

**Journée SITG 2013 : Investir le territoire numérique**  
**15 Octobre 2013 – Fédération des Entreprises Romandes Genève**

Table ronde - Données numériques : valeur réelle d'un produit immatériel

14h40 à 15h50

Modérateur : Michaël FLAKS, Direction générale de l'intérieur, Etat de Genève

Intervenants : Danielle BOURLANGE  
François CHIRIE (remplace Pascal BERTEAUD)  
Xavier COMTESSE  
Jean-Marie LECLERC

\*\*\*\*\*

### **Introduction**

M. FLAKS présente les biens immatériels comme quelque chose d'impalpable, qui n'existe pas, et cela surtout du point de vue des autorités. Il y a quelque mois, dans le cadre d'un séminaire, une dichotomie a été constatée entre les protecteurs de la donnée comme patrimoine public et les financiers qui ne voyaient pas l'intérêt de valoriser le patrimoine immatériel de l'Etat. M. Flaks présente les différents orateurs : Mme Danielle Bourlange est diplômée de l'Ecole Polytechnique de France et Directrice générale de l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (ci-après APIE). M. François Chirié représente Pascal Bertheaud pour l'Institut géographique national (ci-après IGN). M. Jean-Marie Leclerc est l'ancien Directeur général du Centre des Technologies de l'Information de l'Etat de Genève, aujourd'hui expert en Systèmes d'Informations et Directeur du secteur public et santé (SWORD Services) et M. Xavier Comtesse est le Directeur romand d'Avenir Suisse.

### **Présentation des quatre intervenants**

Mme BOURLANGE explique que l'APIE est un service rattaché au Ministère des Finances français visant l'ensemble de l'administration de l'Etat, y compris les établissements publics et les collectivités locales. Dans les économies modèles, l'immatériel est un facteur de compétitivité et de croissance essentiel pour les entreprises ainsi que pour les entités publiques. Les actifs immatériels sont répartis en 3 catégories : le capital structurel, qui comprend les actifs structurels, les données, le savoir-faire, les méthodes, les brevets, la capacité d'innovation, les systèmes d'informations. Le capital relationnel, soit les relations avec ses partenaires, ses usagers, son environnement en général, l'image et la réputation des entités publiques, la valeur symbolique de certains lieux qui pourraient être utilisés pour des tournages de films par exemple, et le capital humain, qui concerne les expériences et les compétences, la motivation, le climat social et l'adhésion au projet. A côté de ces actifs classiques – que l'on retrouve également dans les entreprises -, il existe des actifs immatériels spécifiques à l'Etat qui relèvent de ses

pouvoirs régaliens, comme la capacité d'octroyer des droits d'utilisation du domaine public, notamment des fréquences hertziennes. Le rôle de l'APIE est d'aider les entités publiques à prendre conscience qu'elles ont des actifs et des ressources et qu'il y a fort à gagner à les valoriser et à les protéger. Par valorisation des actifs immatériels, l'APIE entend :

- **Identifier** ces actifs impalpables et souvent non-comptabilisés : le savoir-faire, le patrimoine, les archives ou encore les fonds photographiques.
- **Protéger** afin de préserver dans la durée et éviter les risques d'appropriation. En France, des acteurs ont profité de la confiance et de la notoriété attachée au Service public afin de développer du *cybersquatting* et du parasitisme sur des identités publiques. Il faut également protéger pour éviter une perte de valeur : un accord polémique entre Google et la bibliothèque de Lyon a été jugé déséquilibré : Google réclamait une exclusivité de 20 ans sur la numérisation des fonds de la bibliothèque, ce qui présente un risque de captation d'un bien du domaine public et une privatisation. Dans cet accord, la valeur apportée par Google était considérée comme la valeur principale alors que l'actif immatériel sous-jacent, soit tout le travail de conservation, de documentation, d'indexation réalisé par la bibliothèque de Lyon est très important. Ignorer la valeur d'un actif immatériel, c'est risquer une perte de valeur et des partenariats déséquilibrés. La Commission européenne a depuis émis une recommandation afin que les Etats membres fassent attention dans leurs contrats de numérisation pour limiter les problèmes d'exclusivité et de soustraction d'œuvres du patrimoine public.
- **Contribuer** à la modernisation de l'administration en lui permettant de mieux remplir ses missions, satisfaire ses usagers, améliorer la qualité des services publics et créer de la valeur économique et sociale dans l'économie en diffusant ces données, ce qui représente une valeur pour les citoyens en termes de transparence démocratique et pour les entreprises en matière d'innovation et de performance.
- **Diffuser** afin de favoriser l'innovation.
- **Développer des services à valeur ajoutée** et des formations adaptées aux besoins de l'économie au sein des entreprises à partir d'un savoir-faire spécifique.
- **Comptabiliser**

La valeur d'un actif immatériel public doit être considérée sous 3 angles : celle pour l'administration elle-même, soit la contribution de cet actif à son efficacité et performance, la valeur pour les tiers en matière d'innovation et de développement de services dans l'économie et la valeur comptable. En France, une méthodologie particulière a été développée afin de comptabiliser les actifs immatériels au bilan de l'Etat, mais beaucoup d'actifs ne sont pas comptabilisables à cause des limites posées par certaines normes. Par exemple, il n'est possible de comptabiliser une marque au bilan qu'au moment d'une transaction, ce qui est très rare, car l'Etat ne vend pas des marques de type *Louvre* ou *Direction générale du Trésor*. La vision comptable de ce patrimoine immatériel est donc limitée, mais le comptabiliser présente des intérêts pédagogiques, comme montrer que les actifs matériels ne sont pas les seuls actifs de l'Etat. En 2007, malgré l'importante production intellectuelle de l'administration, les intangibles représentaient 0,2 % au bilan de l'Etat. Il est donc important de rendre compte de cette production, ainsi que de montrer son évolution : en 2007, l'immobilisation incorporelle

représentait 1 milliard d'euros, dont 800 millions de logiciels. En 2012, elle représentait 2'671 millions. Le spectre hertzien, donc la redevance de mise à disposition équivalait à 7'145 millions d'euros en 2012, représente une grande partie des actifs immatériels. Aujourd'hui, la vision des actifs immatériels dans le bilan de l'Etat est donc bien meilleure, et se diffuse dans les opérateurs publics. Par exemple, des opérateurs de recherche commencent à immobiliser des cohortes : ils suivent des populations pour en faire des études, ce qui est considéré comme un investissement aujourd'hui alors que cela était plutôt considéré comme une charge auparavant. Il est intéressant de montrer qu'un investissement et un modèle économique de ces opérateurs s'appuie sur l'investissement de l'Etat.

\* \* \* \* \*

M. LECLERC présente la « banque du quaternaire », en donnant plusieurs chiffres : tout le matériel informatique comptabilisé au bilan de l'Etat de Genève représente 200 millions de francs, et un recensement a estimé les systèmes d'informations - soit l'outil de production de l'Etat - à près de 500 millions de francs. En termes de données, le coût du SITG équivaut à des dizaines de millions de francs. En résumé, le capital immatériel de l'administration représente plus d'un milliard et aujourd'hui, le processus n'a pas encore pu être engagé afin de mettre en place et valoriser ces biens immatériels. En effet, 80% de la croissance de l'information vient des données non-structurées, et 90% de celles-ci n'est pas gérée. Cette nouvelle économie et ce bien immatériel existent, il faut maintenant les faire fructifier, d'autant plus que de 2009 jusqu'en 2020, le nombre de données stockées va être multiplié par 50. La découverte de nouvelles ressources s'accompagne toujours par un réseau de distribution. Aujourd'hui, l'individu et les réseaux sociaux représentent ce réseau de distribution qui peut aider à la valorisation de ce capital : seul l'individu peut utiliser et transformer ces données, et à partir du moment où la société aura compris cela et sera passée d'un modèle hiérarchique à un modèle individuel, ces données pourront être exploitées.

M. FLAKS ajoute que l'Office fédéral de la topographie a inscrit dans les mensurations officielles de 2012 jusqu'en 2015 la donnée comme valorisation du patrimoine immatériel. Aussi bien au niveau fédéral que cantonal, il existe encore une dichotomie entre le possesseur de la donnée, le pouvoir qu'elle donne, et l'appréhension et les finances de la Confédération par rapport à la façon de gérer les normes comptables nationales ou internationales.

\* \* \* \* \*

M. CHIRIE explique que l'IGN a choisi d'immobiliser les bases de données altimétriques et orthophotographiques qui satisfont au critère comptable permettant de considérer qu'un bien est un actif. En France, il existe 3 critères comptables, tous remplis par les bases de données de l'IGN : avoir le contrôle de ces bases de données, pouvoir en retirer des avantages futurs en terme économique et avoir la volonté et les moyens financiers de conduire le projet relatif à ces bases de données jusqu'au bout. La motivation principale de l'IGN était de montrer qu'il est possible de créer de la valeur durable en mobilisant ces

bases de données, qui sont amortissables par nature : elles sont intégralement reproduites, reconstituées tous les 3 ans et perdent leur valeur d'usage à partir de la reconstitution de la nouvelle version. Pour la base de données topographique - la plus importante de l'IGN - il n'a cependant pas été possible de mettre en place un processus d'amortissement et d'immobilisation car elle est mise à jour en continu, a été très enrichie grâce au partenariat avec les acteurs publics et croisée avec beaucoup d'autres bases de données. Il est donc difficile d'établir sa durée de validité. Avec l'ouverture des données, il y a eu un changement de contexte et une remise en question des critères qui ont permis d'immobiliser ces bases de données. L'opposition qui existait entre les bases de données reconstituées à l'identique tous les 3 ans et celles mises à jour en continu est en train de perdre de sa pertinence. En 2011, l'IGN a décidé de rendre gratuites certaines données en les mettant à disposition du Service public, ce qui a provoqué une baisse des recettes. Le paradigme de l'ouverture des données est que leur valeur tend à diminuer alors que la valeur des services tend à augmenter. A cause de cette logique d'ouverture des données, il devient plus difficile de répondre au critère comptable d'immobilisation des bases de données : les données géographiques sont mises à jour de plus en plus fréquemment, et perdent donc leur caractère permanent qui permet de les associer à un actif. L'IGN est donc en train de remettre en question cette immobilisation. La valeur sociale des données, elle, subsiste : les administrations qui appuient leur processus de décision sur les valeurs géographiques publiques améliorent leur efficacité. De plus, il est important pour l'Etat de pouvoir s'appuyer sur des données géographiques qu'il maîtrise, et pas sur des données maîtrisées par des tiers à l'étranger par exemple.

M. FLAKS ajoute qu'avant, la donnée géographique était militaire et secrète et qu'aujourd'hui, elle est patrimoniale et publique.

\* \* \* \* \*

M. COMTESSE relève qu'il n'existe qu'une seule donnée vraiment intéressante : le *data mining*. Il pense qu'il faut tirer un trait sur les données immatérielles qui n'ont aucune valeur économique. Il donne l'exemple de la baisse de recettes de l'IGN mentionnée par M. CHIRIE. Ce qui est important, ce ne sont pas les données, mais les liens entre ces données, les prédictions, qui elles valent de l'argent. Il trouve qu'un changement de comptabilisation n'est pas nécessaire en Suisse et que ces données ne peuvent pas être comptabilisées comme des actifs.

## **Débat**

Mme BOURLANGE souligne que ce qui donne de la valeur à la donnée, c'est l'usage multiple que l'on peut en faire. Ces données ne s'épuisent pas, et plus elles sont utilisées, plus elles prennent de la valeur. Si une entreprise utilise cette donnée, cela n'empêche pas un citoyen ou un développeur de la réutiliser.

M. LECLERC ajoute qu'il est nécessaire de comprendre à quel moment il est possible de transformer cette donnée en valeur économique, et que cela implique de travailler sur une base installée en essayant de comprendre ce capital mis à disposition dans

l'administration ainsi que d'associer le privé et l'administration, qui sont un ensemble d'acteurs où l'individu joue un rôle important. Aujourd'hui, plus de 60 % des prestations nécessaires en exploitant ces données ne sont pas encore connues. Il est nécessaire de savoir la façon dont participer à cette nouvelle économie, augmenter les recettes d'une entreprise et enregistrer dans le patrimoine d'une administration le patrimoine immatériel afin de s'en servir.

M. PICT intervient en expliquant que la donnée pour lui a avant tout une valeur financière. Il aimerait savoir la façon dont procède la France pour valoriser ces données, ainsi que s'il est pertinent d'avoir connaissance de la valeur de vente de ces données.

Mme BOURLANGE répond que l'aspect comptabilisation est l'un des éléments mais n'est pas le seul. En France, la norme n°5 de comptabilisation des actifs immatériels a été élaborée entre l'APIE, la Cour des comptes et la comptabilité publique française et vise à montrer que les coûts sont représentatifs d'un investissement dont la valeur correspond au potentiel de services rendus et apportés à l'administration. Cela donne une meilleure vision de ce qu'est le bilan immatériel de l'Etat. L'APIE fait des études de marché afin de connaître le tarif correspondant à la valeur du savoir-faire, de la formation rendue et de s'assurer qu'ils sont tarifés au juste prix. Elle explique à M. COMTESSE que le spectre hertzien et les données immatérielles relèvent de logiques différentes : le spectre hertzien n'a en effet aucune valeur pour le Service public mais est une ressource économique en ce qui concerne les concessions domaniales.

M. COMTESSE trouve que ces données immatérielles n'ont aucune valeur économique. Il ne voit pas l'avantage de les comptabiliser au bilan et se demande si cela ne serait pas une excuse qui permettrait d'augmenter la dette de l'Etat.

Mme BOURLANGE répond que la comptabilisation n'est pas une fin en soi. Valoriser vise simplement à reconnaître une valeur, et cela suite au vote du Parlement français sur la loi de modernisation mettant en place une comptabilité patrimoniale de l'Etat. Même s'il n'est pas possible de traduire la valeur de tous les actifs immatériels, ce n'est pas une raison pour ne pas essayer de capter un minimum certains d'entre eux.

M. PICT ajoute qu'il est important de savoir comment valoriser ces biens. Il donne l'exemple de la sécurité qui est une valeur immatérielle mais importante pour Genève : il serait intéressant de savoir dans quelle mesure cette sécurité augmente ou baisse.

M. LECLERC partage l'avis de Mme Bourlange, et explique qu'aujourd'hui, les outils de production de l'Etat, ce sont les systèmes d'information. Il faut commencer par essayer de valoriser cet outil de production, non pas par rapport à une somme de logiciels mais par rapport au coût de construction et de reconstruction de ce système d'information.

M. TASCHINI relève que les gouvernements avec des problèmes de trésorerie ont à chaque fois essayé de trouver des solutions pour reporter aux générations futures les charges d'aujourd'hui. Il est sceptique par rapport à cette comptabilisation des données et est prêt à approuver ce projet uniquement s'il y a une valeur de revente.

Mme BOURLANGE répond que dans la plupart des cas, il n'est pas question de flux financiers. La mission de l'APIE est d'éviter de signer des accords qui permettraient qu'un patrimoine public soit diffusé gratuitement une fois numérisé, ou encore d'empêcher des accords de partenariat déséquilibré entre des opérateurs et des universités.

M. COMTESSE relève que ce qui est en jeu, c'est la valeur globale de l'Etat, et qu'évaluer ces actifs, ce n'est pas gratuit.

M. LECLERC répond qu'il est important de maîtriser le coût de production afin d'arriver à des outils de pilotage par rapport à des politiques publiques.

Mme BOURLANGE ajoute qu'en France, des collectivités territoriales se sont même rendu compte qu'il existe des actifs immatériels pouvant servir de catalyseur local à l'échelle d'un territoire. Un pôle de compétitivité, c'est mettre ensemble des actifs immatériels publics, des centres de recherches et des PME innovantes.

M. FLAKS ajoute que la donnée produite par l'Etat est un pouvoir de renseignement et sert à la valorisation économique d'une entreprise.

M. MUMENTHALER répond qu'il est important de reconnaître la valeur de ces données et prend l'exemple du SITG pour lequel il a fallu trouver des budgets d'investissements colossaux. Si la valeur de ces données n'est pas reconnue, les politiques pourraient décider de ne plus donner d'argent.

*En conclusion, M. FLAKS souligne que les données immatérielles sont un sujet d'avenir et que le débat reste ouvert.*