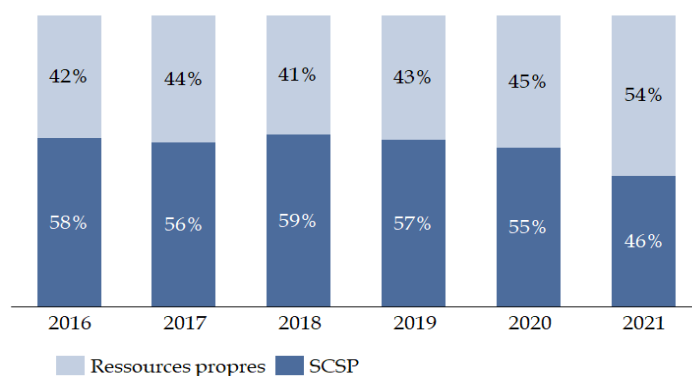
Depuis 2017, le schéma d'emplois exécuté par l'IGN représente une baisse d'effectifs annuelle moyenne de plus de 35 ETP, soit 177 ETP sur l'ensemble de la période.

Après un premier assouplissement de la trajectoire budgétaire en 2022 l'IGN a conclu un engagement pluriannuel d'objectifs et de moyens (EPOM) avec la direction du budget qui s'est engagée à stabiliser la SCSP et à assouplir le schéma d'emplois jusqu'en 2024.

2. La situation financière de l'IGN est déjà marquée par son nouveau modèle économique



Évolution de la part de la SCSP et des ressources propres de l'IGN dans ses recettes totales (2016-2021)

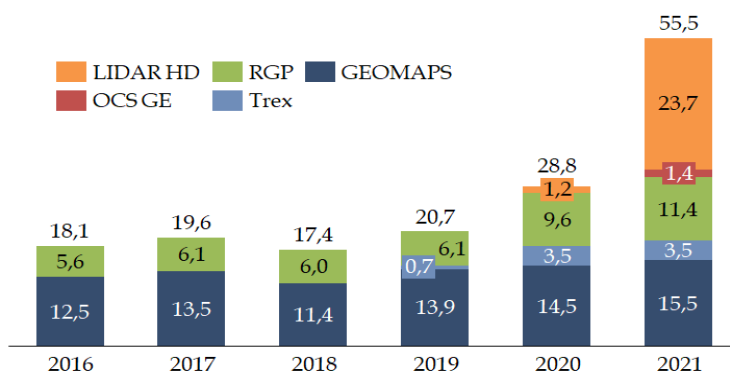


Source : commission des finances du Sénat d'après les documents financiers de l'IGN

2021 a constitué un **point de bascule** dans la transition du **modèle économique** de l'établissement puisque, pour la première fois, ses **ressources propres**, tirées par les grands programmes, sont devenues **majoritaires** au sein du total de ses recettes. **L'EPOM anticipe néanmoins un tassement très net de ces recettes** dans les années à venir, en particulier dans un contexte de tarissement des crédits issus du plan de relance et du FTAP.

Ressources tirées des grands projets (2016-2021)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents financiers de l'IGN

Maîtrisées, les dépenses de personnel vont augmenter du fait de la transformation de l'IGN, en raison d'un plan de recrutement pour répondre au besoin de nouvelles compétences de l'établissement, du repyramidage des effectifs ou encore de mesures d'attractivité.

C. FACE AUX CONTRAINTES ET AUX INCERTITUDES, LA VIABILITÉ DU NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'IGN RESTE À DÉMONTRER

Si son EPOM donne une visibilité budgétaire bienvenue à l'IGN jusqu'en 2024, **la viabilité économique du nouveau modèle sera mise à l'épreuve à partir de 2025.** À ce stade, l'analyse de cette viabilité **repose sur des hypothèses financières fortes** qui resteront à confirmer : gel du schéma d'emplois et de la SCSP, bouclage du financement du programme Lidar HD (15 millions d'euros), 100 millions d'euros de nouveaux contrats, etc.



Aussi nécessaire et plébiscité par ses partenaires soit-il, le nouveau modèle de l'IGN n'en présente pas moins des **fragilités intrinsèques**. Le **risque du « trou d'air »** (un volume insuffisant de grands projets publics) est renforcé par **l'excessive dépendance de l'IGN à ses deux principaux commanditaires** que sont les ministères des armées et de l'agriculture. Si ce phénomène devait advenir, **l'État devrait prendre ses responsabilités** et intervenir, en ajustant, au moins temporairement, la SCSP. À l'inverse, son nouveau modèle peut exposer l'IGN à **un phénomène de « goulot d'étranglement »**. Limité par des moyens humains contraints, l'IGN peut, en cas d'afflux de projets, voir ses capacités saturées. Ce modèle **suppose une agilité** d'organisation particulièrement **complexe dans le cadre** budgétaire contraint qui est celui **d'un établissement public**. Programme phare de la transformation de l'IGN, **le projet Lidar HD** est aussi **emblématique des limites du nouveau modèle**. Alors que le projet est entamé et doit être achevé en 2025, **un quart de son financement** (15 millions d'euros) **reste à trouver**. **L'IGN espère des contributions volontaires des collectivités locales sans avoir de réels moyens pour les inciter.**

Alors que **son nouveau modèle bouleverse les métiers et l'organisation de l'institut**, un **défaut de pilotage** des grands programmes **a sérieusement perturbé les débuts de la transformation** de l'IGN. Afin de préserver la cohésion du corps social autour d'une vision partagée de la nouvelle stratégie de l'établissement et de sanctuariser sa mission de service public de mise à jour des données socles, la direction doit organiser un pilotage robuste des grands projets. Dans le même temps, **il est nécessaire d'évaluer les gains de productivité** qui pourront être réalisés grâce à la réorganisation de l'institut, à l'automatisation, à la diffusion des techniques d'intelligence artificielle, à l'optimisation de l'impression des cartes, aux innovations dans la collecte des données aériennes ou encore au développement des méthodes collaboratives.

La montée en compétence de l'institut dans son activité de pilotage des sous-traitants est l'une des clés de la viabilité de son nouveau modèle. Si la sous-traitance est au cœur de la transformation de l'IGN, celui-ci doit veiller à **préserver la maîtrise de ses compétences stratégiques**.

Le nouveau modèle de l'IGN se traduit aussi par **un besoin de nouvelles compétences**. À ce titre, la réussite du **programme de recrutement et de formation** lancé cette année par

l'établissement sera déterminante. Elle suppose de **trouver le bon équilibre entre les volets interne et externe** du programme ainsi que de promouvoir **l'attractivité** de l'institut.

Enfin, pour que son nouveau modèle économique soit viable, il est **impératif que l'IGN développe et formalise de nouveaux partenariats**, en priorité avec les collectivités locales mais également avec le secteur privé.

III. UN OUTIL INDISPENSABLE AU SERVICE DE NOTRE STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE ET DE LA PRÉVENTION DES RISQUES

A. LES « CARTES DE L'ANTHROPOCÈNE », UNE ORIENTATION PROMETTEUSE À CONCRÉTISER

Dans le contexte actuel des dérèglements climatiques et, plus largement, d'une préoccupation croissante au sujet des effets de l'activité humaine sur la nature, l'IGN est toujours plus sollicité pour **produire des données décrivant les évolutions de notre environnement** dans le but de nous permettre de **construire une stratégie crédible de transition écologique**.

L'analyse des phénomènes induits par l'anthropocène suppose de disposer de produits d'information géographique permettant de mesurer scientifiquement ses conséquences sur l'évolution de la terre. L'IGN se trouve au cœur de cet enjeu et apporte son **appui aux politiques environnementales nationales et européennes**.

B. UN ACTEUR MAJEUR DE LA PRÉVENTION DES RISQUES

L'IGN apporte **un appui indispensable aux politiques de prévention des risques** naturels, tout particulièrement s'agissant des risques inondation et submersion marine que ce soit à travers le suivi du niveau des mers, la caractérisation du profil côtier, la détermination du trait de côte, la production de données altimétriques permettant de caractériser le risque inondation lié au réseau hydrographique, *etc.*

Dans un contexte d'accroissement de la prévalence et de la gravité des risques naturels **il est essentiel que la France dispose d'un établissement géographique souverain de référence tel que l'IGN**.

Les recommandations du rapporteur spécial

A. Pour que l'IGN évite les embuches sur le chemin vers son nouveau modèle économique

1. Évaluer les effectifs nécessaires à la mise à jour en continu (MAJEC) des données socles et les gains de productivité qui doivent être générés par la réorganisation de l'établissement et l'incorporation de l'intelligence artificielle (IGN).
2. Structurer et renforcer la gouvernance et le pilotage des grands programmes pour consolider l'adhésion du corps social de l'IGN à sa nouvelle stratégie (IGN).
3. Afin d'accompagner l'IGN dans sa transformation, permettre la requalification de 45 géomètres dans le corps des ingénieurs des travaux géographiques et cartographiques de l'État (État).
4. Générateur d'un effet de levier et désormais au cœur de la nouvelle stratégie de l'institut, le recours indispensable à la sous-traitance doit s'accompagner, au sein de l'IGN, d'une montée en puissance des compétences de pilotage de celle-ci ainsi que d'une vigilance accrue pour garantir le maintien en interne des compétences stratégiques essentielles de l'opérateur (IGN).
5. En 2024, confier à une mission indépendante la réalisation d'un premier bilan approfondi du nouveau modèle économique de l'IGN, bilan qui devra notamment contribuer à déterminer la trajectoire budgétaire de l'institut à compter de 2025 et, le cas échéant impliquer un réengagement de l'État pour accompagner la refondation stratégique de l'opérateur (État, IGN).

B. Pour un IGN plus performant

6. Au regard des évolutions technologiques et pour optimiser les coûts de production de l'établissement, réévaluer la répartition des technologies employées pour la collecte d'images aériennes (IGN).

7. Optimiser l'activité d'impression des cartes papier de l'IGN (IGN).

8. Poursuivre la formalisation, encore embryonnaire, des dispositifs de contrôle interne comptable et budgétaire de l'institut (IGN).

9. Poursuivre et conforter l'affinement des indicateurs de pilotage de la gestion des ressources humaines (IGN).

C. Développer les partenariats de l'IGN pour mieux l'intégrer dans son environnement

10. Développer, consolider et systématiser les collaborations de l'IGN avec le secteur local, promouvoir les partenariats et les mutualisations de moyens avec les collectivités locales les plus avancées et clarifier la répartition des missions exercées par l'institut et par les grandes collectivités (les régions et métropoles notamment) dans un cadre formalisé, régi par des standards communs, garantissant l'interopérabilité des données produites (IGN, collectivités locales).

11. Approfondir les relations de l'IGN avec les sociétés privées, les startups, et sans oublier les PME et les ETI de l'écosystème de la donnée géolocalisée, à des fins d'efficacité, de souveraineté et pour développer et faire monter en compétence le secteur (IGN).

12. Clarifier le rôle et le positionnement de l'IGN s'agissant du programme de plan de corps de rue simplifiée (État, IGN, collectivités locales).

13. Faire aboutir rapidement, et selon un calendrier prévisionnel déterminé et réaliste, le projet de représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU) ou, à défaut, développer une alternative permettant de satisfaire les attentes fortes des collectivités locales (IGN, État, collectivités locales).

D. Pour une vraie stratégie des données géolocalisées publiques et une organisation plus rationnelle de l'écosystème dans lequel l'IGN occuperait une place centrale

14. Poursuivre la rationalisation du paysage des données géolocalisées publiques en accentuant le recentrage des activités de l'IGN sur ses missions de service public (État, collectivités locales, CNIG, IGN, avec le concours possible de l'Afigéo).

15. Créer un véritable guichet cartographique public, renforcer la communication de l'IGN auprès des ministères, et transmettre des recommandations visant à ce que chacun d'entre-eux, lorsqu'ils envisagent un projet concernant les données géolocalisées, s'interroge sur la pertinence d'un recours aux services de l'institut (IGN, État).

16. Réaliser une évaluation de la valeur de l'économie de la donnée géolocalisée en France ainsi que des bénéfices socio-économiques des services rendus par l'IGN qui pourra donner lieu à un réaménagement de la stratégie de l'État dans ce domaine (IGN et CNIG avec le concours possible de l'Afigéo).

17. De par leur caractère éminemment souverain, veiller à garantir de façon absolue la sanctuarisation des compétences et des savoir-faire stratégique de l'IGN en matière d'information géographique militaire (IGN).



Vincent Capo-canellas
Rapporteur spécial
Sénateur (Union Centriste)
de Seine-Saint-Denis

Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28