

Informations géographiques et collectivités locales

Aspects juridiques

Rapport final

Lettre de commande SL 01-73

SOMMAIRE

I. LES ENTRETIENS	page 6
II. LES TEXTES (LOIS ET REGLEMENTS)	page 8
2.1 Des missions impliquant la production et l'utilisation d'informations géographiques	
2.1.1 <i>Peu de textes font explicitement référence à l'information géographique.</i>	
2.1.2 <i>De nombreuses missions impliquant l'information géographique.</i>	
2.2 <i>Les obligations d'informer et de consulter les citoyens spécifiques aux collectivités locales</i>	
2.3 Les obligations d'information applicables au secteur public	
2.3.1 <i>Documents administratifs</i>	
2.3.2 <i>Données environnementales</i>	
2.3.3 <i>Textes juridiques</i>	
2.3.4 <i>Données numérisées</i>	
2.3.5 <i>Données essentielles</i>	
2.3.6 <i>Tarifification des données</i>	
2.3.7 <i>Vers la liberté d'exploitation des données des collectivités locales ?</i>	
2.3.8 <i>La sensibilisation des collectivités locales ?</i>	
2.4 Des textes récents renforcent le rôle de l'information géographique	
2.4.1 <i>Loi du 25 juin 1999 relative à l'aménagement du territoire</i>	
2.4.2 <i>Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale</i>	
2.4.3 <i>Loi du 14 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain</i>	
2.4.4 <i>Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité</i>	
2.4.5 <i>Projet de loi portant réforme de la politique de l'eau</i>	
2.4.6 <i>Autres textes en projet</i>	
III. LE ROLE DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LA PRODUCTION, L'UTILISATION ET LA DIFFUSION DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE	page 17
3.1 La production de l'information géographique	
3.1.1 <i>Données de référence : de véritables RGE locaux</i>	
3.1.2 <i>Données thématiques ou métiers</i>	
3.1.3 <i>Production directe ou indirecte ?</i>	
3.2 L'acquisition de données géographiques sur étagère	
3.3 La mutualisation et la diffusion des données géographiques	
3.3.1 <i>La mutualisation de l'information géographique</i>	
3.3.2 <i>Les systèmes d'information territoriaux</i>	
3.3.3 <i>La diffusion des données par les collectivités locales</i>	
3.4 Les problèmes soulevés	
3.4.1 <i>Assemblage, calage, mise à jour et diffusion du plan cadastral</i>	
3.4.2 <i>Les relations avec l'IGN</i>	
3.4.3 <i>L'hétérogénéité des données géographiques locales</i>	
3.4.4 <i>La localisation des appels d'urgence</i>	

 IV. QUELLES EVOLUTIONS POUR LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE ? page 23

4.1 Les demandes adressées au CNIG

4.1.1 *La sensibilisation des collectivités locales*

4.1.2 *La modélisation et l'harmonisation des données*

4.1.3 *Renforcer le rôle des CDIG et les ouvrir aux collectivités locales*

4.2 Les évolutions souhaitées pour les données cadastrales

4.2.1 *Le projet de composante parcellaire du RGE*

4.2.2 *Vers une validation juridique de la composante parcellaire ?*

4.2.3 *Vers une publication des documents d'arpentage ?*

4.2.4 *Vers une publication des arrêtés de dénomination et de numérotation des voies ?*

4.2.5 *Vers une liberté de diffusion des données cadastrales ?*

4.2.6 *Faut-il cadastrer le domaine public ?*

4.3 L'organisation des flux de données sous forme numérique

4.3.1 *S'adapter aux nouvelles technologies de l'information*

4.3.2 *Le rôle d'intégrateur de l'IGN*

4.3.3 *Le cas du RGE en zones urbaines dense (ZUD)*

4.3.4 *Vers des contrats de niveau de service ?*

4.3.5 *Adapter cadre juridique, comptable et financier de l'échange des données*

4.4 Le cadre juridique d'utilisation des référentiels géographiques

4.4.1 *Vers une publication des textes juridiques sous forme numérique ?*

4.4.2 *Vers une obligation d'utiliser les référentiels dans certains cas ?*

4.5 Consolider et compléter le système d'adressage

4.5.1 *Consolidation et extension du système d'adressage dans les villes et villages*

4.5.2 *Amélioration du système d'adressage dans les ensembles immobiliers*

4.5.3 *Extension du système d'adressage dans les zones rurales*

4.5.4 *Rendre obligatoire la localisation des abonnés au téléphone fixe*

4.5.5 *Rendre obligatoire la localisation des appels provenant d'un mobile*

4.5.6 *Assurer la cohérence des différents modes de localisation*

4.6 Les données essentielles des collectivités locales

4.6.1 *Peut-on pérenniser le fossé numérique ?*

4.6.2 *Mettre en ligne les données essentielles des collectivités locales*

VERS UNE LOI D'ORIENTATION POUR L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE ? page 32

Les collectivités locales jouent un rôle éminent dans la production, la collecte et la diffusion des données géographiques. Elles en sont aussi des utilisatrices importantes, dans la mesure où ces données sont indispensables à l'exercice de leurs missions : gestion de leur territoire, fourniture aux habitants et aux entreprises de services d'intérêt général, information et participation des citoyens aux décisions qui les concernent.

Le rôle des collectivités locales en ce domaine n'a pas jusqu'à présent fait l'objet d'une approche systématique. Un certain nombre de règles ont été établies au fil du temps pour répondre à une partie des besoins d'information. Pour le reste, des solutions pratiques ont été apportées à l'initiative des collectivités, sans faire l'objet de dispositions légales ou réglementaires précises.

Les collectivités qui ont mis en place des outils pour gérer ces données sous forme numérique sont de plus en plus nombreuses. Elles ont été souvent conduites à produire, seules ou en coopération, un ou plusieurs référentiels locaux comme un plan parcellaire numérique, un référentiel voies et adresses, un lever des corps de rues, un plan topographique à grande échelle, une orthophoto de précision, un inventaire de l'occupation des sols etc.

D'autres collectivités limitent leurs interventions à la collecte et à la transmission des données sur support papier en application des textes ou en réponse à des demandes, dans le cadre de pratiques non formalisées par des textes.

La production, l'acquisition, la gestion, l'utilisation et la communication des informations géographiques par les collectivités locales sont directement concernées par les évolutions intervenues ces dernières années ou projetées pour l'aménagement durable du territoire, la solidarité urbaine, la démocratie de proximité, l'amélioration des relations des administrations avec les citoyens, l'accès aux données publiques. Elles sont également concernées par la mise en place d'un référentiel géographique à grande échelle que le gouvernement a confiée à l'IGN, dont le rôle d'intégrateur de données produites par d'autres acteurs a été souligné.

Le ministère de l'Équipement a estimé nécessaire de faire le point, avec l'appui des instances compétentes du Conseil National de l'Information Géographique (CNIG), sur les aspects juridiques - au sens du cadre légal et réglementaire, institutionnel et contractuel - de l'intervention des collectivités locales dans le champ de l'information géographique.

Tel est l'objectif de l'étude qui a été confiée au cabinet Urbatique. Le cahier des charges précise que « l'étude devra permettre de dresser un état des lieux des pratiques informationnelles des collectivités locales. Il s'agit de dresser l'inventaire des interventions des collectivités locales dans le domaine de l'information géographique et de décrire les modalités de ces interventions tant sous l'aspect de leur rattachement aux missions des collectivités que des modalités juridiques et économiques à travers lesquelles se réalisent ces activités informationnelles.

Ce travail d'identification sera conduit de manière à permettre de présenter les évolutions de cette action informationnelle, les aspirations et préoccupations liées au développement de cette fonction informationnelle et de ses modalités de réalisation.

Il s'agit de recueillir et caractériser les points clefs permettant de diagnostiquer ce qui peut constituer, ou apparaître constituer, aux yeux des acteurs, les facteurs favorables ou défavorables à leur action dans l'information géographique. »

Pour réaliser cet objectif, l'étude comprend deux volets :

- Une analyse des textes légaux et réglementaires, visant à recenser l'ensemble des missions des collectivités impliquant l'information géographique et à les mettre en rapport avec les pratiques les plus fréquentes.
- Des entretiens avec un petit nombre de représentants des collectivités, afin de confronter la pratique et les textes et de recueillir avis et propositions sur les évolutions envisagées ou souhaitées.

Pour des raisons de délais et de coût, l'étude ne vise ni à un inventaire exhaustif de tous les textes pouvant concerner l'information géographique et les collectivités locales, ni à un sondage des opinions des différentes catégories de collectivités ou de leurs associations respectives. Un certain approfondissement pourrait être utile pour valider les premiers constats qui ont été tirés de l'étude.

Le travail a été réalisé avec l'appui du Groupe de travail « Aspects Juridiques » du CNIG qui a contribué à enrichir l'état des lieux et à définir les réponses envisagées à certain nombre de difficultés, ces orientations n'engageant toutefois que l'auteur de l'étude.

Afin d'aller à l'essentiel dans le rapport, un certain nombre d'analyses et de textes ont été reportés en annexe. Leur lecture devrait contribuer à une meilleure compréhension de la démarche et de la complexité des questions abordées. On se référera notamment à l'annexe 1 pour une définition plus précise du champ de l'étude résultant de l'analyse des notions de collectivités locales, d'information géographique et d'aspects juridiques.

Après avoir présenté succinctement les entretiens réalisés, on présentera de manière détaillées les trois constatations principales :

1. De nombreux textes concernant les collectivités locales impliquent l'information géographique, mais ils ne la visent expressément que rarement.
2. L'information géographique joue un très grand rôle dans la vie des collectivités locales. Ces dernières constituent le premier utilisateur et le premier producteur d'information géographique en France
3. Une évolution du cadre légal et réglementaire applicable au domaine de l'information géographique paraît souhaitable.

I. Les entretiens

Un petit nombre d'entretiens avec des représentants des principaux acteurs concernés : trois communes de tailles variées, deux départements, une région, une agence d'urbanisme, un SDIS (Service départemental d'incendie et de secours), l'AMF (Association des Maires de France) et la DIRE (Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat).

Le compte-rendu détaillé de ces entretiens constitue l'annexe II.

Les entretiens réalisés sont les suivants :

- Pour les communes et leurs groupements :
- La ville de Le Faouet (Marc Droual, Secrétaire Général)
- La ville d'Issy-les-Moulineaux (Mme Magnier, administrateur du SIG, et M. Loriot, adjoint au Directeur général des services techniques)
- La Communauté Urbaine de Bordeaux (Olivier Breisch, Responsable de la Géomatique)
- L'agence de développement et d'Urbanisme de Lille-Métropole (Dominique Mestresat-Cassou, responsable de l'information géographique)
- Pour les départements
- Le département du Val-de-Marne (Louis Gigout, administrateur des données au sein de la Délégation à l'information géographique et urbaine)
- Le département de la Haute-Savoie (Jacques Cossalter, Directeur général de la Régie de gestion des Données)
- Le SDIS du Var (Commandant Jean-Claude Poppi, en charge de l'informatisation opérationnelle du 18)
- La région PACA (Alain Chartier, en charge de l'acquisition, de la gestion et de la diffusion des données géographiques)
- L'Association des Maires de France (Dominique Caillaux, Député Maire de Saint Florent des bois, représentant de l'AMF au sein du CNIG)
- La Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (Jean-Jacques Léandri, en charge des nouvelles technologies de l'information)

Cet échantillon ne peut évidemment prétendre à une représentativité de type statistique. Il n'en a pas moins permis de soulever un certain nombre de questions qui seront développées dans la suite du rapport.

Une première remarque importante concerne la perception de la démarche : les personnes interviewées ont accueilli très favorablement l'intérêt porté au rôle des collectivités locales dans la production, l'utilisation et la diffusion de l'information géographique. Il existe un besoin fort de reconnaissance de ce rôle, qui n'est pas aujourd'hui reconnu formellement comme une des missions des collectivités locales.

Ces entretiens ont confirmé l'importance du rôle des collectivités locales dans la production de l'information géographique, notamment pour la numérisation du plan cadastral, la réalisation de plans topographiques à grande échelle (1/200 et 1/500) ou à moyenne échelle (du 1/1000 au 1/5000) ou encore d'orthophotos. Les communes petites et moyennes participent aussi à ce mouvement, souvent dans le cadre d'initiatives départementales ou d'intercommunalités.

Les collectivités sont également de grandes utilisatrices d'information géographiques. Une partie de ces données provient de l'IGN (BD Topo, BD Carto, Orthphoto, Scan 25...). Il existe un large consensus pour estimer que les données IGN sont proposées à un prix trop élevé, assorti de conditions d'utilisation trop restrictives (licences), qui en limitent et en compliquent l'emploi.

Les collectivités locales sont en outre conduites de plus en plus à diffuser leurs données géographiques, le plus souvent gratuitement mais aussi dans le cadre de conventions d'échange, de

partage avec des partenaires et, dans quelques cas de vente. Il arrive que les données soient diffusées gratuitement mais dans le cadre de services de mise à disposition qui, eux, sont facturés à leur coût.

II. Les textes (lois et règlements)

Un inventaire des textes impliquant l'information géographique et les collectivités locales montre qu'il existe de très nombreux textes, mais qu'ils ne font, sauf exception, référence à l'information géographique qu'indirectement :

- En définissant des missions qui impliquent l'utilisation d'information géographique
- En imposant aux collectivités locales d'informer les citoyens et de les associer aux décisions.

L'annexe III présente des extraits des principaux textes concernés et montre comment ils concernent l'information géographique.

2.1 Des missions impliquant la production et l'utilisation d'informations géographiques

2.1.1 Peu de textes font explicitement référence à l'information géographique.

L'article 53 de la loi du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dit amendement Caillaux, fait exception. Il impose aux collectivités locales et aux « entreprises chargées de l'exécution d'une mission de service public » de rattacher au système national de référence de coordonnées géographiques « les informations localisées issues des travaux topographiques ou cartographiques ».

On trouve aussi un certain nombre de règlements qui définissent des objets géographiques et leur représentation, notamment dans le code de l'urbanisme.

2.1.2 De nombreuses missions impliquant l'information géographique.

De nombreux textes confient aux collectivités locales des missions de production du territoire (réseaux, bâti, équipements, aménagement), d'encadrement des autres acteurs (réglementation de l'urbanisme et de l'aménagement) et de description du territoire (information sur ce qu'il est).

L'annexe 4 fait l'inventaire des différentes missions selon la classification fonctionnelle proposée par la M14¹. Pour chacune des missions repérées, l'annexe présente les objets géographiques produits par la collectivité locale dans le cadre de cette mission et les données géographiques utilisées en appui de la mission, qu'elles soient produites par la collectivité ou acquises auprès de tiers. Cette annexe comprend également un tableau présentant de manière synoptique ces missions.

Les collectivités locales produisent, directement ou au travers des services concédés ou des groupements, une grande part des objets géographiques qui structurent le territoire :

- La quasi-totalité du réseau viaire (à l'exception des routes nationales, des autoroutes et des voies privées), les équipements associés (signalisation, éclairage, mobilier urbain, plantations...) ainsi que, le cas échéant, leur dénomination et leur numérotation (y compris pour la voirie nationale).
- La quasi-totalité des réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité, de chaleur, de géothermie et une part croissante des réseaux de télécommunication (câble, fibre noire).
- Les aménagements de cours d'eau (bassins de retenue, protection contre les inondations etc). Le projet de loi sur l'eau renforce leurs compétences en ce domaine (établissements publics de bassin).
- Une très grande part des équipements collectifs de toute nature, bâti ou non bâtis (enseignement, santé, culture, sports, espaces verts, espaces publics, centres de secours, cimetières, bourses du travail, marchés, abattoirs, etc.).

¹ La réglementation M14 définit un plan de comptes qui s'impose aux collectivités locales

- Les ouvrages de protections contre les risques naturels (avalanches, glissements de terrains, incendies de forêts).
- Une grande part des opérations d'aménagement (ZAC, lotissements, OPAH, aménagements touristiques etc.).

Ces différentes missions sont définies et encadrées par des textes qui ne mentionnent pas expressément l'information géographique bien qu'ils l'impliquent.

D'autres textes donnent aux collectivités locales un pouvoir d'encadrement sur la production des objets géographiques par d'autres acteurs.

Il s'agit notamment des divers règlements et servitudes (PLU, SCOT, ZPPAU, périmètres de protection des captages, zonages d'assainissement, emplacements réservés,), périmètres et zonages pour la chasse, la pêche, les forêts...

Les collectivités locales disposent de puissants moyens d'actions pour appliquer ces règlements au travers des autorisations de construire ou de travaux et des droits de préemption des communes (droit de préemption urbain) et des départements (zones naturelles sensibles).

Les collectivités locales disposent aussi d'outils pour orienter l'action d'autres acteurs au moyen d'instruments élaborés de manière concertée avec les services de l'Etat comme le plan local de l'habitat (PLH), le plan de déplacements urbains (PDU), le schéma départemental d'analyse et de prévention des risques (SDIS), le schéma régional de transport, le plan régional d'élimination des déchets industriels, le plan département d'élimination des déchets ménagers etc.

Tous ces règlements ou documents impliquent la production et l'utilisation d'une quantité importante d'information géographique, mais ils ne précisent pas comment les collectivités locales peuvent produire ou acquérir les données dont elles ont besoin.

2.2 Les obligations d'informer et de consulter les citoyens spécifiques aux collectivités locales

Il existe une obligation générale et de nombreuses obligations formulées dans les textes qui définissent les missions et les procédures. Concertation, consultation (enquêtes publiques, études d'impact), information (documents tenus à disposition, publication), évaluation.

L'Article L2141-1) constitue le premier article du titre IV qui s'intitule « information et participation des habitants ». Il affirme que « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale.* Il s'exerce dans les conditions prévues par le présent titre, sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs. »

La communication et la publication des délibérations du Conseil Municipal, des actes pris par les autorités communales et des arrêtés du maire est obligatoire :

« Dans les communes de 3500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ». (Article L 2121.24). « Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ... Article L 2131 1 ».

Le droit de communication s'étend aux pièces annexées aux procès verbaux des réunions, aux arrêtés et aux délibérations. Ces documents comprennent souvent de l'information géographique.

On retrouve l'obligation de tenir à la disposition du public ou de publier de l'information géographique dans le cadre des différentes missions attribuées aux collectivités locales. Ces dispositions se trouvent principalement dans le CGCT, mais aussi dans le code de l'urbanisme, dans le code de l'environnement et dans divers autres codes ou lois non codifiées. Par exemple :

- Communication de statistiques aux services de l'Etat dans les domaines de l'emploi, de la formation, de l'urbanisme, des ports, des transports scolaires...(article 1617 du CGCT).
- Documents relatifs aux services publics délégués, notamment pour les services de l'eau et de l'assainissement (article L 1411 du CGCT). La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a créé pour les collectivités locales (sauf pour les communes de moins de 10 000 habitants), l'obligation de créer une commission consultative des services publics locaux (article L 1413 du CGCT).
- Tableau récapitulatif des acquisitions et des cessions de biens immobiliers (article 1224 du CGCT)
- Enquêtes publiques sur les SCOT, les PLU (projets d'aménagement de développement durable, nombreuses annexes graphiques), les cartes communales, les modifications des servitudes de passage le long du rivage, la réalisation « d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement ».
- Publication des SCOT, des PLU, des cartes communales, des actes de création et de réalisation des ZAC, des plans de sauvegarde et de mise en valeur, des périmètres de restauration immobilière, des demandes de permis de construire, des autorisations de lotir, des autorisations de construire, des rapports et des conclusions des commissaires enquêteurs, des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE)
- Registre des acquisitions du département dans les zones naturelles sensibles et de l'affectation des biens ainsi acquis.
- Etudes d'impact pour les travaux ou les opérations d'aménagement « qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences ».(Article L122-1 du code de l'environnement)

La réalisation de ces obligations implique de disposer de nombreuses informations géographiques et de pouvoir les communiquer dans des formes accessibles au public.

2.3 Les obligations d'information applicables au secteur public

Les collectivités locales et leurs extensions (groupements, services publics concédés) sont soumises aux règles générales applicables au secteur public : loi du 17 juillet 1978 (accès aux documents administratifs), loi du 12 avril 2000 (diffusion des textes juridiques), ordonnance du 11 avril 2001 et convention d'Aarhus (accès et diffusion des données environnementales).

2.3.1 Documents administratifs

La loi du 17 juillet 1978 ouvre un droit très large d'accès aux documents administratifs, c'est-à-dire aux « documents » produits par les administrations. Son article 1 les définit comme « tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, qui émanent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public. Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de documents existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant ».

Ainsi, si la notion de « document » impliquait au départ celle de support papier, elle a été élargie aux documents produits et conservés sous forme numérique. Elle se distingue néanmoins de celle de « donnée » gérée dans une base de données. Une carte, un plan, un schéma, un tableau, une liste constituent des documents.

De fait la beaucoup de données géographiques des collectivités locales constituent des documents administratifs. Si les données élémentaires qui sont gérées dans un système d'information géographique (SIG) ne sont pas concernées directement, les SIG contribuent pourtant à produire de nombreux documents qui, eux, relèvent du droit d'accès.

2.3.2 Données environnementales

Une directive européenne du 27 juin 1990 a ouvert un droit d'accès aux données environnementales. Ce texte a été transposé en droit français par l'ordonnance du 11 avril 2001 qui complète le Code de l'environnement : « L'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques ayant des responsabilités en matière d'environnement s'exerce dans les conditions et selon les modalités définies au titre Ier de la loi no 78-753 du 17 juillet 1978... » (article L. 124-1). Il en résulte que les données environnementales bénéficient des mêmes règles d'accès que les documents administratifs.

La convention d'Aarhus, ratifiée par le Parlement en mars 2002, ajoute à ce droit d'accès une obligation de collecte, de catalogage et de diffusion des données environnementales, leur mise en ligne étant explicitement préconisée, dans la mesure du possible.

La définition des données environnementales est extrêmement large. Elle s'applique à toutes les données sur l'environnement (eau, végétation, sol, air etc.), à toutes les activités susceptibles de modifier l'environnement (réseaux, bâtis etc.) ou d'être affectées par lui (santé, sécurité). Une très grande part des données géographiques des collectivités locales a un caractère environnemental.

La directive du 27 juin 2001 rend en outre obligatoire la réalisation d'une étude d'impact (évaluation environnementale) pour tous plans ou programmes « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ». Ces études d'impact constituent des données environnementales soumises à obligation d'accès et de diffusion.

2.3.3 Textes juridiques

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens a créé un droit d'accès et une obligation de diffusion des « textes juridiques » qui définissent des règles de droit applicables aux citoyens. Son article 2 précise en effet que « Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens. Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. *La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public* au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller. »

De nombreux actes des collectivités locales ont à la fois le caractère de textes juridiques et de données géographiques. Il s'agit de tous les textes qui définissent des zonages ou qui s'appliquent dans un périmètre défini. Ils sont souvent accompagnés de documents graphiques.

2.3.4 Données numérisées

Le projet de loi sur la société de l'information prévoit d'élargir le droit d'accès à l'ensemble des données numériques en ajoutant à la loi du 17 juillet 1978 un article rédigé ainsi : « les données numérisées, collectées ou produites, dans l'exercice de leur mission de service public, par les personnes publiques ainsi que par les personnes privées chargées d'une telle mission, sont mises à la disposition de toute personne qui en fait la demande ».

Ce projet de loi, adopté par le Conseil des ministres du 13 juin 2001, n'a pas encore été examiné par le Parlement. Son vote renforcerait considérablement le droit d'accès en passant de la notion de document à celle, plus large, de donnée. Toutes les données des SIG seraient ainsi concernées.

En revanche le projet de loi ne prévoit pas d'obligation de diffusion pour ces données, contrairement aux textes visant les données environnementales, les textes juridiques et les données essentielles.

2.3.5 Données essentielles

Le projet de loi sur la société de l'information prévoit que « les services et établissements publics administratifs de l'Etat mettent gratuitement à la disposition du public, sur des sites accessibles en ligne, les données essentielles qui les concernent » et que « ces données peuvent être gratuitement utilisées et rediffusées, y compris à des fins commerciales », ces données étant définies comme :

« 1° L'ensemble des actes et décisions, pris par l'Etat ou un de ses établissements publics administratifs, qui sont soumis à une obligation de publication en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, ainsi que les documents qui leur sont annexés ;

2° Les informations sur l'organisation et le fonctionnement des services publics de nature à faciliter les démarches des usagers ;

3° Les rapports et études sur les missions, l'organisation et le fonctionnement des services publics qui sont communicables à toute personne en application du titre Ier de la présente loi ».

Les collectivités locales sont concernées pour leurs « informations sur l'organisation et le fonctionnement des services publics », mais sans qu'il en résulte une quelconque obligation et pour les « rapports et études », auxquels est seulement confirmé un droit d'accès préexistant (en tant que documents administratifs).

Le projet de loi confère le caractère de donnée essentielle aux textes juridiques, qui font l'objet d'une obligation de diffusion aux termes de la loi du 4 avril 2000 et qui constituent précisément un élément essentiel de la citoyenneté. Mais les textes des collectivités locales échapperaient à cette obligation (notamment les PLU et les SCOT, en dépit leur élaboration avec des outils numériques).

Paradoxalement, cette disposition pérenniserait et légitimerait le fossé numérique entre les citoyens des collectivités locales qui ont les moyens de mettre en ligne volontairement leurs données essentielles et ceux qui relèvent de petites communes, considérés comme des citoyens de seconde zone, alors que l'objectif affiché est de combattre ce fossé numérique.

Beaucoup de données géographiques des collectivités locales constituent potentiellement des données essentielles, notamment les documents de zonages et tous les textes et données applicables à des périmètres (notamment délimitation et vie des quartiers).

2.3.6 Tarification des données

Les modalités de tarification ne peuvent être séparées des règles d'accès et de diffusion des données. De fait les différents textes cités prévoient des règles de tarification :

1. Pour les *données essentielles*, une gratuité totale et une complète liberté d'utilisation (Projet de loi sur la société de l'information).

2. Pour les *documents administratifs* et les *données environnementales*, une quasi-gratuité pur l'accès : consultation gratuite et possibilité de facturer un « coût de reproduction » qui ne représente qu'une partie des coûts de mise à disposition, limitée pour l'essentiel aux dépenses de consommables.² En contrepartie l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 « exclut, pour ses

² Article 2 du décret du 6 juin 2001 : Pour le calcul du coût de reproduction, « Sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur.

bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués ». On notera que l'interdiction de la reproduction est contradictoire avec les dispositions de cette même loi permettant l'accès aux données sur support informatique (article 4) et que l'interdiction de diffuser est contraire aux objectifs définis par la convention d'Aarhus. La réglementation française ne dit rien sur la tarification en cas de *diffusion* de ces données : elle ne réglemente que *l'accès*.

3. Pour les *autres données numériques*, dont l'utilisation est libre, une redevance *peut* être demandée. Le projet de loi sur la société de l'information précise que « leur mise à disposition peut donner lieu à la perception d'une redevance qui inclut une participation forfaitaire aux dépenses de création, de maintenance et de mise à jour nécessaires à leur collecte et à leur traitement ». Cette définition peut être interprétée comme une tarification en fonction de l'ensemble des coûts de production et de mise à disposition.

4. Pour ces mêmes *données numériques*, en cas d'utilisation à des fins commerciales, possibilité de demander, outre la redevance forfaitaire ci-dessus, « une rémunération qui tient compte des ressources tirées de l'exploitation commerciale » (projet de loi sur la société de l'information).

Pour les données géographiques, peu nombreuses, qui ne sont ni des documents administratifs, ni des données environnementales, ni des textes juridiques, ni des données numériques, la tarification est libre sous réserve du respect du droit de la concurrence. Ce dernier implique de ne pas abuser d'une éventuelle position dominante (quand la collectivité dispose d'un monopole ou de ressources publiques) et de veiller à l'égalité de traitement entre les utilisateurs (pas d'accords d'exclusivité, transparence de la tarification), sauf nécessité pour l'exécution des missions de service public.

2.3.7 Vers la liberté d'exploitation des données des collectivités locales ?

La commission européenne a publié un projet de directive relative à l'exploitation de l'information émanant du secteur public. Cette directive s'appliquerait à tout contenu (document ou donnée, sur support papier ou support numérique), pour lequel existe un droit d'accès légal ou un accès de facto (la vente étant une forme d'accès). Les collectivités locales et l'ensemble des services publics sont expressément visés.

Ce projet de directive propose plusieurs dispositions importantes :

1. L'affirmation du principe de libre utilisation des données publiques, y compris à des fins commerciales.
2. La transparence de la tarification et la publication des tarifs applicables et des licences.
3. Le plafonnement des recettes de vente au montant total des coûts de production, de reproduction et de diffusion de l'organisme. Il appartient à l'organisme vendeur (la collectivité locale) d'apporter la preuve que sa tarification respecte ce principe. Cela impose de tenir une comptabilité distincte pour les dépenses relatives à la production et à la diffusion des données.
4. L'interdiction des accords d'exclusivité

Cette brève présentation montre que les textes actuels en matière de tarification et d'utilisation des données publiques, existants ou projetés, sont à la fois lacunaires, variés, souvent contradictoires entre eux et toujours de mise en œuvre délicate.

2.3.8 La sensibilisation des collectivités locales ?

Les entretiens réalisés à l'occasion de la présente étude montrent que ces textes sont peu connus, d'interprétation difficile et, de ce fait, pas toujours appliqués.

Beaucoup d'efforts sont déployés dans les collectivités locales, comme dans les ministères et les établissements publics, pour mieux comprendre ce cadre légal et pour le faire connaître dans les services. Le rapport Mandelkern sur « la révolution numérique et la diffusion des données publiques » a apporté une contribution précieuse dans l'éclairage des problématiques, mais il n'a pas été conçu pour aider les organismes de manière pratique. Beaucoup de textes nouveaux ont été

publiés depuis, notamment pour les données environnementales. En outre, il n'a pas le caractère d'un guide officiel sur les pratiques recommandées.

Cela montre la nécessité de sensibiliser les collectivités locales sur l'existence de ces textes et sur leur évolution. Compte tenu de l'importance de l'information géographique pour les collectivités locales, le CNIG pourrait contribuer à cette sensibilisation sous des formes qui restent à déterminer. Il restera également à faire franchir un nouveau pas à ces textes, en transposant de manière simple la convention d'Aarhus et en anticipant sur le projet de nouvelle directive.

2.4 Des textes récents renforcent le rôle de l'information géographique

De nombreux textes adoptés ces dernières années renforcent le rôle des collectivités locales en leur transférant des compétences et en leur confiant des missions nouvelles. De nouveaux objets ou document géographiques sont créés. Les obligations de concertation et d'informations sont considérablement renforcées. Ainsi les collectivités locales devront de plus en plus s'appuyer sur de l'information géographique pour réaliser ces missions. Cette information devra pouvoir être facilement communiquée.

2.4.1 Loi du 25 juin 1999 relative à l'aménagement du territoire

Cette loi définit les aires urbaines et redéfinit les pays, nouveaux objets géographiques. Elle propose des chartes de pays, des projets d'agglomération et des schémas régionaux d'aménagement et de développement, tous documents impliquant fortement l'information géographique.

« Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de *documents cartographiques*, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional.... Il définit notamment les principaux objectifs relatifs à la *localisation des grands équipements, des infrastructures* et des services d'intérêt général... » (article 5) pays,

Les communes et leurs groupements « élaborent en association avec le ou les départements et la ou les régions intéressés une charte de pays en prenant en compte les dynamiques locales déjà organisées et porteuses de projets de développement, notamment en matière touristique. Cette charte exprime le projet commun de développement durable du territoire ...et les orientations fondamentales de *l'organisation spatiale* qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en œuvre ».

« Lorsque la charte de pays vise en priorité à préserver et requalifier le patrimoine naturel, paysager et culturel et à conforter les espaces agricoles et forestiers de territoires soumis à une forte pression d'urbanisation et d'artificialisation et en l'absence de schéma directeur au sens de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations fondamentales de l'organisation spatiale de la charte »

Le projet d'agglomération « détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" (article 26).

2.4.2 Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale

Cette loi a suscité la création de nombreuses communautés de communes et communautés d'agglomérations, qui impliquent une approche territoriale nouvelle, tant en termes d'analyse que

de projets. Le texte ne dit rien sur l'information géographique, mais il en renforce à la fois la nécessité et la possibilité.

Les nouveaux organismes de coopération héritent en effet de l'essentiel des compétences des communes dans le domaine de l'aménagement, du développement économique, de l'urbanisme, des services collectifs et de l'environnement. Ces compétences font appels à beaucoup d'information géographique, qui est également nécessaire pour le suivi de l'équilibre des programmes entre les communes.

La coopération facilite en outre la mise en place d'outils pour gérer l'information géographique et la création de référentiels géographiques partagés.

2.4.3 Loi du 14 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain

La loi SRU renforce considérablement le contenu géographique des PLU et relance les SCOT, qui remplacent les schémas directeurs presque tombés en déshérence.

Ces documents doivent comprendre un projet d'aménagement et de développement durable, qui impliquent de nombreuses données géographiques (voir l'annexe 3, code de l'urbanisme). La concertation avec les citoyens et avec les associations, rendu obligatoire pour leur élaboration, passe aussi par l'information.

Les obligations de solidarité et les objectifs de mixité sociale, notamment quant à la proportion de logements sociaux dans les communes des agglomérations, appellent un suivi particulier de la localisation du patrimoine social.

2.4.4 Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Cette loi rend obligatoire un nouveau découpage dans les villes de 80 000 habitants et plus, avec la notion de quartier qui devient structurante pour tout le système d'information communal. Ce découpage est facultatif entre 20 000 habitants et 79 999.

La loi crée également des commissions consultatives des services publics locaux chargée d'informer les citoyens et de donner des avis sur les services concédés.

2.4.5 Projet de loi portant réforme de la politique de l'eau

Ce projet, adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture le 10 janvier 2002, comprend plusieurs dispositions concernant l'information géographique et les collectivités locales :

- Mise en compatibilité des SCOT, des PLU et des cartes communales avec les projets d'aménagement et les objectifs de protection définis par les SDAGE et les SAGE
- Création de « zones protégées », dont l'inventaire est tenu à jour dans des registres pour chaque bassin.
- Création d'une « commission locales de l'eau », établissement public formé principalement de collectivités locales, pour l'élaboration et le suivi des SAGE.
- Possibilité de créer des établissements publics territoriaux de bassin pour « mettre en oeuvre, dans un bassin, un sous-bassin ou groupement de sous-bassins, la gestion équilibrée de la ressource en eau ». Ces établissements fonctionnent sur le modèle des ententes interdépartementales ou des syndicats mixtes.
- Possibilité de transférer aux départements ou à des institutions la compétence « pour créer, aménager et exploiter les voies navigables et les ports fluviaux situés sur ces voies, ainsi que les cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux, rayés de la nomenclature des voies navigables ou n'y ayant jamais figuré ».

2.4.6 Autres textes en projet

Quelques textes en préparation devraient également modifier le contexte légal et réglementaire. On en citera quelques uns ci-après.

L'article 30 du projet de loi sur la sécurité civile prévoit que les systèmes de communication sans fil et les systèmes d'information des SDIS (qui gèrent beaucoup de données géographiques) devront être « techniquement compatibles » entre eux.

Le projet de loi sur la société de l'information prévoit d'étendre à l'ensemble des données publiques numériques le droit d'accès ouvert par la loi du 17 juillet 1978. Cela s'appliquerait à l'ensemble des données des collectivités locales gérées dans des SIG.

Ce projet prévoit également une obligation de mise en ligne des données essentielles, qui comprennent notamment tous les textes juridiques et les informations relatives aux risques. Cette obligation ne concernerait toutefois pas les collectivités locales (voir ci-dessus en 2.3.5)

La commission européenne vient de publier un projet de directive visant à favoriser l'exploitation commerciale des données publiques, quel qu'en soit le support. Ce projet vise notamment les données géographiques des collectivités locales.

III. Le rôle des collectivités locales dans la production, l'utilisation et la diffusion de l'information géographique

Bien que les textes n'impliquent les collectivités locales que de manière indirecte, ces dernières jouent un rôle essentiel :

- Dans la production des données géographiques
- Dans l'acquisition de données géographiques sur étagère
- Dans le partage et la diffusion locale des données géographiques

Elles rencontrent toutefois un certain nombre de difficultés liées à l'absence de textes ou à leur inadaptation à leurs nouvelles missions ou aux évolutions du contexte technique.

3.1 La production de l'information géographique

Les communes et leurs groupements ont besoin de données à grande échelle, rarement disponibles sur étagère. Les collectivités locales produisent de ce fait, directement ou indirectement, une grande part de l'information géographique. Leurs dépenses en ce domaine représentent plusieurs fois les dotations de l'Etat à l'IGN.

3.1.1 Données de référence : de véritables RGE locaux

De nombreuses collectivités locales ont créé de véritables *RGE (référentiel à grande échelle) locaux* numériques comprenant tout ou partie des éléments suivants :

- Le plan cadastral, le plus souvent mis à l'échelle, calé et assemblé.
- Un plan topographique (du 1/1000 au 1/5000), avec de nombreux points cotés.
- Une orthophoto, souvent complétée par un modèle numérique de terrain, voire un modèle numérique d'élévation
- Un fichier des voies et adresses, comprenant souvent l'intégralité de la numérotation, ainsi que la localisation de nombreux ponts d'intérêts (lieux et édifices).
- Les différents découpages pertinents (îlots, IRIS, quartiers, lieux-dits, secteurs etc.).
- Des levés topographiques à grande échelle, parfois systématiques (corps de rue), avec les émergences des réseaux et de nombreux points cotés.

3.1.2 Données thématiques ou métiers

A ces données de référence s'ajoutent diverses *données thématiques* ou « métiers », par exemple :

- Occupation des sols (PACA, RGD 74, Agence d'urbanisme)
- Zonages réglementaires (POS, Schémas directeurs, servitudes etc.)
- Réseaux, bâtiments (plans de récolement)
- Analyse des risques et moyens de défense (SDIS) etc.

Les données métiers décrivent l'ensemble des objets géographiques produits ou utilisés par les collectivités locales pour l'accomplissement de leurs missions, dont un premier inventaire figure à l'annexe 4 (Missions des collectivités locales).

3.1.3 Production directe ou indirecte ?

Pour la production de ces données, les collectivités locales utilisent parfois leurs propres équipes de topographes. La localisation des objets peut aussi passer par les outils GPS, qui peuvent être utilisés sans formation topographique approfondie. Ces outils commencent à se diffuser. Les SIG tendent également à se généraliser, y compris dans les petites communes comme le montre l'exemple du Faouet.

Les collectivités locales jouent en outre souvent le rôle de « correspondant local » pour les organismes nationaux comme l'IGN, l'INSEE, la DGI, La Poste etc.

Elles recourent aussi très largement à des prestataires de services, sur la base de leurs propres spécifications, notamment aux géomètres experts, ainsi qu'à l'IGN, mis en concurrence avec les autres prestataires, notamment pour les données de référence...

Le fait de produire ou de faire produire ses données constitue une charge assez lourde et conduit à des coûts élevés (supportés entièrement par la collectivité utilisatrice). Cette solution présente toutefois l'avantage d'assurer la maîtrise de la spécification et de l'utilisation des produits.

3.2 L'acquisition de données géographiques sur étagère

Des données sur étagère sont acquises notamment auprès d'IGN, pour les échelles moyennes (BD Carto, Scan 25, BD Ortho, BD Alti, Géoroute, Route 120, FLA etc.), surtout par les départements, les SDIS et les régions. D'autres fournisseurs proposent sur étagère des images spatiales, des orthophotos, un MNT et des descriptions de l'occupation des sols, des bases de données de rues.

En revanche il n'existe guère d'alternative pour les données topographiques à grande échelle ou le plan cadastral vectorisé, que ni l'IGN ni d'autres prestataires n'offrent sur étagère. Pour ces données les collectivités doivent spécifier les données, lancer un appel d'offres, assurer la recette des produits. Cela contribue à freiner l'utilisation des données géographiques dans les collectivités petites ou moyennes et favorise la coopération de ces collectivités (tours de table, groupements...).

La collectivité locale se place parfois en position de coproducteur : la propriété des données et les droits d'exploitation afférents, sont partagés avec le prestataire qui réalise le produit. C'est le cas de la Communauté Urbaine de Bordeaux, qui coproduit avec IGN son plan topographique au 1/5000.

Les données sur étagère sont normalement moins chères, parce que les coûts sont partagés entre plusieurs utilisateurs. Cela devrait être plus vrai encore lorsqu'elles bénéficient de subventions de l'Etat, qui prend en charge une partie des coûts. En revanche cela limite la liberté de choix (spécifications non modifiables) et restreint les utilisations (licences restrictives, sauf à accepter des majorations considérables des coûts, avec des coefficients multiplicateurs pouvant aller jusqu'à 10).

3.3 La mutualisation et la diffusion des données géographiques

Les diverses collectivités locales, leurs services publics associés ou délégués, les services déconcentrés de l'Etat ont des besoins en information géographique qui se recouvrent largement. Cela concerne en premier lieu les référentiels, mais aussi une partie des données métiers.

3.3.1 La mutualisation de l'information géographique

Le partage et la mutualisation des données géographiques entre utilisateurs locaux constituent une tendance forte. Le montage de tours de table pour la numérisation du plan cadastral en fut souvent l'élément déclencheur, en réunissant les communes et leurs partenaires gestionnaires de réseau, ainsi que des intercommunalités et, dans quelques cas, des départements, plus rarement des services de l'Etat (DDE). L'IGN a encouragé de son côté le montage de tour de tables pour faciliter la diffusion de ses produits, à l'exemple du CGIGE PACA (voir l'annexe 2 « Entretien »).

Il existe aussi des tentatives de formaliser et de pérenniser ces montages informels. Cela se fait souvent par extension des missions de l'un des partenaires, notamment les intercommunalités comme les syndicats intercommunaux (pour l'électrification, pour l'assainissement) ou les diverses communautés (de communes, d'agglomération ou urbaines). Cette fonction ne figure pas sur la liste des compétences qui doivent ou qui peuvent être transférées par les communes (et pour cause, cette compétence n'ayant jamais été clairement identifiée par les textes), mais en pratique beaucoup de communautés prennent en charge ces questions en appui des communes.

Cela se fait plus rarement par création d'un nouvel organisme dont c'est la fonction principale. Les formes juridiques et les modèles économiques sont variés (association, SEM, régie à caractère industriel et commercial, GIP...), aucun n'étant pleinement satisfaisant.

Ces organismes facturent parfois aux utilisateurs, en fonction de leur « consommation », tout ou une partie des dépenses engagées pour collecter les données, les gérer et les mettre à disposition. Bien souvent ce sont les contributions des partenaires qui assurent le financement, indépendamment de leur utilisation des données. Il s'agit d'une simple mise en commun, chaque partenaires prenant en charge les tâches de production ou d'acquisition de telle ou telle donnée, afin de ne pas doubler.

La mutualisation peut en effet se limiter à la mise en place de catalogues et de métadonnées, chaque acteur gérant de son côté les données dont il a la responsabilité et assurant l'accès à ces données, accès réservé aux partenaires.

Elle peut aussi prendre la forme d'une gestion centralisée de certaines données partagées, notamment des données de référence, l'organisme chargé de cette gestion assurant en outre des services pour faciliter l'accès à ces données (mises en place des outils nécessaires, formations...), notamment pour les collectivités qui ne disposent pas d'équipe informatique et de personnel formé à la manipulation de ces données.

3.3.2 Les systèmes d'information territoriaux

La mise en place par l'Etat des SIT (systèmes d'information territoriaux) destinés à faciliter la circulation de l'information entre les différents services déconcentrés de l'Etat intéressent doublement l'information géographique et les collectivités locales.

L'information géographique parce que les services de l'Etat ont des besoins communs en information géographique. Cela se traduit par des échanges, souvent informels. Cela a aussi conduit à mettre en place, en Lorraine, un SIG régional inter services (SIGIS). Certains SIT prévoient expressément l'accès à des données géographiques communes, avec un concours actif des DDE et des DDAF.

Les collectivités locales parce que la démarche de l'Etat est d'élargir les SIT, une fois terminée la phase actuelle de mise en place, aux collectivités locales. Les outils de partage de l'information pourront ainsi être mis au service de l'ensemble des acteurs publics locaux.

3.3.3 La diffusion des données par les collectivités locales

Au-delà des cas, encore limités, de mutualisation, toutes les collectivités locales diffusent des données, le plus souvent sur la base de la gratuité, en l'absence de délibérations définissant une politique de diffusion, arrêtant un tarif fondé sur une philosophie de tarification explicite et précisant les droits des utilisateurs. Lorsqu'un tarif existe, ses modalités sont très variables d'une collectivité à l'autre et ses fondements restent souvent implicites.

Une des demande les plus importantes concerne les données cadastrales, les planches cadastrales (et la matrice) à jour au premier janvier pouvant être consultées dans toutes les mairies, mais sans possibilités d'en prendre copie (il faut pour cela aller au CDIF). Leur accès se fait sous forme de planches papier (meuble à plan), de registres et de microfiches. De plus en plus de communes donne accès sur écran au plan et aux données cadastrales littérales. Certaines ont mis le plan cadastral en ligne, mais cela reste l'exception, compte tenu des incertitudes juridiques sur la licéité de cette mise en ligne.

Beaucoup de collectivités délibèrent au cas par cas pour répondre à certaines demandes ou pour mettre en place des échanges et des partenariats (notamment avec d'autres collectivités, avec les services de l'Etat, avec des établissements publics (comme les ports ou les aéroports, les agences de bassin etc.) ou avec les services consulaires comme les chambres de commerce, les chambre des

métiers ou les chambres d'agriculture. Les délibérations approuvent alors une convention d'échange ou de mise à disposition.

Les entretiens montrent toutefois que beaucoup de collectivités connaissent mal les obligations qui leur incombent dans le domaine de l'accès et de la diffusion des données géographiques, notamment pour les données environnementales, et que le cadre légal et réglementaire pour la fixation des tarifs (la gratuité constituant une forme implicite de tarif) est complexe et mal connu.

3.4 Les problèmes soulevés

L'examen des textes, les entretiens et l'expérience de consultant d'Urbatique ont conduit à repérer un certain nombre de problèmes, sans prétendre à l'exhaustivité.

3.4.1 Assemblage, calage, mise à jour et diffusion du plan cadastral

Les collectivités locales et sont utilisatrices du plan cadastral comme fond de plan à grande échelle et des données cadastrales pour la propriété foncière (gestion du patrimoine de la collectivité, gestion des droits de préemption, suivi des marchés fonciers et immobiliers). Les communes ont en outre la mission de mettre les données cadastrales à la disposition de leurs administrés.

Le plan cadastral comme fond de plan à grande échelle

Le plan cadastral est en général le référentiel principal pour les communes et les intercommunalités en charge de l'urbanisme et des réseaux. Elles ont besoin d'un plan assemblé ; superposable à leurs autres données topographiques ou orthophotographiques, à jour et librement diffusable.

Assemblé : le plan cadastral sert de fond de plan à grande échelle notamment pour les POS (et PLU) et pour les réseaux. Cela suppose une continuité géographique. Or la DGI travaille sur de planches à des échelles variées et souvent difficile à assembler. Dans beaucoup de cas, les règles fixées par la DGI pour cet assemblage (tolérances) ne permettent pas une réelle continuité.

Superposable : beaucoup de planches cadastrales ne sont pas géoréférencées et leur géométrie est différente de celle des plans topographiques ou des orthophotos réalisées selon des normes plus récentes.

A jour : il peut s'écouler des années entre une modification du terrain (notamment par la création ou la modification de voies, la réalisation d'ensembles immobiliers) et sa transcription sur le plan, qui n'intervient qu'après la publication des actes transférant la propriété, sans délai précis. Ainsi la mise de la matrice n'est pas subordonnée à la mise à jour du plan.

Librement diffusable : les conventions de numérisation que les collectivités ont signé et signet avec la DGI excluent de fait la communication du plan cadastral à des tiers, à l'exception des ayants droits des collectivités (services concédés). Pour la CUB, la convention prévoit même un reversement de 4 francs par parcelle pour les données composites. La direction de la DGI a annoncé à plusieurs reprises une attitude plus ouverte, qui ne s'est pas traduite par un texte ou par des avenants aux conventions....

La question des droits de la DGI sur le plan cadastral est souvent posée. Cette donnée appartient sans conteste à la DGI, qui en assure la mise à jour, mais la numérisation est financée pour l'essentiel par les collectivités locales et les gestionnaires de réseaux. Ces concours confèrent des droits aux collectivités tant que productrices de ces données (au sens du droit sui generis sur les bases de données).

Les données cadastrales sur la propriété foncière

Les données fournies sous forme papier, microfiches ou fichiers sont les données au premier janvier, qui sont disponibles avec plusieurs mois de retard. Ainsi un délai supplémentaire s'ajoute au délai de mise à jour évoqué ci-dessus. Les collectivités locales, comme les autres utilisateurs,

doivent se rendre au CDIF dont elles dépendent pour avoir accès aux dernières mises à jour (qui peuvent retarder sur le terrain).

L'information délivrée aux administrés dans les mairies

Il s'agit pour l'essentiel d'une consultation sur place du plan ou des données sur support papier (ou microfiches), la reproduction étant en principe prohibée. Les administrés souhaitent un accès plus facile et la possibilité de reproduire les données gérées de manière numérique (extraits de plan, fiches parcelles etc.)

3.4.2 Les relations avec l'IGN

Pour les *données IGN*, les collectivités locales les trouvent coûteuses et assorties de licences trop contraignantes pour les utilisations en réseau ou en ligne. Ces données sont à trop petite échelle pour les communes.

Beaucoup de collectivités constatent qu'elles fournissent gratuitement certaines données demandées par l'IGN, mais qu'elles ont beaucoup de difficultés à obtenir que ces données lui soit fournies, après intégration par l'IGN dans ses bases, à un prix raisonnables et sans restrictions sur les possibilités d'utilisation.

3.4.3 L'hétérogénéité des données géographiques locales

Les départements, les régions et les SDIS signalent des difficultés produites par la diversité des approches des communes et de leurs groupements pour les données à grande échelle. Cet avis est partagé par certains services déconcentrés de l'Etat et par des gestionnaires de réseaux. De leur côté, les communes signalent le temps nécessaire et les coûts induits par la définition de cahiers des charges, notamment pour la numérisation et l'assemblage du plan cadastral. Une demande d'harmonisation, de modélisation minimale, s'exprime.

3.4.4 La localisation des appels d'urgence

Le SDIS exprime un besoin particulier dans le domaine des adresses : la localisation immédiate des appels d'urgence. Cette localisation doit être à la fois rapide et exacte. L'efficacité des secours dépend de leur rapidité et quelques minutes peuvent faire la différence pour l'efficacité de soins médicaux ou de la lutte contre des incendies naissants.

Pour les appels provenant d'un téléphone fixe, l'adresse fournie par France Télécom est inadéquate dans près de 10 % des cas (adresse de facturation différente de l'adresse d'appel). Il s'y ajoute les relations avec les nouveaux opérateurs, qui ne sont pas connus des SDIS mais qui sont appelés à gérer directement un nombre croissant de lignes fixes : lignes France Télécom « dégroupées », services téléphoniques fournis par les câblo opérateurs, boucle locale radio, boucle locale filaire réalisées par de nouveaux opérateurs.

L'article L 35.2-II du code des postes et télécommunications précise que « l'acheminement gratuit des appels d'urgence est obligatoire pour tous les fournisseurs de service téléphonique au public ». Le décret d'application (article D 98) reste flou sur la localisation des appelants : « L'opérateur prend les mesures nécessaires pour acheminer gratuitement les appels d'urgence à partir des points d'accès publics, des points d'abonnement et des points d'interconnexion et à destination des services publics chargés :

- de la sauvegarde des vies humaines ;
- des interventions de police ;
- de la lutte contre l'incendie ;
- de l'urgence sociale,

vers le centre compétent correspondant à la localisation de l'appelant, en fonction des informations et listes transmises par les représentants de l'Etat dans les départements »

La centralisation des adresses prévues par la loi du 16 juillet 1996 en vue de la réalisation de l'annuaire universel a été abandonnée : il n'existe aucune liste d'abonnés complète (tous les opérateurs), à jour et comprenant la localisation exacte des appels fixes.

Pour les appels provenant d'un mobile, qui sont déjà majoritaires, il n'existe pas de moyens de localisation rapide en dehors des indications fournies par l'appelant, qui souvent ne connaît pas sa localisation précise. La localisation d'un appel nécessite d'adresser une demande spécifique à l'opérateur et les délais de réponse sont incompatibles avec les exigences de l'urgence.

IV. Quelles évolutions pour le cadre légal et réglementaire ?

Au vu des entretiens et de l'examen des textes existants ou en préparation, un certain nombre d'évolutions pourraient paraître souhaitables. On esquissera ci-après quelques pistes de réflexion, qui ne prétendent en aucun cas constituer des propositions abouties mais qui visent à ouvrir un débat. Six points seront abordés :

- Les demandes adressées au CNIG
- Les évolutions souhaitées du plan cadastral
- L'organisation du flux des données
- Le cadre juridique d'utilisation des référentiels géographiques
- Le cadre juridique et comptable de l'échange des données
- La cohérence du système d'adressage
- La notion de données essentielles appliquée aux données géographiques des collectivités locales

4.1 Les demandes adressées au CNIG

Certaines demandes des collectivités locales concernent plus particulièrement le CNIG

4.1.1 La sensibilisation des collectivités locales

Un renforcement de la sensibilisation des collectivités locales aux enjeux de l'information géographique paraît nécessaire, y compris sur leurs aspects juridiques :

- Quels sont les textes applicables ?
- Quelles données les collectivités doivent-elles obligatoirement collecter et/ou diffuser ?
- Quelles règles s'appliquent à la tarification ?

Les fiches « maître d'ouvrage » du CNIG apportent un début de réponse à ce besoin, mais leur diffusion est assez limitée.

4.1.2 La modélisation et l'harmonisation des données

Un socle de *modélisation commune des données* est nécessaire pour assurer une harmonisation minimale des référentiels locaux, qui préexistent au RGE et qui sont plus complets : cohérence avec le RGE et modélisation des éléments communs les plus fréquents.

Ce travail pourrait déboucher sur des nomenclatures complétant et actualisant le travail réalisé dans le cadre de la norme EDIGEO et sur des cahiers des charges type pour les levés et pour la numérisation et l'assemblage du plan cadastral. Une harmonisation de la symbologie pourrait aussi être recherchée, en essayant de dépasser les clivages métiers qui prévalent souvent.

4.1.3 Renforcer le rôle des CDIG et les ouvrir aux collectivités locales

La récente réforme des CDIG répond en partie à cette demande. L'arrêté du 4 mars 2002 précise que le CDIG « a pour mission d'informer et de promouvoir au niveau départemental le développement de l'information géographique en facilitant, d'une part, les collaborations entre utilisateurs et, d'autre part, en organisant les relations entre les utilisateurs et les producteurs. ». La place des collectivités locales y est renforcée, mais elle n'est pas encore reconnue à la hauteur de leur rôle dans la production et l'utilisation de l'information géographique.

Les nouvelles dispositions ne répondent qu'en partie au constat que la très grande majorité des CDIG n'a pas de véritable activité. Il n'est pas prévu de leur donner des moyens à la hauteur des tâches nombreuses et importantes qui leur sont confiées, notamment en relation avec la mise en place du RGE. L'arrêté précise que le CDIG est présidé par le Préfet ou son représentant et que

« le secrétariat permanent et l'animation du comité sont assurés sous la responsabilité du préfet par un des chefs de services déconcentrés de l'Etat membres du comité désigné par le préfet ».

Le texte renforce considérablement les liens entre les CDIG et le CNIG, mais il sera difficile pour ce dernier d'animer quelques cent comités : il manque clairement un échelon régional, à la fois pour l'animation du réseau et pour prendre en compte la montée des compétences régionales dans les domaines de l'aménagement et de l'information géographique, comme en témoignent, parmi d'autres, les expériences de la région PACA(CRIGE), Ile de France (SIGR) ou Poitou Charentes (SIR).

4.2 Les évolutions souhaitées pour les données cadastrales

Il s'agit de répondre aux demandes exprimées :

- Un fond de plan assemblé, calé, à jour et diffusable.
- Des données parcellaires à jour
- La possibilité de diffuser des données cadastrales numériques

4.2.1 Le projet de composante parcellaire du RGE

La mise en place d'une composante parcellaire au sein du RGE pourrait répondre aux besoins d'assemblage et de calage, à condition que la « mise en géométrie » soit conduite de manière à assurer réellement la cohérence avec les autres composantes du RGE, nonobstant les règles de tolérance édictées par la DGI.

On semble aller vers la coexistence de deux plans :

- Le plan cadastral de la DGI, formé de planche séparées, non assemblé et non calé, mis à jour en continu par la DGI, seul utilisé pour la production des extraits cadastraux et des documents d'arpentage (réunion et division de parcelles, modification des limites).
- La composante parcellaire du RGE, assemblée et calée, mise à jour annuellement (état au 1^{er} janvier) à partir des planches transmises par la DGI.

Outre le coût de la double mise à jour, cette solution entraînerait un retard supplémentaire important dans la mise à jour de la composante parcellaire.

4.2.2 Vers une validation juridique de la composante parcellaire ?

Il existe un moyen d'éviter la double mise à jour et de permettre de bénéficier sans délai des mises à jour effectuées en continu par la DGI : créer une procédure appropriée de validation de la composante parcellaire de manière à éviter les contestations sur les modifications apportées au plan cadastral afin d'assurer sa cohérence avec les autres composantes.

4.2.3 Vers une publication des documents d'arpentage ?

L'informatisation des bureaux des hypothèques conduira peut-être à réduire les délais de mise à jour des données cadastrales (plan et matrice) en réduisant les délais de publication des actes. Mais cela laissera entière la question des « régularisations foncières », souvent complexes, des opérations d'aménagements ou de réalisations d'infrastructures.

La publication sous forme numérique (vecteur) des *documents d'arpentage* reçus par la DGI, avec la mention de l'avancement de la procédure, donnerait une indication sur les modifications envisagées ou en cours.

4.2.4 Vers une publication des arrêtés de dénomination et de numérotation des voies ?

Les communes de plus de 2000 habitants sont tenues de transmettre ces arrêtés à la DGI, qui les transcrit dans le fichier FANTOIR et, d'une manière non systématique, les reporte sur le plan cadastral.

Ces informations ont vocation à être gérées dans la composante adresse du RGE et à être reportées sur la composante parcellaire, le nom des voies et la numérotation constituant des moyens de repérage important sur le fond de plan.

4.2.5 Vers une liberté de diffusion des données cadastrales ?

Il existe un besoin fort de clarification en de domaine.

Dans le cadre de leur mission foncière les CDIF sont seuls habilités à délivrer les extraits cadastraux et autres documents officiels annexés aux actes de mutations. Il n'y a pas de raison de changer cette disposition. En revanche rien ne devrait s'opposer à la libre diffusion et à la libre utilisation d'extraits numériques variés, sous réserve de la protection des données personnelles (pour les données littérales) et de la mention du caractère non probant pour les reproductions du plan.

Ainsi les collectivités qui ont vectorisé le plan cadastral dans le cadre d'une convention avec la DGI pourraient plus facilement répondre aux demandes de leurs citoyens et mettre fin à la gestion des plans et registre papier (ou microfiches) malcommode et coûteuse, aussi bien pour la DGI (notamment pour l'édition et le transport annuel de centaines de milliers de planches) que pour les communes.

Pour les planches scannées, là où le plan n'a pas été vectorisé, la DGI avait annoncé leur mise en ligne gratuite, ce qui correspond à sa pratique actuelle de diffusion au coût de mise à disposition (pour les planches papier). Dans cet esprit, rien ne devrait faire obstacle à ce que les collectivités locales qui le souhaiteraient assurent elles-mêmes cette diffusion.

C'est pourquoi il semble nécessaire d'actualiser les textes qui régissent aujourd'hui la diffusion des données cadastrales, qui font obstacle à la mise en place du RGE et au développement de la société de l'information.

4.2.6 Faut-il cadastrer le domaine public ?

Le domaine public apparaît pour l'essentiel en négatif sur le plan cadastral, ce qui ne permet pas de savoir quelle autorité publique est en charge de la gestion de telle ou telle partie de ce domaine. L'article 11 du décret du 30 avril 1955 prévoit bien l'obligation, pour l'Etat et les collectivités locales, en cas de réfection du cadastre, de « délimiter les propriétés de toute nature qui leur appartiennent ». Il n'est pas fait de différence avec les propriétés privées.

Cette disposition n'a pas été appliquée. Il y aurait sans doute intérêt à la réactiver, afin d'éviter que ce travail ne soit réalisé plusieurs fois, chaque fois qu'il y a un doute sur les territoires respectifs des uns et des autres. Chacun sait en outre que la mauvaise connaissance du patrimoine immobilier public est une source importante de gaspillage.

4.3 L'organisation des flux de données sous forme numérique

4.3.1 S'adapter aux nouvelles technologies de l'information

Un nouveau paradigme s'installe dans le domaine de l'information géographique avec la montée des nouvelles technologies de l'information (notamment bases de données et XML) et de la communication (notamment Internet) : la gestion de flux de données numériques décrivant la vie de chaque objet géographique (création, modifications, dénomination, suppression...) se développe aux côtés des levés d'ensemble et des mises à jour périodiques. Elle tend en partie à s'y substituer.

La gestion de ces flux permet une mise à jour en continu et peut s'accompagner d'un processus de traitement des anomalies, signalées par les utilisateurs, qui contribue à améliorer la qualité et la fiabilité des données.

La mise en œuvre de ces nouvelles technologies rend nécessaire d'importants changements dans l'organisation des services publics et dans la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat.

Les collectivités locales sont au cœur de ces flux de données, notamment pour la description des espaces publics, des réseaux (voies publiques notamment), du bâti, de l'environnement..., ainsi que pour la coordination des travaux sur le domaine public. Elles jouent un rôle essentiel pour les adresses et les grandes échelles. Les données sont échangées entre collectivités locales mais aussi adressées aux services de l'Etat, notamment l'IGN, la DGI, la Poste, l'INSEE.

L'organisation de ces flux relève aujourd'hui d'initiatives empiriques, même si des textes en régissent certains aspects. Le support papier reste prédominant. Cette démarche pragmatique, malgré ses avantages, trouve aujourd'hui ses limites et il paraît nécessaire de recenser ces flux et de les formaliser, afin de mieux définir le rôle des acteurs, d'assurer la cohérence des processus et de valider les données échangées.

4.3.2 Le rôle d'intégrateur de l'IGN

La décision interministérielle de février 2001 confie clairement à l'IGN un rôle d'intégrateur : « l'IGN jouera un rôle croissant d'intégrateur des données géographiques de référence, quel qu'en soit le producteur comme par exemple pour les données " adresse " ou les données d'origine foncière, pourvu que ces données servent l'intérêt général... Pour élaborer et gérer ce référentiel, l'IGN sera alimenté régulièrement par les différents producteurs de données y contribuant ; les dispositifs contractuels, voire les textes réglementaires nécessaires, seront adoptés à cet effet. »

De nombreuses questions restent ouvertes :

- Quelles données les collectivités locales vont apporter à l'IGN ? Cela concerne à priori tout ou partie des référentiels locaux à grande échelle constitués par les collectivités locales, à l'exclusion des données métiers.
- Cet apport sera-t-il gratuit ou impliquera-t-il des paiements par l'IGN ? Quelle garantie auront les collectivités que leurs données ne seront pas privatisées et qu'elles pourront continuer à les utiliser et à les diffuser ?
- L'IGN prendra-t-il en charge la maintenance et la mise à jour de données ainsi transférées ?

Quelques pistes peuvent être proposées :

- Les échanges de données pourraient se faire sur la base de la gratuité ou des coûts de mise à disposition (gratuité en ligne), avec une complète liberté d'utilisation (pas de licences restrictives). Ce principe d'échange gratuit serait appliqué à tous les services publics sans but lucratif.
- L'intégrateur s'engagerait en retour à assurer la maintenance des données et leur diffusion, qui pourrait être assortie d'une redevance supportée par les tiers, dont le niveau ne devrait toutefois pas faire obstacle à une large utilisation, y compris commerciale.
- Les missions des collectivités locales dans le domaine de l'information géographique devraient être reconnues par la loi, notamment leur rôle dans le suivi de l'évolution de la voirie et du bâti.

Ces propositions pourraient trouver leur place dans le projet de loi sur la société de l'information. Une concertation avec les principales organisations représentatives des collectivités locales serait nécessaire pour préciser le dispositif. Il est essentiel que ce dernier constitue pour les collectivités une amélioration forte par rapport à la situation actuelle. Il paraît en tout cas difficile d'envisager une voie contractuelle en raison du nombre de collectivités concernées et de la charge que représenterait le suivi de milliers de conventions.

4.3.3 Le cas du RGE en zones urbaines denses (ZUD)

Il est envisagé que les collectivités locales réalisent avec l'IGN, dans les parties agglomérées de leur territoire, des compléments au RGE standard, comprenant notamment les éléments suivants :

- Le plan cadastral sous forme vectorielle (PCI).
- Une orthophotographie haute résolution (pixel 12,5 cm, précision 25 cm)
- Lever topographique à grande échelle (corps de rue simplifié).

Pour ces zones, l'apport des collectivités locales sera essentiel, mais il pourra varier d'une collectivité à une autre. Une démarche contractuelle pourrait en conséquence être mise en place. Mais il est nécessaire au préalable de définir un petit nombre de principes généraux mais clairs sur la répartition des tâches, sur les clés de financement et sur les droits d'utilisation dont bénéficieraient les collectivités locales.

4.3.4 Vers des contrats de niveau de service ?

En complément de son rôle d'intégrateur du RGE, l'IGN pourrait proposer aux collectivités locales des contrats de niveau de service leur garantissant l'accès à toutes les données de l'IGN (pas seulement au RGE) et à leurs mises à jour, ainsi que la libre utilisation de ces données pour leurs besoins propres (licences très ouvertes), moyennant un abonnement assorti d'une redevance annuelle limitée, adaptée à la capacité contributive de ces collectivités.

Cela suppose de fonder le prix non sur la quantité d'information fournie ou sur la superficie du territoire décrit, mais sur un indice de capacité financière (population, potentiel fiscal ou autre...).

4.3.5 Adapter cadre juridique, comptable et financier de l'échange des données

Faciliter l'échange des données entre acteurs locaux, notamment à l'échelon départemental et régional, implique la mise en place de structures adaptées, la définition d'un cadre comptable ainsi que la clarification des financements.

Cadre juridique

La création d'organisme de mutualisation des données à l'échelon local, départemental ou régional se heurte à un problème de statut et de modèle économique. Chaque solution présente des difficultés :

- Syndicat ou EPCI : la gestion des données géographiques peut difficilement être l'objet principal, la participation des services de l'Etat ou des services publics délégués n'est pas possible.
- GIP : formule lourde, très dépendante de la bonne volonté des partenaires, pas de personnel propre.
- Association : fragilité, risques de dérives.
- SEM : statut mal adapté à la gestion de données, obligation de mise en concurrence pour les prestations de services fournies par la SEM.
- Régie : dépend d'une seule collectivité, sans possibilité d'associer les partenaires. Le caractère industriel et commercial de la gestion des données n'est pas évident.

Une réflexion pourrait être engagée pour définir un statut adapté à ces nouvelles missions qui concernent l'acquisition et la diffusion de données géographiques, afin de permettre la mise en place de partenariats durables entre les divers acteurs, notamment les collectivités et les services de l'Etat..

Cadre financier

Même lorsque les données sont apportées par les partenaires, leur gestion et leur diffusion génèrent des coûts, qu'il faut couvrir par des subventions ou par des recettes. Dans ce dernier cas, il faut facturer les données ou, à défaut, les services fournis autour des données. Mais la valeur des données est souvent méconnue, faute d'être comptabilisée et il est difficile d'assurer la pérennité de dépenses qui n'ont pas une place évidente dans la comptabilité publique.

Il serait nécessaire de reconnaître les compétences des collectivités locales en ce domaine et de définir clairement les financements correspondants.

Cadre comptable

Les collectivités locales réalisent chaque année des investissements conséquents pour leurs données géographiques, qu'elles utilisent sur la durée. Il s'agit de ce fait d'investissements et les données constituent un élément du patrimoine des collectivités locales.

Un certain nombre de textes, existants ou en projet, imposent en outre la prise en compte des coûts de production et/ou de diffusion pour la définition des tarifs de vente. Or les règles de la comptabilité publique ne facilitent pas la valorisation de ces investissements, qui sont souvent comptabilisés en dépenses courantes.

Une réflexion paraît nécessaire à cet égard. On retrouve la nécessité de reconnaître l'information comme une mission à part entière des collectivités, et non comme une simple composante des autres missions, avec en corollaire sa traduction dans le plan de comptes.

4.4 Le cadre juridique d'utilisation des référentiels géographiques

Il paraît nécessaire de réfléchir sur la forme de publication des textes juridiques qui comprennent des annexes géographiques et sur les cas où l'utilisation de certains référentiels géographiques pourrait être rendue obligatoire.

4.4.1 Vers une publication des textes juridiques sous forme numérique ?

Jusqu'à présent les textes juridiques et leurs annexes graphiques sont publiés sur support papier, faute de mieux. C'est une source importante de difficultés en raison du coût élevé des documents graphiques sur papier, de leurs ambiguïtés (c'est un support analogique), de la facilité avec laquelle ils peuvent être falsifiés.

Le format numérique présente de son côté des propriétés intéressantes :

- Le format vectoriel impose une grande rigueur dans la définition géométrique des zones et périmètres, notamment pour les servitudes. La congruence entre les textes et les plans peut plus facilement être assurée.
- Il facilite grandement l'accès aux données (mise en ligne) et leur diffusion pour un coût raisonnable, une large diffusion étant prescrite par la loi du 12 avril 2000 (relations avec les citoyens).
- Il est pratiquement infalsifiable dès lors qu'il est associé à un certificat (cryptographie).

Le format numérique se trouve en outre être le plus souvent le format original, les documents étant de plus en plus produits au moyen d'outils informatiques, notamment de SIG pour les aspects géographiques.

4.4.2 Vers une obligation d'utiliser les référentiels dans certains cas ?

Si la loi impose le rattachement au système national de référence de coordonnées de l'ensemble des « travaux topographiques ou cartographiques » des collectivités locales, elle reste silencieuse sur les référentiels qui peuvent ou devraient être utilisés pour définir les zonages et périmètres associés à des règles juridiques (comme les PLU, les SCOT, les servitudes, la sectorisation électorale ou scolaire, les quartiers etc.).

L'utilisation de référentiels pourrait être rendue obligatoire pour certains documents ou actes. Par exemple :

- Le fond cadastral pour les PLU, les PPR et les périmètres locaux...
- La composante orthophotographique pour les SCOT et les différents schémas départementaux ou régionaux.
- Le référentiel adresses pour les adresses utilisées dans les documents officiels (cartes d'identité, listes électorales, actes de mutation, annuaires du téléphone etc.).

L'utilisation de ces référentiels représenterait à la fois une sécurité juridique (validité de la donnée), une sécurité pratique (pertinence de la donnée) et une garantie de qualité supplémentaire pour les référentiels (ils s'améliorent quand on s'en sert, grâce à la détection des anomalies et à l'effet réseau des données partagées).

4.5 Consolider et compléter le système d'adressage

Les adresses figurent parmi les données géographiques les plus utilisées. Elles sont fondées pour l'essentiel sur la dénomination et la numérotation des voies, opérations qui relèvent des collectivités locales.

Un groupe de travail du CNIG a été constitué pour définir ce que pourraient être le contenu et les modalités de constitution et de mise à jour d'un référentiel adresses national ayant vocation à prendre la relève, au moins en partie, des nombreux référentiels redondants constitués et mis à jour par les services de l'Etat et par les collectivités locales.

Outre la mise en place de flux de données entre les collectivités locales et l'organisme qui sera chargé de gérer la composante adresses du RGE, de nouvelles dispositions légales ou réglementaires apparaissent nécessaires

4.5.1 Consolidation et extension du système d'adressage dans les villes et villages

Construction empirique, le système d'adressage mis en place sur plusieurs siècles s'est perfectionné avec la numérotation paire et impaire et le respect de l'ordre des numéros. Il présente encore des faiblesses notamment dans les dénominations, qui prêtent parfois à confusion ou sont d'usage difficile et surtout par son absence dans certaines zones.

C'est vrai dans beaucoup de zones rurales, où les rues ne sont pas dénommées et où les numéros peuvent manquer, y compris dans certaines parties agglomérées. Il serait utile de mettre en place un dispositif pour sensibiliser les communes et leurs groupements sur l'intérêt de mettre en place ou de compléter la dénomination et la numérotation des voies dans les parties agglomérées de leur territoire et de leur apporter une aide concrète en ce sens. Par exemple un guide des bonnes pratiques pourrait être diffusé largement, sur le modèle de ce qui a été fait dans les Alpes-Maritimes.

4.5.2 Amélioration du système d'adressage dans les ensembles immobiliers

La dénomination des voies et leur numérotation présente des lacunes importantes dans les zones industrielles ou les ensembles immobiliers. Il s'agit au départ de voies privées et il existe une période où des voies sont mises en service sans qu'elles reçoivent un nom.

Une réflexion paraît nécessaire sur les mesures qui permettraient d'éviter de créer de nouveaux cas et de remédier aux cas existants. Une aide appropriée pourrait être apportée aux collectivités confrontées à ce type de problème.

4.5.3 Extension du système d'adressage dans les zones rurales

Pour les parties non agglomérées, où prévaut actuellement l'utilisation des lieux-dits, il pourrait être utile de rendre obligatoire l'attribution aux voies communales d'une numérotation (par exemple C12, nom administratif) fondée sur les principes éprouvés mis en œuvre pour numérotter les routes nationales (N7) et départementales (D94). Cela faciliterait grandement l'adressage et la navigation et les subdivisions de l'Équipement pourraient concourir à cette mise en place.

La mise en place de PR (points de repères) sur ces voies, notamment aux intersections, a été envisagée sur le modèle de ce qui se fait sur le réseau départementale ou national. Idéalement, la pose de bornes ou de marques sur le réseau communal serait un complément utile à la numérotation administrative proposée.

Il est toutefois probable que la banalisation annoncée du GPS (voir ci-après) conduira à une utilisation croissante pour ces zones des coordonnées géographiques dans le référentiel standard GPS (WGS 84 et UTM).

4.5.4 Rendre obligatoire la localisation des abonnés au téléphone fixe

L'objectif est d'améliorer la localisation des appels d'urgence. La réglementation actuelle impose aux opérateurs d'acheminer les appels « vers le centre compétent correspondant à la localisation de l'appelant, en fonction des informations et listes transmises par les représentants de l'Etat dans les départements », mais elle ne spécifie pas que l'appelant doit être identifié et localisé.

Une directive européenne est en préparation pour mettre place un numéro d'urgence unique européen amélioré (E 112). Cette directive comprendra des obligations en matière de localisation des appels, sur des principes voisins de ceux déjà mis en œuvre aux Etats-Unis (E 911).

Un groupe de travail (CGALIES) a été constitué pour évaluer les besoins et les solutions qui pourraient être adoptées. Il a remis, le 18 février 2002, un rapport qui préconise pour les appels fixes la mise en place d'un « référentiel adresses » (MSAG master street address guide) et la communication en continu (mise à jour dans un délai maximum de 24 heures) de la liste des abonnés avec les informations de localisation complète

Compte tenu du caractère vital de ces informations et de la dégradation en cours résultant de la montée en puissance de nouveaux opérateurs, il paraît nécessaire d'anticiper la directive :

- Obligation pour les opérateurs de fournir leur liste d'abonnés au téléphone fixe, avec une mise à jour quotidienne, comprenant l'ensemble de l'information sur la localisation des postes d'appels (et non l'adresse de facturation).
- Obligation d'utiliser les adresses « officielles » telles qu'elles seront recensées dans la composante adresse du RGE.

Pour limiter la charge imposée aux opérateurs (compte tenu du nombre de centres d'appels et des variations de leurs périmètres de compétence) mais surtout aux centres d'appels (compte tenu de la multiplication des opérateurs de téléphonie fixe), la mise en place d'un organisme unique chargé de tenir à jour une liste complète des abonnés et de la tenir à la disposition des centres d'appels pourrait être justifié.

Cela faciliterait en outre l'accès à ces données pour la publication des annuaires et pour la protection des abonnés (listes rouge et orange). C'est la solution qui avait été prévue par la loi du 16 juillet 1996 relative aux télécommunications.

4.5.5 Rendre obligatoire la localisation des appels provenant d'un mobile

La part des appels d'urgence provenant d'un mobile ne cesse de grandir et leur localisation est difficile, sauf si l'appelant connaît sa localisation (sans erreur) et se trouve en capacité de l'indiquer.

La groupe de travail CGALIES propose d'imposer aux opérateurs l'obligation de localiser les appels avec une précision de 10 à 100 m, dans un délai maximum de 30 secondes. Diverses techniques de localisation sont envisagées, à partir du réseau lui-même et/ou en équipant les téléphones portables d'un GPS (dont les performances sont améliorées au moyen d'informations fournies par le réseau).

Aux Etats-Unis la majorité des opérateurs de téléphonie cellulaire ont choisi cette technique. Les opérateurs européens estiment qu'en 2006 de 25 à 75 % des téléphones mobiles pourraient être équipés de GPS. Le lancement de GALILEO, les progrès réalisés dans la miniaturisation, la baisse de la consommation et des coûts, l'augmentation de la sensibilité (réception du signal en ville et à l'intérieur des bâtiments) rendent probable à moyen terme l'équipement en GPS de la quasi-totalité des téléphones portables.

La mise en place de cette réglementation est urgente d'abord en raison de la nécessité vitale de pouvoir localiser tous les appels d'urgence provenant de mobiles mais aussi en raison des enjeux économiques majeurs liés au développement de services liés à la mobilité (Internet mobile, aides à la navigation, informations localisées en ligne).

4.5.6 Assurer la cohérence des différents modes de localisation

Une coordination est nécessaire entre les systèmes d'adressage et de localisation utilisés pour la navigation automobile et l'information routière (ALERT C notamment), pour les appels d'urgence ou services localisés des téléphones mobiles (E 112 notamment) et pour l'adressage classique (adresses postales).

Le système européen ALERT C sert à localiser et à filtrer les informations routières, transmises aux autoradios FM par la sous-porteuse RDS. Le remplacement annoncé de la technologie analogique FM par la radio numérique terrestre (DAB) ou satellite, devrait permettre d'améliorer et de généraliser les outils de filtrage en utilisant la composante adresse du RGE (filaire avec la dénomination des voies) et les coordonnées GPS.

4.6 Les données essentielles des collectivités locales

4.6.1 Peut-on pérenniser le fossé numérique ?

Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi sur la société de l'information réserve un traitement particulier aux données essentielles des collectivités locales :

- Les « textes juridiques », qui créent des devoirs ou des droits pour les citoyens et dont la publication est obligatoire, ne sont considérés comme essentiels que lorsqu'ils émanent de l'Etat ou de ses établissements administratifs. Ils perdraient ce caractère lorsqu'ils émanent des collectivités locales...
- Le fait que certaines données soit essentielles ne se traduit par aucune obligation particulière pour les collectivités locales. Sel l'Etat est tenu de les mettre en ligne.

Cette exemption contribuerait à pérenniser la forme géographique du « fossé numérique » que le projet de loi se propose de combattre et à se priver des avantages de la numérisation là où ils sont les plus évidents, c'est-à-dire là où les mairies sont peu accessibles (éloignement, horaires d'ouverture restreints). Il en résulterait une forte inégalité géographique des citoyens pour l'accès aux informations considérées comme « essentielles ».

4.6.2 Mettre en ligne les données essentielles des collectivités locales

Le fait que certaines collectivités locales, principalement les petites communes, pourraient rencontrer des difficultés à mettre en ligne leurs données essentielles ne doit pas conduire à y renoncer. Des réponses appropriées peuvent être apportées, par exemple :

- Autoriser la libre publication par des tiers, y compris à des fins commerciales, des données essentielles des collectivités locales.
- Inclure la mise en ligne des données essentielles parmi les compétences obligatoirement transférées aux communautés de commune, communautés d'agglomération et communautés urbaines.
- Assurer la publication sur LégiFrance des « textes juridiques » des collectivités locales de moins de 2000 habitants. Ce pourrait être l'occasion d'ajouter une entrée géographique, en plus des entrées thématiques et chronologiques, pour les textes qui ne s'appliquent qu'à une partie du territoire de la République.

La loi pourrait dans un premier fixer les principes, leur application n'étant rendue obligatoire que dans un deuxième temps, après une concertation avec les acteurs intéressés et une expérimentation

Vers une loi d'orientation pour l'information géographique ?

Le constat du rôle essentiel que jouent les collectivités locales pour la production, l'utilisation et la diffusion de l'information géographique et du caractère lacunaire des textes existants, conduit à évoquer l'intérêt de réfléchir sur ce que pourrait être une loi d'orientation pour le développement de l'information géographique en France.

L'information géographique étant en premier lieu de l'information, il serait possible de rattacher un certain nombre de dispositions au projet de loi sur la société de l'information :

- L'extension aux collectivités locales, dans des limites et sous des formes appropriées, de la notion de donnée essentielle.
- L'obligation de publier les « textes juridiques » sous une forme numérique qui seule ferait foi.
- L'organisation de la circulation des données entre l'Etat et les collectivités locales sous forme numérique (mise en place d'une gestion des flux).
- La mise en place de mesures favorisant la mutualisation des données entre acteurs locaux.
- L'adaptation des règles de la comptabilité publique à la valorisation du patrimoine informationnel.

Mais un certain nombre de points sont plus spécifiquement géographiques :

- Le renforcement du rôle et des moyens du CNIG et des CDIG.
- L'obligation d'utiliser les référentiels géographiques pertinents pour certains règlements, documents ou actes.
- La mise en place d'une nouvelle modalité de révision du plan cadastral afin de permettre la validation de la composante parcellaire du RGE et de faciliter sa mise à jour directement sur les planches issues du plan assemblé.
- La publication sous forme numérique des documents d'arpentage, des arrêtés de dénomination et de numérotation des voies.
- La délimitation des propriétés des administrations (cadastrer le domaine public).
- L'extension du système d'adressage et sa coordination avec les systèmes de localisation utilisés dans le domaine routier (ALERT C), les appels d'urgence (E 112) et l'Internet mobile (services à base de localisation).

Cette liste purement indicative montre qu'il y a matière à légiférer car beaucoup de ces orientations ne relèvent pas de la seule initiative de l'exécutif, notamment dans la mesure où elles concernent directement les collectivités locales.

Bien entendu ces propositions appellent débat et l'adoption de certaines d'entre elles passe par une concertation préalable approfondie avec les associations qui représentent les diverses catégories de collectivités locales et leurs services associés (établissements publics et services délégués).