

BENEFICES LIES AUX USAGES DES INFORMATIONS LOCALISEES

Cette fiche traite de la question de la détermination des bénéfices générés par les usages des informations localisées. C'est une question à part entière, c'est pourquoi elle fait l'objet d'une fiche, mais elle est le plus souvent effectuée en comparaison avec les dépenses engagées et coûts supportés. Dans cette optique, elle constitue la suite de la fiche 114, avec laquelle elle forme un ensemble cohérent de lecture.

La détermination des bénéfices générés par les usages des informations localisées est une tâche qui a été réalisée peu souvent, tant côté Etat que collectivités territoriales. Elle est pourtant essentielle car les avantages produits sont biens réels et importants. Leur détermination montrerait ainsi que les investissements réalisés produisent des avantages et que l'information localisée ne se limite pas seulement à un poste de dépense budgétaire. En la matière, l'effort à engager par l'ensemble des acteurs pour disposer à terme d'une connaissance plus précise des bénéfices retirés est considérable, nécessaire et utile.

La présente fiche présente quelques indications méthodologiques, françaises et surtout européennes ou internationales, et propose ensuite quelques résultats ou expériences.

ELEMENTS DE METHODE

Les champs couverts par ces démarches peuvent avoir des ambitions très différentes : adéquation des services rendus par un dispositif technique, rentabilité des investissements en géomatique, par exemple constitution d'une base de données, mise en place d'applications thématiques, avantages procurés par une « infrastructure spatiale de données » (type de dispositif préconisé par INSPIRE). Ces démarches correspondent à des travaux d'ampleur très variable : depuis le simple questionnaire jusqu'à une analyse approfondie réalisée par un prestataire spécialisé.

Rennes Métropole

Rennes Métropole a mis en place un site Internet, doté de services en ligne, au printemps 2004. Une enquête sur les attentes et besoins a été lancée en 2006 afin de savoir s'il répondait aux demandes des utilisateurs : communes membres de l'agglomération au nombre de 35 et services de Rennes Métropole. Elle s'est appuyée sur un questionnaire adressé aux acteurs concernés.

Le questionnaire portait tant sur l'outil de consultation, d'accès que sur les données en ligne.

Les résultats ont permis d'adapter l'action de Rennes-Métropole pour qu'elle soit plus ciblée sur les attentes exprimées. En particulier, il a été décidé de numériser les PLU de toute l'agglomération, qui permettront de gagner un temps très important tant pour accéder à cette information que pour l'exploiter.

Jusqu'à présent, l'information localisée a été intégrée dans les outils informatiques, privant ainsi les décideurs de toute information sur ses apports pour sa dimension transversale, sa contribution au développement des usages dans les thématiques, et des partages et partenariats qu'elle a induits. Considérée comme outil informatique, elle était jugée le plus souvent comme outil de modernisation.

Plus précise mais très comptable, l'approche « rentabilité » a été développée. La mesure de rentabilité pour un investissement réalisé est une donnée qui intéresse les décideurs, par exemple pour prioriser les investissements. La détermination des bénéfices prend en compte les gains comptables constatés. Cette approche est déjà beaucoup plus conséquente - la mesure des gains directs peut s'avérer assez complexe et longue - et permet de repérer la place des informations localisées dans les structures et les gains qu'elles apportent.

La **rentabilité** est un terme financier qui évalue un résultat au moyen du rapport entre résultats financiers et capitaux investis. Cette notion est équivalente à celle de retour sur investissement (RSI ou rentabilité du capital investi). Ces approches sont du type budgétaires.

La mesure la plus complète de l'impact des usages des informations localisées, intégrant ses usages thématiques, les collaborations entre organismes et les apports à la société civile, nécessite de prendre en compte des bénéfices indirects et non comptables. Ces approches sont plus riches, englobantes et visent l'exhaustivité, mais aussi plus complexes à mettre en œuvre. Quelques indications méthodologiques peuvent être évoquées ici.

Deux notions différentes mais pourtant assez proches sont utilisées dans les démarches plus globales, **l'efficacité** et **l'efficience**. La première, l'efficacité, correspond à la capacité à atteindre les objectifs fixés. La seconde, l'efficience, complète le sens précédent en y rajoutant la notion de minimum de moyens possibles. Être efficace, c'est être efficace en faisant une bonne utilisation des ressources (Wikipédia).

Jean-Luc GIGNAC et Yves-L. HUDON ¹ distinguent différents chapitres de coût : ressources humaines spécialisées (informaticiens par exemple), temps passé par les utilisateurs, ressources matérielles et techniques, constitution et mise à jour des bases de données.

Côté bénéfices, les deux auteurs proposent le classement suivant :

- bénéfices financiers récupérables (réduction des budgets, redevances...),
- bénéfices financiers non récupérables (comme les bénéfices financiers procurés aux partenaires),
- bénéfices qualitatifs quantifiables (gains de temps ou augmentation de la quantité des services fournis),
- bénéfices qualitatifs non quantifiables (comme l'amélioration de la qualité des décisions prises ou l'amélioration de la communication, la modernité que confère l'usage des nouvelles technologies).

¹ L'estimation de la rentabilité et de l'efficacité des investissements en géomatique, Ministère des Communications, Québec, Mars 1993

Plus récemment, au niveau européen, un séminaire sur les coûts/bénéfices des infrastructures de données spatiales s'est tenu les 12-13 janvier 2006 ². Diverses méthodes ont été présentées.

Au Pays-Bas, une méthode développée pour les transports a été utilisée pour évaluer l'infrastructure de données spatiales nationale. Les principaux postes retenus ont été les suivants :

- bénéfices directs : réduction de la fraude, amélioration du recouvrement de taxes, diminution des coûts d'achat, ...
- bénéfices indirects : réduction de la charge de l'administration, nouvelles applications commerciales, ...
- bénéfices externes : amélioration de la politique, ...

Des autres expériences présentées (USA, Catalogne, Grande-Bretagne), trois catégories de bénéfices apparaissent :

- efficacité : temps ou argent gagné par des usages directs internes ou externes à l'organisation,
- efficacité : meilleure intégration des données, amélioration du recouvrement des taxes,

- bénéfices socio-politiques où les auteurs distinguent trois catégories :
 - o pour les citoyens (meilleur accès à l'information, gouvernance plus transparente, meilleure participation),
 - o pour le gouvernement (amélioration de la collaboration avec les autres partenaires, meilleure légitimité politique),
 - o pour le commerce (nouvelles opportunités, nouvelles applications, amélioration de l'innovation, plus de concentration et de qualité dans la recherche, création d'emplois).

Un consensus international n'est pas encore avéré sur une grille d'analyse commune, reposant sur des concepts partagés. Ceci constituerait un réel progrès, en rationalisant les études coûts – bénéfices et en permettant de comparer des situations locales à d'autres ou à des valeurs moyennes.

Pour la suite du texte, les items retenus sont « classiques » : économies budgétaires directes, indirectes et bénéfices indirects apportés à la société.

(voir exemple de la Catalogne page suivante)

² ref : EUR 22294 EN

Communauté autonome de Catalogne

Etude des impacts socio-économiques de l'infrastructure spatiale de données

Impacts et indicateurs retenus

(Analyse réalisée par l'université polytechnique de Catalogne)

nature du bénéfice	impact	indicateur
Efficience	Gains financiers	Gains de temps (heure/mois)
		Gains de consommables prévus
	Personnels mieux préparés	Agents plus motivés avec une nouvelle formation (nombre d'agents)
	Améliorations de l'organisation	Temps épargné dans des processus re-spécifiés
		Nouveaux processus (ex : maj cadastre, ..) ; (liste)
		Services interopérables (liste)
		Partage de données entre organismes (liste)
		Meilleure planification des actions et décisions
		Services localisés accessibles depuis des sites municipaux
	Efficacité	Bénéfices pour les habitants
Temps gagné par les entreprises (heures/mois)		
Satisfaction des utilisateurs		Utilisateurs fréquents de services (nombre, %)
		Volume de recherche de données et de téléchargement (nombre)
		Satisfaction des utilisateurs (qualitatif)
Développement des services		Usage de nouveaux services par les entreprises (nombre)
		Usage de nouveaux services par les habitants (augmentation par mois)
		Usages entraînés par les SDI (qualitatif)
Démocratie		Ouverture et transparence
	Enregistrement de métadonnées (nombre)	
	participation	Plaintes, requêtes, suggestions, erreurs transmises électroniquement (nombre/mois)

QUELQUES VALEURS OBSERVEES

Les économies budgétaires directes

Il s'agit des économies budgétaires que rapporte directement une opération, individuelle ou collective, à la collectivité qui en assure la maîtrise d'ouvrage.

Dans le domaine opérationnel (création, réfection, entretien de voirie, de divers réseaux) la disponibilité de données topographiques est un préalable qui est intégré à l'activité technique. Les économies budgétaires directes sont réelles mais exceptionnellement mises en évidence.

La première, sans doute, et l'une des rares évaluations des bénéfices de l'information localisée, a été effectuée dans les années 1990 par le syndicat intercommunal qui avait été créé à Toulouse pour l'informatique des communes de la région et des environs. La constitution préalable de la base de données cartographiques de l'agglomération avait permis de gagner plusieurs mois dans la réalisation d'un important projet de réseau d'assainissement. Ce gain avait permis de situer le retour sur investissement de la base de données à moins de deux années.

Plus récemment, en 2005, la communauté urbaine de Strasbourg (budget de 900 M€ en 2005) a procédé à une importante étude détaillée de la rentabilité de son service de l'information géographique. L'analyse aboutit à des conclusions du même ordre : le référentiel géographique représente moins de un millième (0,09%) des budgets globaux de la communauté et des communes qui la composent et procure simultanément une économie budgétaire directe proche du million d'euros.

Au niveau de la gestion qui mobilise des données géographiques à grande échelle (application du droit des sols, gestion des réseaux) la situation est identique.

La mesure des gains, s'agissant de dispositifs mis en place pour des services en réseau, doit être effectuée sous la responsabilité de l'autorité organisatrice et non sous celle du bénéficiaire de la concession. Un tel montage est nécessaire à l'autorité afin d'assurer au mieux sa mission et faire bénéficier, le cas échéant, les citoyens des progrès et gains réalisés.

La distribution de l'électricité – qui est de compétence communale, la commune gardant la propriété des réseaux de distribution dans tous les cas – permet également de situer le prix de l'information géographique – ici le fond de plan parcellaire – par rapport au chiffre d'affaires.

La vente de l'électricité par le concessionnaire de la commune s'effectue avec un ratio de 500 euros par habitant, avec une marge (excédent brut d'exploitation) de 100 euros par habitant, à mettre en rapport avec le coût des données à grande échelle qui se situe aux alentours de 0,4 euro par habitant et par an. Cette modicité du coût de l'information localisée, porteuse de productivité, explique la participation des organismes de distribution de l'électricité (EDF, régies, SEM) au développement de l'information localisée.

Les économies budgétaires indirectes

Les économies budgétaires indirectes sont les économies procurées à un organisme par les engagements budgétaires d'un autre organisme, en l'occurrence à la suite de la valorisation des informations localisées.

Ces économies budgétaires indirectes sont importantes dans le domaine de l'information localisée : c'est par exemple le cas du plan cadastral qui est financé par l'administration de la fiscalité locale pour ses propres fonctions, et qui se révèle d'une utilité déterminante dans la gestion de la propriété foncière, dans la gestion des réseaux, etc.

Ces économies indirectes se manifestent d'abord par un évitement de dépenses de constitution de référentiels géographiques (fonds de plan) et par des gains de productivité apportés aux utilisateurs par une meilleure gestion de l'information localisée, une meilleure qualité des données, une accessibilité facilitée, etc.

La recherche de ces économies budgétaires indirectes a conduit dans certaines régions à la constitution de groupements régionaux (Provence Alpes Côte d'Azur avec le CRIGE, Alsace avec le partenariat CIGAL, etc.) ou départementaux, avec quelques C.D.I.G. encore opérationnels (département du Jura, etc.) dont la vocation est de rationaliser la production et l'échange de l'information localisée.

Le cumul des économies budgétaires indirectes (potentiel de gains) a été évalué, en Alsace, à 3 € par habitant et par an pour une « mise de fond » limitée (financement de la coopération pour un budget de l'ordre de 0,1 à 0,2 € par habitant et par an).

Là encore les économies indirectes potentielles ou non, positionnent un retour sur investissement compris entre une et deux années, selon l'effort institutionnel engagé.

Plus généralement, le partage d'informations, entre personnes d'un même organisme ou entre organismes différents, sur une ou plusieurs thématiques, est au cœur des mécanismes de l'information localisée. Il est responsable d'économies budgétaires indirectes importantes et variées : économie de numérisations et de doublons, enrichissement mutuel des informations localisées, production d'une vision partagée des territoires, meilleure efficacité des organisations, partage d'outils, de formations, d'expériences, ...

Mais ce partage permet également de développer un regard plus global des acteurs car il est transversal aux thématiques. Chacun ne raisonne plus isolé dans son domaine, mais est amené à partager l'ensemble des informations décrivant le territoire, et donc à inscrire sa réflexion ou son projet dans un territoire commun. Ces apports n'ont pas encore été chiffrés.

Les bénéfices indirects apportés à la société dans son ensemble

Ils sont d'abord de nature économique. Nonobstant l'importance due aux questions budgétaires, la valeur de l'information localisée ne se limite pas aux économies budgétaires directes et indirectes.

L'effort consenti est un levier pour optimiser la « performance des territoires ». Cet objectif est à replacer dans le contexte de concurrence généralisée. Il s'agit de préserver et de développer l'activité de ces territoires, dont le PIB se mesure en milliards d'euros (près de 2 000 milliards d'euros pour la France entière soit 30 000 € par habitant).

L'information localisée, à hauteur de 4,5 € par habitant et par an contribue à la performance des territoires.

Egalement, l'information géographique constitue le socle de la gestion du patrimoine foncier des ménages, des entreprises et des organismes, avec une valeur patrimoniale comptabilisée par l'INSEE à hauteur de 5 250 milliards d'euros, fin 2006, pour la France entière, assurant une rentabilité incalculable des 300 millions d'euros engagés annuellement dans l'information géographique par les collectivités territoriales pour cette gestion.

Mais ils sont aussi de nature démocratique : l'accès à l'information, en l'occurrence localisée, favorise des débats objectifs, plus transparents, assure un meilleur fonctionnement de la démocratie en permettant à chacun de comprendre, analyser et s'exprimer mieux, et assure des décisions meilleures, mieux comprises et acceptées.

L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE : UNE INFRASTRUCTURE ET DES EVALUATIONS A ENGAGER

L'analyse économique a été effectuée en termes de budget annuel. L'information localisée étant une matière utilisable sur plusieurs années, elle constitue un investissement.

Les bénéfices indirects apportés aux territoires par l'information localisée, qui doit donc être considérée comme une infrastructure, sont ainsi bien supérieurs aux économies budgétaires directes et indirectes, plus faciles à évaluer.

Cette réalité a donné lieu aux programmes européens engagés par la directive INSPIRE (se reporter à la fiche technique CNIG n° 110).

Simultanément, les producteurs et utilisateurs doivent engager une comptabilisation plus précise et plus explicite de l'utilisation géographique. Cette comptabilisation devrait se matérialiser :

- par des enquêtes effectuées de temps à autre : le temps passé par les utilisateurs de l'information localisée, en distinguant le temps d'exploitation des données, et le temps passé à les rechercher et à les qualifier,
- par une comptabilité de la production de l'information localisée par chaque producteur,
- par une comptabilité qualitative de l'information localisée utilisée,

en rappelant que si le service public s'effectue au travers de plusieurs organismes disposant chacun de leur budget, l'utilisateur reste « un » et que la rationalisation des budgets reste un objectif.