

L'Institut Géographique National : faiblesse des outils de gestion et insuffisance de vision prospective

PRESENTATION

L'institut géographique national (IGN) a été créé le 26 juin 1940 au sein du ministère des travaux publics en remplacement du service géographique des armées. Son rôle était d'exécuter, pour le compte de l'État, tous les travaux d'intérêt général dans les domaines géodésique, topographique et cartographique. Erigé en établissement public administratif en 1966, l'IGN compte aujourd'hui environ 1700 agents et son budget est de 150 M€ environ, dont plus de 60 M financés par une subvention de l'Etat pour charges de service public.

Ces dernières années, la Cour a procédé à des contrôles réguliers de l'IGN, en 1997, 2004 et 2008. Force est de constater que l'établissement a rarement pris en compte les observations de la Cour, pourtant réitérées.

Aujourd'hui, l'IGN ne présente pas de vision cohérente de son avenir et de ses axes de développement à moyen terme. Si ses ambitions commerciales peuvent être fondées sur un savoir-faire reconnu, leur développement est bridé par une organisation qui interdit pratiquement à l'établissement public de sortir d'un pré carré national protégé par l'État. Si, à l'inverse, il devait se recentrer sur ses missions de service public, l'IGN serait confronté à la réduction de ses ressources budgétaires, déjà engagée depuis plusieurs années.

Par ailleurs, la Cour a relevé que, malgré ses recommandations récurrentes, l'IGN ne s'est toujours pas doté des outils nécessaires pour maîtriser sa gestion, ce qui laisse croître ses coûts de fonctionnement et les risques juridiques et financiers qu'il encourt.

I - Un établissement sans stratégie à moyen terme

L'IGN, comme les ministères qui en assurent la tutelle, n'ont pas su ou pas voulu au cours des dernières années adapter ses missions à un environnement concurrentiel devenu mondial et en profonde mutation technologique. Pas plus que les services qui exercent la tutelle au nom de l'État, il ne s'est doté des outils nécessaires pour éclairer son avenir et adopter un positionnement pertinent et optimal.

A - Un environnement en pleine mutation

1 - Les défis auxquels est aujourd'hui confronté l'IGN

L'IGN doit en premier lieu s'adapter à une croissance forte et rapide du marché de l'information géographique, le secteur de la navigation routière (GPS en particulier) étant de loin le plus dynamique. Les besoins de données sophistiquées sont croissants, ce qui peut constituer un atout pour l'établissement. Dans cette conjoncture, une concurrence exacerbée se dessine, facilitée par les progrès technologiques. Elle est représentée aussi bien par de grandes entreprises mondiales que par des petites entreprises innovantes. Le marché local est par ailleurs particulièrement dynamique, tiré notamment par la demande croissante des collectivités territoriales : si les géomètres-experts continuent de dominer très largement ce segment de marché, les sociétés spécialisées connaissent également une activité en forte croissance. À cet égard, l'IGN apparaît plutôt isolé et peu ouvert aux autres acteurs, comme si cet environnement en pleine mutation n'était pas susceptible de remettre en cause sa position actuelle et son avenir.

L'évolution des normes juridiques de l'Union européenne doit, en deuxième lieu, être prise en compte. Même s'il est difficile de savoir, pour le moment, quelles conséquences la directive INSPIRE⁷² aura sur les activités de l'IGN, les projets de bases de données européennes et leur interopérabilité imposeront une clarification des coûts et des tarifs de l'établissement public. Sur les plans juridique et économique, les conditions réelles d'exercice de la concurrence sur le marché de l'information géographique en France, et donc les règles de fixation des tarifs de l'IGN, doivent être inattaquables. Or, l'insuffisance de clarté et

72) Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne

de transparence qui prévaut aujourd'hui dans les modalités d'affectation de la subvention versée par l'État à l'IGN et la fixation de ses tarifs ne peut qu'être relevée.

Enfin, des évolutions technologiques majeures affectent le secteur de l'information géographique (images spatiales de haute résolution, diffusion des données de base et des cartes sur internet, etc.). Ces mutations ne manqueront pas d'entraîner, outre des investissements importants auxquels l'IGN doit se préparer, des changements profonds dans les activités, les compétences et l'organisation de l'établissement.

2 - Les atouts de l'IGN

L'IGN est une institution reconnue internationalement et dispose d'une réputation solide de compétence, de rigueur et de qualité appréciée aussi bien par le grand public que par les administrations et collectivités publiques, les homologues étrangers, et même de grands partenaires industriels.

Les équipes de l'IGN se distinguent par un savoir-faire et une capacité de mobilisation indéniables qui ont permis, au cours des années récentes, la réalisation du référentiel à grande échelle (RGE)⁷³, l'ouverture au grand public du Géoportail ou encore le lancement du GPS Evadéo. Le potentiel de recherche de l'établissement public, déjà important, a tendance à se renforcer.

L'IGN a en outre accumulé depuis de longues années un patrimoine de données géographiques de premier plan. Une réflexion sur une meilleure valorisation de ce patrimoine immatériel - notamment la marque « IGN » - mériterait d'être engagée.

Enfin, l'IGN s'est placé sur des créneaux qui peuvent être porteurs, notamment le recueil de données par satellite avec IGN Espace.

73) Le référentiel à grande échelle (RGE), de précision métrique, comble l'espace entre les produits à moyenne échelle et les plans cadastraux. Le RGE constitué par l'IGN est composé de quatre bases de données numérisées et interopérables, correspondant respectivement aux éléments topographiques, orthophotographiques et parcellaires ainsi qu'aux adresses.

B - La question du statut de l'établissement et de son modèle économique

1 - Les incohérences

L'IGN est parvenu jusqu'à présent à faire face aux évolutions auxquelles il est confronté. Cependant, dans cette course à l'innovation, aux rachats d'entreprises, aux investissements de plus en plus lourds, l'IGN, habituée jusqu'alors à une concurrence interne à la France à laquelle sa politique de créneaux (cartes de randonnée notamment) lui permettait d'ailleurs d'échapper partiellement, rencontre des difficultés croissantes.

Ses missions d'intérêt général, comme leur financement, évoluent nécessairement. Si ces missions ont été confortées, voire élargies, par le décret du 22 novembre 2004, la subvention pour charges de service public représente aujourd'hui moins de la moitié du financement de l'IGN, les ressources propres (redevances pour utilisation du RGE et autres recettes commerciales) étant désormais majoritaires. L'Etat a d'abord engagé un mouvement de réduction de la subvention qui, selon toute vraisemblance, ne devrait pas être inversé à court terme. Par ailleurs, les redevances versées par les services de l'Etat qui sont clients de l'IGN constituent une ressource commerciale obligée du fait du droit d'exclusivité reconnu à l'égard des administrations de l'Etat par le décret de 2004. Or, elles devraient, au mieux, se stabiliser dans les années à venir.

La vente des bases de données subventionnées arrivant à maturité, les demandes ne vont plus que marginalement concerner des nouveaux achats et se concentrer sur des mises à jour.

En outre, les réorganisations administratives annoncées et engagées, notamment dans les ministères civils traditionnellement clients de l'IGN, tels que le ministère de l'agriculture et le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, conduisent à une rationalisation de leurs structures centrales et déconcentrées et donc de leurs commandes. L'obligation juridique faite aux services de l'Etat d'acquiescer ces bases de données demeure purement théorique, puisque de grands services régaliens tels que la police ou la gendarmerie ont recours à d'autres fournisseurs appartenant au secteur privé. Enfin, les collectivités territoriales, grandes utilisatrices de données cartographiques, font jouer la concurrence, l'IGN n'ayant pas obtenu que le droit exclusif que lui a reconnu le décret de 2004 leur soit étendu, ce qui eût été contraire au principe de leur libre administration garanti par la Constitution.

Ces difficultés prennent d'autant plus d'intensité que l'IGN approche de la fin d'une période, engagée au début des années 2000, au cours de laquelle il a été mobilisé par le projet de référentiel à grande échelle. Si les perspectives d'activité demeurent encore solides, notamment grâce à la mise à jour en continu de ces bases, il n'en demeure pas moins que l'avenir de l'établissement public et de ses personnels semble davantage s'inscrire dans une perspective de conservation des positions acquises que dans une démarche de développement.

2 - L'absence de réflexion sur les missions de l'établissement

L'établissement, comme sa tutelle, n'ont pas mené de réflexion pour définir ses axes de développement à moyen et long termes.

L'IGN n'a pas de stratégie claire pour l'avenir. Il dispose certes d'un projet d'entreprise portant sur les années 2006-2015 qui définit six projets de développement, mais ce document d'une quinzaine de pages décline des objectifs sans données chiffrées et sans les corrélés aux moyens susceptibles d'être mobilisés sur la période. Le précédent contrat d'objectifs et de moyens (COM) s'achevait en 2006 et, en l'absence de nouveau COM pour la période 2007-2010, le projet d'entreprise manque de traduction concrète, notamment financière, et n'est dès lors que peu opérationnel.

L'établissement élabore par ailleurs de nombreux documents prospectifs internes qui ne sont pas toujours articulés entre eux. Chacune des directions de l'IGN développe en effet son propre plan : plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GEPEC) pour les années 2007-2011 élaboré par la direction des ressources humaines ; plan marketing stratégique élaboré en 2005 par la direction commerciale et non actualisé depuis ; schéma directeur de la recherche 2006-2010 élaboré par la direction technique ; plan annuel de la direction de la communication. Aucune cohérence n'existe entre ces documents prospectifs dont les objectifs sont parfois contradictoires. Ainsi, le plan GEPEC estime les recrutements à venir en agrégeant les besoins exprimés par les directions, à périmètre d'activité constant et sans envisager une évolution des missions. La vision à moyen terme de l'IGN est ainsi définie ex post, par compilation des divers documents élaborés par les directions, et ne résulte pas d'une politique unique, cohérente et clairement affichée.

L'établissement est de fait conduit à poursuivre ce pilotage à vue, faute d'orientation claire de sa tutelle. Aucun axe d'évolution stratégique, aucune proposition de redéfinition des missions n'émane de la direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique, pas plus que

de la direction du budget. Cette absence de projet a été illustrée récemment par la vacance du poste de directeur général de l'établissement pendant plus de huit mois en 2007-2008.

Or, la redéfinition de la stratégie et des missions de l'établissement apparaît nécessaire. S'il ne semble pas contesté que l'Etat ait besoin d'un opérateur national de référence en matière d'information géographique, il convient de réexaminer son rôle par rapport à d'autres acteurs publics et privés, et de préciser quelles doivent être ses missions. L'IGN doit-il être le fournisseur principal, voire exclusif des services de l'Etat, ou doit-il devenir, dans un contexte de mise en concurrence, un maître d'ouvrage délégué pour le compte de ces mêmes services ? L'IGN doit-il devenir un organisme neutre, régulateur d'un marché libéralisé de l'information géographique, en conservant toutefois un rôle de définition de référentiels partagés, d'orientation de la recherche, etc. ? Doit-il continuer à avoir une activité de production, y compris sur le marché grand public, l'activité commerciale pouvant donner lieu, le cas échéant, à la création d'une filiale ? Faut-il regrouper, au sein d'un établissement public dont l'IGN serait l'une des composantes essentielles, l'ensemble des données géographiques publiques actuellement produites, et notamment les données cadastrales recueillies par la direction générale des finances publiques ?

Une réflexion approfondie, ouverte aux avis et compétences extérieurs, notamment étrangers, est désormais indispensable pour dresser un constat solide et formuler des propositions au Gouvernement.

3 - Des décisions devenues inéluctables

Redéfinir la stratégie et les missions de l'établissement conduit à s'interroger sur son modèle économique et son statut. Un recentrage de l'établissement sur des missions régaliennes impliquerait l'abandon des activités commerciales et une part de financement accrue en provenance de l'Etat. À l'inverse, le développement d'une logique commerciale conduirait l'IGN à accepter une plus grande transparence sur sa politique tarifaire et sur ses financements publics. Il l'obligerait également à se fixer des objectifs en termes de marge bénéficiaire, et non simplement en termes de chiffre d'affaires comme c'est le cas aujourd'hui.

Or, à ce jour, le seul objectif fixé à l'IGN est de développer ses recettes commerciales. L'établissement s'est lancé de sa propre initiative dans une diversification hasardeuse et mal maîtrisée (lancement de la gamme de GPS Evadeo, développement de la vente en ligne sur le Géoportail). Il s'est engagé dans des secteurs par ailleurs extrêmement

concurrentiels, sans se fixer d'objectif de bénéfice ni se doter des capacités de suivi de ses marges.

Par ailleurs, la sous-traitance appelle des observations. L'établissement bénéficie d'une subvention pour couvrir les coûts du RGE relevant d'une mission d'intérêt général. Or, lui sont par ailleurs fixés, dans le contrat d'objectifs et de moyens, des objectifs en matière de sous-traitance. Ainsi, certaines de ces bases, subventionnées par des fonds publics, sont sous-traitées à plus de 70% à des sociétés qui, pour des raisons de coût, délocalisent une part importante de leur production en Inde. Aucune réflexion n'est aujourd'hui menée sur cette situation pourtant paradoxale.

Enfin, l'établissement se refuse à envisager toute éventuelle modification de son statut historique d'établissement public administratif, qui conduirait à une interrogation sur le statut des personnels, composés à 44% de fonctionnaires et à 48% d'ouvriers d'Etat.

Le statut actuel lui permet aussi de considérer la subvention pour charges de service public dont il bénéficie comme une subvention globale d'équilibre et non comme une subvention affectée aux seules missions de service public. Cette analyse apparaît contestable.

L'IGN et ses tutelles semblent s'accommoder de cette situation où missions régaliennes et activités concurrentielles se mêlent sans ligne directrice, sans partage clair des périmètres, sans véritable clarification comptable, et surtout sans autre stratégie que la préservation de l'existant. Cette passivité permet notamment à l'établissement de refuser toute évolution profonde de ses missions et de son organisation.

II - Une gestion dispendieuse qui ne prépare pas l'avenir

A - L'absence de gestion immobilière

Le parc immobilier de l'IGN présente deux caractéristiques principales. La première est sa dispersion géographique puisque sont dénombrées 20 implantations dont 6 en Île-de-France et 14 en province. La seconde concerne la propriété de ses biens qui lui ont pour la plupart été remis en dotation par l'Etat.

La gestion de ce parc immobilier est marquée par de grandes insuffisances. Ainsi, plusieurs implantations sont manifestement sous-utilisées. Deux des quatre étages de l'immeuble de la rue La Boétie, à

Paris, à deux pas des Champs-Élysées, sont inoccupés. L'IGN a lancé en 2006 un appel d'offres pour définir des scénarios possibles d'évolution de ce site où est implanté le principal point de vente au grand public, mais il a été déclaré infructueux et la procédure abandonnée.

La base logistique de l'établissement, située à Villefranche-sur-Cher (Loir-et-Cher), regroupe pour sa part plusieurs bâtiments répartis sur 30 hectares de bois, où travaillent 43 agents du service logistique, 23 agents du service de photogravure et impression et 11 agents de la direction commerciale. Elle héberge également les colonies de vacances des enfants du personnel pendant de brèves périodes de l'année. Là encore, aucune réflexion n'est menée à son terme pour optimiser l'utilisation du site qui dispose de surfaces inutilisées importantes. Celui-ci offre pourtant des opportunités permettant de rationaliser certaines activités. Par exemple, les services de photogravure et d'impression sont aujourd'hui répartis entre Villefranche et Saint-Mandé (Val-de-Marne), ce qui entraîne des transports coûteux par la route entre les deux implantations distantes de 230 km. Le maintien de l'imprimerie à Saint-Mandé, où elle occupe des locaux d'une superficie de 4 335 m² dans une commune où le foncier est rare et cher, devrait être justifié ou son transfert à Villefranche envisagé. De même, un projet touristique et muséal mettant en valeur les savoir-faire de l'IGN a été envisagé en 2006, mais aucune suite ne lui a été donnée.

Les conditions de la vente de l'immeuble de la rue de Grenelle – siège historique de l'IGN alors même que l'essentiel des services est implanté à Saint-Mandé - sont une autre illustration de l'absence de gestion immobilière de l'IGN. Bien qu'ayant fait l'objet de multiples réunions et discussions, l'abandon du site de Grenelle et le regroupement des services à Saint-Mandé n'ont pas été anticipés par l'établissement. L'IGN a ainsi, sans opposition de ses tutelles, procédé en 2004 et 2005 à des travaux de rénovation du porche pour 94 000 € et de la salle du conseil d'administration pour 397 000 €. L'absence d'anticipation est patente dans les trois phases de l'opération : vente de l'immeuble de Grenelle par les services des domaines dans la précipitation pour 28,2 M€ fin 2006 ; maintien dans les lieux pendant toute l'année 2007 moyennant le versement au nouveau propriétaire d'une redevance de plus d'1,5 M€ ; prise à bail de locaux de bureaux à Vincennes près de Saint-Mandé jusqu'à l'installation dans le nouveau bâtiment qui doit être construit. La vente du site de Grenelle a en effet été décidée en 2006 et réalisée dès le 28 décembre, sans que l'établissement dispose à cette date d'une solution de relogement, le projet ambitieux de reconstruction, à horizon 2010, sur le site de Saint-Mandé, n'étant alors pas encore engagé.

L'IGN est largement responsable de cette situation, en ayant cherché à retarder le plus possible un déménagement inéluctable. Cette attitude a un coût élevé. Les installations provisoires successives jusqu'à l'emménagement dans le nouveau bâtiment prévu en principe en 2010 devraient en effet représenter une dépense de 3,5 M€, sans compter les investissements engagés en 2005-2006 rue de Grenelle.

B - L'absence de réelle gestion commerciale

L'IGN a développé un outil de comptabilité analytique dont il ne tire toutefois aucune conclusion opérationnelle. Il est utilisé vis-à-vis des tutelles comme justification des subventions versées, mais pas comme instrument de pilotage alors que l'IGN en aurait pourtant bien besoin. Ainsi, sur la période 2003-2006, les points de vente ont enregistré des déficits d'exploitation de plus d'1,5 M€ par an. En 2006, cinq points de vente sur douze ont un résultat déficitaire de plus de 30 % du chiffre d'affaires.

Si certains d'entre eux ont été fermés récemment (Rennes, Nice, Montpellier), un nouveau a été ouvert au cœur de la Sologne sur le site de Villefranche-sur-Cher, nécessitant des travaux importants, pour compenser la fermeture du point de vente de Blois. Le point de vente de Saint-Médard-en-Jalles (Gironde), à une quinzaine de kilomètres du centre de Bordeaux, est quant à lui installé sur l'emprise du centre d'études techniques de l'équipement dont l'accès est protégé par une barrière et qui n'est pratiquement accessible qu'en voiture. Cette implantation presque confidentielle, qui ne peut attirer qu'une clientèle avertie et passionnée, n'est sans doute pas étrangère à la modestie du chiffre d'affaires réalisé (70 000 € par an en moyenne). Même les points de vente de la rue la Boétie à Paris et de Dijon, en centre ville, présentent des résultats particulièrement dégradés.

L'IGN n'a pas de stratégie de court ou de moyen terme à l'égard de cette activité de vente au grand public qui pèse pourtant sur son résultat global. Il ne dispose pas à ce jour de plan de substitution pour développer et rentabiliser les ventes à distance et par internet.

C - L'absence de politique des ressources humaines

L'IGN comptait, au 31 décembre 2007, 1 716 agents. Ses effectifs ont diminué de moins de 1 % entre 2002 et 2006 alors que les gains de productivité, l'évolution du marché et les nouvelles technologies auraient dû amener l'établissement à définir et à commencer de mettre en œuvre un redimensionnement de ses ressources humaines. Au cours de la

période 2007-2011, les départs à la retraite prévus dans le cadre des travaux de gestion prévisionnelle seraient de 295, soit près de 20 % des effectifs totaux. Le défaut de réflexion sur les effets possibles de la réduction des emplois se traduit par l'absence de rupture constatée dans le plan de recrutement. Estimant qu'il n'est pas concerné par la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, l'IGN envisageait ainsi de remplacer 270 des 295 départs à la retraite prévus d'ici 2011, sans avoir mené de réflexion sur l'avenir de ses missions et de son organisation.

Or l'IGN dispose de directions à effectifs très nombreux au regard de leurs missions. Le secrétariat général comprend 201 agents, concentrés sur le service de la logistique (131 agents) et sur le service des achats et des finances (35 agents), alors qu'il ne gère ni les ressources humaines, ni les investissements, ni les recettes de l'IGN. L'importance de ces effectifs ne garantit pas un haut niveau de professionnalisme, comme l'illustrent les lacunes relevées dans la gestion des achats. La direction de la communication compte à elle seule 28 agents, alors qu'elle recourt largement à la sous-traitance et que la communication sur les produits relève de la direction commerciale.

Les orientations gouvernementales inscrites dans le projet de budget pluriannuel 2009-2011 devraient imposer à l'IGN un effort plus important de réduction de ses effectifs.

Le service des activités aériennes

L'IGN possède quatre avions bimoteurs à hélices (King Air Beechcraft) qui ne volent chacun que 65 jours par an en moyenne. Les vols en France ne sont en effet possibles pour les prises de vue aériennes qu'entre le 15 mai et le 15 octobre, période pendant laquelle les arbres ont des feuilles et la lumière du soleil n'est pas trop rasante. En moyenne sur la période 2002-2006, les avions de l'IGN n'ont volé que 3,26 heures par appareil et par jour « favorable ».

Dans le passé, cette activité était complétée, pendant la période hivernale, par des prises de vue facturées à des organismes d'États situés plus au sud et bénéficiant d'une météo et d'une hauteur de soleil plus favorables. Avec le développement de nombreuses sociétés concurrentes, ces travaux facturés à l'étranger sont devenus rares.

Le personnel navigant de l'IGN se composait, fin 2006, de 6 agents. Leur rémunération et la réglementation de leur travail ont été fixées par une décision du directeur général du 30 mars 1992. Ces dispositions étaient nettement plus favorables, à l'époque, que celles dont bénéficiaient les personnels aéronautiques des autres administrations.

Le temps travaillé par le personnel navigant se répartit entre les vols effectués pour l'IGN en France métropolitaine ou outre-mer, les missions effectuées pour la filiale internationale de l'IGN (IGN FI) et les jours de formation. Les jours restants sont des journées de présence sur le site de Creil.

Ces pilotes consacrent un peu moins du tiers de leur temps de travail à des vols pour l'IGN (hors IGN-FI). En 2007, près de 70 % de ce temps « travaillé » est un temps de présence sur le site de Creil, dont ni la durée effective ni le contenu ne sont réellement suivis. La diversification des tâches de ces agents, initiée en 2006, a trouvé ses limites dès 2007, année où la météo mauvaise a considérablement limité les prises de vue. Il s'est révélé très difficile d'affecter à d'autres tâches les personnels navigants bien qu'ils soient fort peu occupés.

Aucune réflexion n'est menée par l'établissement sur l'opportunité de maintenir en l'état, à court et moyen terme, ce service particulièrement onéreux et sous-utilisé. Pour autant, la concurrence de prestataires privés en France ne cesse d'augmenter. Par ailleurs, si les images satellitaires ne sont pas aujourd'hui en mesure de fournir des photos d'une qualité comparable aux photos aériennes, l'arrivée de satellites de plus grande précision remplacera, à moyen terme, le recueil systématique par photo aérienne.

D - Le rêve brisé des participations financières

En février 1992, l'IGN a acquis une participation de 2 MF (0,3 M€) au capital de la société EGT (European Geographics Technologies), spécialisée dans la constitution de bases de données géographiques. Le montant de cette participation a été porté en 1993 à 15 MF (2,29 M€) par la conversion en actions de créances que l'IGN détenait sur cette société.

A la suite de différentes opérations de restructuration, EGT est absorbée en 1995 par une société américaine, Navtech, devenue « Navteq » en 2004. L'IGN possède alors un peu plus de 3,5 millions d'actions de cette société qui, jusqu'au début des années 2000, connaît une situation difficile, ce qui conduit d'ailleurs l'IGN à provisionner dans ses comptes l'équivalent de la moitié de sa participation.

A partir de 2002, Navteq connaît un développement considérable grâce au succès des systèmes de navigation automobile embarqués (GPS) dont elle est aujourd'hui l'un des deux leaders mondiaux. En 2004, l'IGN reçoit un dividende, pour la première fois depuis son entrée au capital. La même année, Navteq envisage son introduction à la bourse de New York et procède, au mois d'août, à une opération de réduction du nombre de ses actions, chaque action ancienne étant transformée en un quatorzième

d'action nouvelle. De façon difficilement compréhensible, l'IGN ne prend pas conscience que cette opération, dont il s'avèrera par la suite qu'il a été averti en temps utile par plusieurs courriers de Navteq, a pour effet de réduire le nombre de ses actions de 3,5 millions à 250 435.

Navteq est introduit en bourse en 2005 et l'IGN, au vu du cours de l'action, est alors convaincu que la valeur de sa participation dans cette société s'élève à plus de 120 M€ Cette conviction est partagée par les autorités de tutelle de l'IGN qui envisagent même, dans le projet de loi de finances pour 2006, les conditions dans lesquelles cette somme serait en partie récupérée par le budget de l'Etat.

En octobre 2007, la société Nokia lance une offre d'achat des actions Navteq. L'IGN conclut alors un contrat de couverture de change euro/USD avec un établissement bancaire, dans la perspective de céder la quasi-totalité des quelque 3,5 millions d'actions dont il pense être toujours propriétaire. Il escompte alors retirer de cette cession un montant de 193 M€

Ce n'est qu'en juin 2008, au moment de l'arrivée à échéance de l'offre de Nokia, que l'IGN découvre qu'il ne détient pas 3,5 millions d'actions, mais quatorze fois moins. La plus-value espérée n'est donc plus de 193 M€ mais de 13 M€ à laquelle s'ajoute un gain de change d'un montant équivalent. La recette à attendre de la cession des actions détenues par l'IGN sera donc de l'ordre de 26 M€ ce qui constitue certes une plus-value très appréciable par rapport à la participation initiale de 2,3 M€ inscrite dans ses comptes, mais très inférieure à l'évaluation faite depuis 2005.

Au total, l'IGN et ses autorités de tutelle auront cru, pendant plus de trois ans, pouvoir disposer d'un montant de près de 200 M€ alors que la réalité se révèle bien plus modeste. Cette mésaventure illustre pour le moins la négligence dont l'IGN et les services du ministère chargé des finances ont fait preuve dans le suivi de sa participation financière au sein de Navteq.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'Institut Géographique National existe depuis bientôt soixante-dix ans. Il a acquis, tant en France qu'à l'étranger, une notoriété réelle fondée sur la qualité de ses prestations et les compétences de ses équipes. Toutefois, il se caractérise depuis de longues années par une absence de vision stratégique cohérente à moyen et long termes, tant de la part de ses dirigeants successifs que de sa tutelle alors que le marché de l'information géographique connaît de profondes évolutions.

L'organisation de l'IGN est à la fois trop lourde et marquée par de nombreuses défaillances récurrentes, notamment dans les domaines immobilier, commercial et de gestion des ressources humaines.

- La Cour recommande qu'après la nomination d'un nouveau directeur général et à l'occasion de la restructuration de son ministère de tutelle et de l'élaboration d'un nouveau « contrat d'objectifs et de moyens », la réflexion sur les missions de l'IGN soit menée sans tarder et suivie de décisions fixant le cadre de l'activité de l'IGN pour les dix ans à venir.

- Parallèlement, et à la lumière notamment des dysfonctionnements constatés dans la gestion de sa participation dans la société Navteq, il est recommandé à l'IGN de se doter d'outils de gestion plus rigoureux, tant en matière financière, immobilière et commerciale que dans le domaine de la gestion de ses ressources humaines.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt de l'insertion de la Cour des comptes « L'Institut géographique national : faiblesse des outils de gestion et insuffisance de vision prospective ».

De manière générale, je partage les principales recommandations émises par la Cour dans son projet d'insertion relatif à l'Institut géographique national.

Sur l'absence de vision stratégique de l'établissement :

Le ministère ne peut que partager le constat de la Cour sur la nécessité d'engager la réflexion qu'elle préconise et de renforcer les moyens de gestion et de contrôle de l'Institut, notamment dans le domaine financier.

Le mandat du nouveau directeur général nommé en mars 2008 met l'accent sur la nécessité de remédier à ces difficultés.

Celui-ci a déjà lancé ce travail avec l'objectif qu'il se traduise, à l'échéance de l'été 2009, par une actualisation des orientations stratégiques de l'IGN à moyen et long termes, un réaménagement de son fonctionnement administratif et financier comprenant la mise en place d'un dispositif de contrôle interne et la conclusion avec l'Etat d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2010-2014.

L'établissement s'est attaché les services d'un consultant pour mener à bien cette démarche. Son conseil d'administration a par ailleurs décidé de créer en son sein deux commissions consultatives, l'une dédiée à la stratégie et aux programmes, l'autre aux questions de tarification, afin d'être mieux associé à l'élaboration de la stratégie dont l'approbation relève de sa compétence.

De son côté, le MEEDDAT sera très attentif à formuler avec l'établissement une stratégie tenant compte des projets issus du Grenelle de l'environnement et des objectifs de la réforme de l'Etat.

Sur l'organisation et la gestion de l'établissement:

Partageant le souci exprimé par la Cour, la tutelle veillera dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de performance à améliorer la gestion en matière immobilière d'une part, celle des ressources humaines d'autre part et à adapter la politique commerciale et ses moyens aux orientations stratégiques retenues.

D'ores et déjà, la politique de ressources humaines de l'établissement est en phase avec le principe de réduction des effectifs appliqué à l'ensemble de l'administration. En effet, pour 2009, 2010 et 2011, l'établissement appliquera la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Les prévisions de départ s'élevant respectivement à 60, 57 et 47, les effectifs permanents s'établiront à 1688, 1660 et 1637 à ces échéances.

De plus, le plan de gestion des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est mis à jour chaque année sur un horizon de cinq ans. Il s'appuie sur le document stratégique en vigueur au moment de la mise à jour : en 2006, le contrat d'objectifs et de moyens 2002-2006 ; en 2007, le projet de contrat d'objectifs et de moyens 2007-2011 ; en 2008, le programme de développement adopté par l'Institut en l'absence de signature du contrat d'objectifs préparé.

Le prochain contrat d'objectifs de l'établissement en cours de préparation sera l'occasion de marquer les inflexions nécessaires comme l'indique la Haute Juridiction. La qualité des prestations de l'IGN et l'excellence technique de ses équipes sont unanimement reconnues. L'IGN a montré qu'il sait garder une grande maîtrise technologique dans le secteur en évolution très rapide de l'information géographique. La production du référentiel à grande échelle et la mise en œuvre du Géoportail en sont des exemples remarquables ces dernières années.

Enfin, en ce qui concerne la gestion de la participation dans la société Navteq, si l'établissement a certes commis une erreur d'appréciation du montant de cette participation, il a pris toutes les dispositions nécessaires pour préserver ses intérêts et valoriser au mieux cet actif entre 2005 et 2008. Pour cela, il s'est notamment attaché les services d'une banque conseil et d'un cabinet d'avocats spécialisé. Il a également mis en place une garantie de change qui s'est révélée particulièrement opportune.

En outre, comme la Cour l'indique, la cession de cette participation dans le cadre de l'opération de fusion acquisition de NAVTEQ par NOKIA, qui se serait imposée à l'IGN compte tenu de sa position d'actionnaire très minoritaire, s'est traduite par une plus-value appréciable puisque l'établissement a retiré 26 M€ d'un investissement cumulé de 2,3 M€ en 1993.

L'IGN est un organisme qui participe significativement à la mise en œuvre des politiques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Les besoins de l'Etat et des collectivités territoriales en termes d'évaluation territoriale et d'information géographique (état des lieux, projets locaux, mises à dispositions de données environnementales...) ont été profondément renouvelés par les exigences renforcées de la protection de l'environnement, par la lutte contre le changement climatique et par la nécessité de renforcer nos efforts pour maîtriser l'étalement urbain, la ville et les transports.

L'établissement intervient à cet égard à la fois en produisant un référentiel géographique unique mais aussi en facilitant l'accès des acteurs institutionnels ou des partenaires économiques comme du grand public aux données géographiques. L'IGN a un rôle fédérateur pour rendre les données encore plus accessibles aux utilisateurs. Il s'agit d'une demande forte émise dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Au-delà du cadre national, il s'agit également de l'enjeu de la mise en œuvre de la directive Inspire établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne.

L'Etat s'appuie notamment sur l'expertise de l'IGN pour cet exercice auquel participe également le développement du Géoportail.

Je resterai très attentif à l'évolution de l'Institut. Le Grenelle de l'environnement et la réforme en cours de l'État obligent l'établissement à repenser sa stratégie à moyen et long termes pour s'adapter à ce nouveau contexte. Le ministère fera en sorte que le contrat d'objectifs en cours de préparation soit l'occasion de marquer une inflexion en ce sens. Dans ce cadre, je veillerai à la mise en œuvre rapide des recommandations émises par la Cour des comptes dans son rapport annuel.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

La Cour des comptes a procédé en 2008 au contrôle de l'Institut géographique national (IGN), à la suite duquel elle a formulé des observations et recommandations auxquelles je souscris et qui trouveront leur traduction dans le prochain contrat d'objectifs et de performance entre l'Etat et l'institut. Votre insertion reprend l'essentiel de ses observations.

L'IGN est un acteur majeur de l'information géographique et met en œuvre une grande partie de la politique de l'Etat dans ce domaine. Cependant, et comme l'a relevé la Cour des comptes, il évolue dans un secteur économique en pleine expansion avec l'arrivée de nouveaux acteurs publics et privés et l'évolution des techniques. Le prochain cadre stratégique de l'IGN devra ainsi s'appuyer sur une meilleure appréhension des missions de service public qui lui seront confiées, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et de la directive « Inspire » établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne. La redéfinition de ces missions et de la stratégie de l'IGN pourra aboutir à une révision de ses activités et son organisation. Ce cadre permettra de déterminer en cohérence le niveau de la subvention pour charge de service public versée à l'IGN et la tarification de ses produits subventionnés.

De nombreuses observations de la Cour des comptes portent sur la gestion de l'Institut. Certaines ont d'ores et déjà été prises en compte, en particulier concernant l'évolution des effectifs sur la période 2009-2011.

Dans ce domaine, la Cour met également en exergue un dysfonctionnement dans le suivi de la participation financière détenue par l'Institut dans la société Navteq. Malgré les conseils de professionnels diligentés par l'établissement, l'IGN a commis une erreur d'appréciation sur le montant de sa participation. Les éléments transmis aux autorités de tutelles et les réponses aux questions posées n'ont malheureusement pas permis de déceler cette erreur avant l'été 2008. Cependant, dès qu'ils en ont eu connaissance, les services des ministères chargés du budget et des finances ont conseillé et accompagné l'établissement afin qu'il valorise au mieux cette participation. La réactivité de l'IGN et des services a permis de conclure les transactions nécessaires dans un délai court et de sécuriser les gains financiers et les aspects juridiques relatifs à cette participation. Si ce dysfonctionnement doit conduire l'établissement et ses tutelles à revoir les procédures de gestion et de contrôle des participations financières, la cession visée s'est traduite par une plus-value très appréciable.

D'autres recommandations nécessitent un renforcement et une réorganisation des cellules financières et du contrôle interne. Je serai attentif à ce que les problèmes dans la gestion de l'Institut relevés par la Cour soient résolus et les solutions inscrites dans le prochain contrat de performance. Les services du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique continueront d'accompagner l'Institut dans sa gestion.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL (IGN)

Tout en reconnaissant que l'Etat a besoin d'un opérateur national de référence en matière d'information géographique et que l'Institut géographique national a acquis, tant en France qu'à l'étranger, une notoriété réelle fondée sur la qualité de ses prestations et les compétences de ses équipes, la Cour développe dans son projet d'insertion deux critiques principales à l'encontre de l'établissement qui structurent sa conclusion et les recommandations qu'elle formule : l'absence depuis de longues années de vision stratégique à moyen et long terme, alors que le marché de l'information géographique connaît de profondes évolutions, et l'insuffisance de ses outils de gestion en matière financière, immobilière, commerciale et de ressources humaines. Ce constat la conduit à recommander d'une part qu'une réflexion sur les missions de l'IGN débouchant sur un nouveau contrat d'objectifs et de moyens soit engagée rapidement, d'autre part que l'établissement se dote d'outils de gestion plus rigoureux.

Je partage complètement l'avis de la Cour sur la nécessité d'engager la réflexion qu'elle préconise et de renforcer les moyens de gestion et de contrôle de l'Institut, notamment dans le domaine financier. Ce travail a d'ailleurs d'ores et déjà été lancé avec l'objectif qu'il se traduise, à l'échéance de l'été 2009, par une actualisation des orientations stratégiques de l'IGN à moyen et long terme, un réaménagement de son fonctionnement administratif et financier comprenant la mise en place d'un dispositif de contrôle interne et la conclusion avec l'Etat d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2010-2014. L'établissement s'est attaché les services d'un consultant pour mener à bien cette démarche. Son conseil d'administration a par ailleurs décidé de créer en son sein deux commissions consultatives, l'une dédiée à la stratégie et aux programmes, l'autre aux questions de tarification, afin d'être mieux associé à l'élaboration de la stratégie dont l'approbation relève de sa compétence.

C'est à l'issue de ces travaux que la question du statut et du modèle économique de l'établissement pourra être réexaminée, en fonction des options stratégiques qui seront finalement retenues.

Pour autant, cette convergence de vues avec la Cour sur la nécessité d'engager rapidement ces réflexions ne signifie pas que je la rejoigne dans son appréciation selon laquelle l'IGN n'aurait pas su, ou pas voulu, s'adapter à un environnement concurrentiel mondial en profonde mutation technologique, envisagerait davantage son avenir dans une perspective de conservation des positions acquises que dans une démarche de développement et enfin n'aurait aucune vision stratégique cohérente, nonobstant l'existence de nombreux documents prospectifs internes.

Nous ne sommes objectivement pas dans cette situation.

S'agissant des mutations technologiques que connaît le secteur de l'information géographique, je suis en désaccord profond avec l'affirmation selon laquelle l'Institut ne s'y serait pas préparé. En témoigne sa position de pointe dans de nombreux domaines tels que la géodésie et le positionnement spatial, pour lequel l'établissement opère l'un des rares centres mondiaux de calcul et de diffusion à destination de la communauté scientifique, le traitement et l'utilisation des images aériennes et satellitaires, qui l'a conduit à développer des produits et logiciels faisant aujourd'hui référence au plan mondial, l'automatisation de ses chaînes de production, la dématérialisation de ses fonds photographiques et cartographiques, la création du Géoportail et l'utilisation des technologies Internet les plus avancées pour la visualisation et la diffusion des données ou encore le lancement de projets de recherche prometteurs ainsi que sa participation à trois pôles de compétitivité.

Pour ce qui concerne en particulier le domaine spatial, l'IGN s'est fortement impliqué dans la conception et la recette des satellites français d'observation de la terre comme dans l'exploitation d'images satellitaires de toute provenance. Il est mondialement reconnu pour la qualité de ses productions utilisant ces images, vendues à de nombreux clients civils et militaires étrangers, et pour son expertise qui en fait un référent en matière de qualité image pour la Défense française. L'établissement est également très attentif et opérationnellement associé aux évolutions en cours. A ce titre, il contribue, à la demande de SPOT Image, du CNES et du ministère de la défense aux réflexions sur SPOT6. Il participe également à la préparation des futurs satellites Pléiades à 70 cm de résolution en réalisant des expertises et des simulations portant sur l'utilisation de leurs images pour la production de modèles en trois dimensions ou pour la mise à jour des bases de données à grande échelle.

Enfin, concernant les évolutions susceptibles de résulter de la directive INSPIRE, je souligne que l'IGN a été depuis l'origine de ce texte un acteur majeur des travaux auxquels il a donné lieu tant en France qu'au niveau européen, où l'Institut mobilise encore actuellement pas moins de huit experts dans les groupes de travail mis en place par la Commission pour en définir les règles de mise en œuvre. Il ne peut donc pas lui être reproché un manque d'anticipation dans ce domaine.

Il n'est pas non plus conforme à la réalité d'indiquer que l'établissement ne s'inscrirait pas dans une démarche de développement. En effet, le taux de ses ressources propres, mesuré comme le rapport du total de ses produits encaissables hors subvention à l'ensemble de ses charges décaissables, est passé de 41,4 % en 2001 à 57 % en 2008, alors que ces charges ont elles-mêmes sensiblement augmenté.

S'agissant des orientations stratégiques, l'existence constatée par la Cour de nombreux documents internes relatifs à ces orientations, qui se déclinent en partant du projet d'entreprise établi en 2005 pour la période 2006-2015, montre que l'IGN a bien la préoccupation de préparer son avenir. Il est très excessif d'affirmer qu'il n'y a aucune cohérence entre les documents prospectifs des différentes directions et que la politique de l'Institut se résoudrait à leur simple agrégation. Pour ce qui concerne les ressources humaines, exemple cité à l'appui de cette affirmation, le plan de gestion des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est mis à jour chaque année sur un horizon de cinq ans. Il s'appuie sur le document stratégique en vigueur au moment de la mise à jour : en 2006, le contrat d'objectifs et de moyens 2002-2006 ; en 2007, le projet de contrat d'objectifs et de moyens 2007-2011 ; en 2008, le programme de développement adopté par l'Institut en l'absence de signature du contrat d'objectifs préparé. Les directions font naturellement des propositions, mais d'une part celles-ci découlent du programme de travail qui s'impose à elles aux termes du document stratégique en vigueur, d'autre part elles sont discutées et

finalement arbitrées par la direction générale en cohérence avec les orientations de l'établissement et ses contraintes en matière d'effectifs.

Enfin, il doit être souligné, comme cela apparaît dans le développement qui précède, que l'IGN s'est bien mis en situation, en 2006, de renouveler pour la période 2007-2011 son contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat et que, celui-ci n'ayant pu être signé, il a pris l'initiative d'y substituer un programme de développement de façon à disposer d'un instrument de pilotage. C'est ce programme qu'il applique actuellement dans l'attente de la conclusion d'un nouveau contrat.

A ce propos, lorsque la Cour indique qu'en l'absence d'un nouveau contrat d'objectifs pour la période 2007-2010, le projet d'entreprise manque de traduction concrète, notamment financière, et n'est dès lors que peu opérationnel, elle méconnaît que le programme de développement 2008-2011 a été explicitement chiffré, ce qui a d'ailleurs représenté un travail important pour la direction de la maîtrise d'ouvrage déléguée du service public, la direction commerciale et le contrôle de gestion. Ce travail est en outre utilisé pour assurer le suivi de la réalisation des objectifs du programme 159 Information géographique du budget de l'Etat. Comme tous les chiffrages à moyen terme, il est sans doute imparfait, mais l'exercice a été mené et a montré la cohérence et la faisabilité du programme. Si les chiffres n'ont pas été diffusés car le contrat d'objectifs et de moyens n'a finalement pas été signé, les tutelles en ont eu connaissance.

Au-delà des appréciations qu'elle porte sur la stratégie et les outils de gestion, la Cour formule des critiques plus ponctuelles auxquelles il est répondu ci-après.

Effectifs

Etant rappelé que depuis 2002 le volume d'activité de l'Institut a sensiblement augmenté, l'évolution de ses effectifs sur la période récente et celle à venir est la suivante.

En 2007 et 2008, la diminution annuelle moyenne aura été de 29 personnes : en 2007, pour un objectif initial de diminution de 10 des effectifs permanents, la baisse a été de 35 ; en 2008, pour un objectif initial de diminution de 15 fixé dans le cadre du projet de contrat d'objectifs et de moyens, la baisse atteindra en réalité 23.

Pour 2009, 2010 et 2011, l'établissement appliquera la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Les prévisions de départ s'élevant respectivement à 60, 57 et 47, les effectifs permanents s'établiront à 1688, 1660 et 1637 à ces échéances.

Politique commerciale

La Cour reproche notamment à l'établissement une absence de réelle gestion commerciale qui se traduit par des déficits d'exploitation des points de vente au public pesant sur son résultat global.

Sur les 15 points de vente tenus directement par l'IGN en 2004, 7 ont été fermés. Parallèlement, l'effort a été porté sur les ventes en ligne. Le site ign.fr vient d'être réaménagé pour soutenir cette orientation. Cette politique de fermeture des points de vente déficitaires est menée en concertation avec les personnels concernés et en tenant compte des possibilités de réaffectation des agents. Elle sera poursuivie de façon déterminée.

La Cour estime également que l'Institut, en commercialisant sa propre gamme de navigateurs GPS personnels Evadéo, s'est lancé dans une diversification hasardeuse et mal maîtrisée.

L'opération a été conduite avec un budget limité, engagé progressivement. Ramené aux seules dépenses supplémentaires et directes, le résultat est proche de zéro. Il en sera de même en 2008. Une revue de projet sera réalisée au printemps 2009 qui permettra de définir la suite à lui donner, sans exclure aucune hypothèse. On peut cependant considérer que son bilan est positif. Il a fait naître un marché nouveau, celui des GPS mixtes route et randonnée, qui consomme des cartes numériques au 1 : 25 000 représentant pour l'IGN un chiffre d'affaires qui a atteint, dès la première année, le tiers des redevances de droit d'auteur perçues sur l'édition papier. D'autres éditeurs de GPS investissent maintenant sur ce marché, ce qui devrait induire un doublement des téléchargements de cartes de l'Institut. Enfin, la commercialisation de la gamme Evadéo a d'ores et déjà contribué très positivement à l'image et à la notoriété de l'IGN.

Gestion immobilière

La Cour mentionne que le parc immobilier de l'IGN est très dispersé géographiquement puisqu'il comprend 20 implantations. Si le nombre de ces implantations peut paraître élevé et que leur répartition peut sans doute être optimisée comme indiqué précédemment à propos des points de vente, le maintien d'une implantation territorialisée est nécessaire pour la réalisation de certaines tâches de production, notamment les mises à jour, et pour fournir un appui à la clientèle professionnelle, en particulier celle, importante, des collectivités territoriales.

S'agissant de la gestion de ces biens immobiliers, outre les points de vente déjà évoqués, le lancement de la construction du nouveau siège de l'Institut à Saint-Mandé, commun avec celui de Météo France, marque l'engagement d'une vaste opération de réaménagement du site historique de l'IGN visant à optimiser sa gestion et son fonctionnement tout en libérant, en vue de sa cession, la moitié de la surface de terrain qu'il occupe actuellement.

Pour ce qui concerne l'imprimerie, sur la localisation de laquelle la Cour s'interroge, sa présence à Saint-Mandé assure un contact étroit avec le service de cartographie, ce qui permet, compte tenu des allers-retours nombreux entre ces deux entités, de maximiser la réactivité et ainsi de réduire les délais. La surface mentionnée est occupée par le service de photogravure et d'impression et non par l'imprimerie seule, laquelle n'utilise que 1167 m². Cette surface est en outre située pour moitié en sous-sol. Enfin, la modernisation de la chaîne graphique va réduire encore l'espace occupé.

Sous-traitance

La Cour reproche à l'établissement de n'avoir mené aucune réflexion sur la situation, qu'elle considère paradoxale, consistant à ce que la constitution de bases de données subventionnées par l'Etat et dont la réalisation a été pour partie confiée, après appel d'offres, à des entreprises privées, aboutisse, du fait de la sous-traitance pratiquée par ces entreprises, à des productions délocalisées dans des pays à bas coût de main d'œuvre.

L'Institut s'est interrogé sur cette question. Cependant, sauf à renoncer à confier au secteur privé une partie des travaux qu'il doit réaliser, hypothèse que la Cour n'envisage pas elle-même puisque l'un des scénarios qu'elle évoque comme possibles pour le positionnement futur de l'établissement serait que l'IGN cesse toute activité de production, les moyens d'éviter de telles délocalisations ne semblent pas exister.

Prises de vues aériennes

L'IGN a poursuivi sa politique de réduction de la masse salariale consacrée à cette activité. Il ne reste plus au service des activités aériennes au 1^{er} octobre 2008 que quatre agents sur un statut public dérivé de celui des pilotes d'Air France. Un pilote a été embauché sur contrat à durée déterminée et le poste de photographe navigant est occupé par une jeune technicienne géomètre.

La décision prise récemment d'améliorer la précision de la composante altimétrique du référentiel à grande échelle sur l'ensemble du territoire, et en particulier sur les zones à enjeux comme le littoral et les zones inondables, au moyen de prises de vues d'hiver et d'acquisitions de données grâce à un LIDAR embarqué, devrait augmenter sensiblement dès 2009 le taux d'utilisation des avions.

Par ailleurs, si, comme cela a déjà été développé dans la présente réponse, l'IGN est très impliqué dans l'utilisation des images satellite actuelles et dans la réalisation de tests et d'expertises portant sur celles à plus haute résolution attendues des futurs satellites en cours de mise au point, on peut affirmer aujourd'hui que ce n'est pas à moyen terme que le recueil systématique par photos aériennes pourra être remplacé par l'imagerie satellitaire. Ce d'autant plus que la demande des utilisateurs s'oriente clairement vers des résolutions inférieure à 30 cm. En outre, ce basculement nécessiterait d'avoir recours à des systèmes aujourd'hui exclusivement réservés au renseignement militaire et supposerait qu'ils soient cinq à dix fois plus nombreux que ce qui est actuellement planifié mondialement à l'horizon 2015. L'échéance d'une telle substitution est donc sensiblement plus lointaine.

L'IGN poursuivra l'optimisation du dimensionnement et de l'utilisation de son équipement aérien en fonction du contexte technologique qu'il suit attentivement. Il n'a pas commis d'erreur stratégique jusqu'à présent en conservant la maîtrise de cet outil, qui lui confère par ailleurs une souplesse appréciable pour conduire ses travaux de recherche et développement sur toute la chaîne de l'acquisition et de l'exploitation des images, jusqu'à la constitution des bases de données.

Gestion de la participation dans la société NAVTEQ

Deux points méritent d'être soulignés.

Le premier est que la participation très minime que l'IGN détenait depuis 1992 dans une société néerlandaise, ensuite devenue l'actuelle société NAVTEQ, n'a jamais été constituée à des fins financières. Elle était destinée à conforter un partenariat industriel et des échanges commerciaux sur le marché naissant du guidage électronique au moyen de cartes numériques navigables.

Le deuxième est que si l'établissement a certes commis une erreur d'appréciation du montant de cette participation, il a pris toutes les dispositions nécessaires pour préserver ses intérêts et valoriser au mieux cet actif entre 2005 et 2008. Pour cela, il s'est notamment attaché les services d'une banque conseil et d'un cabinet d'avocats spécialisé. Il a également mis en place une garantie de change qui s'est révélée particulièrement opportune.

Finalement, comme la Cour l'indique, la cession de cette participation dans le cadre de l'opération de fusion acquisition de NAVTEQ par NOKIA, qui se serait de toutes les façons imposée à l'IGN compte tenu de sa position d'actionnaire très minoritaire, s'est traduite par une plus-value appréciable puisque l'établissement a retiré 26 M€ d'un investissement cumulé de 2,3 M€ en 1993.
