

Conférence organisée par le CNIG au SMCL

26 novembre 2008

SIG communaux : partager les coûts ?

Plan de la conférence

La conférence s'est organisée autour de cinq questions :

- *quel est l'intérêt pour un élu d'avoir un SIG ? A quoi cela peut-il lui servir ?*
- *quels sont les coûts ?*
- *quels sont les avantages procurés ?*
- *comment s'y prendre ?*
- *de quelles compétences la commune a-t-elle besoin ?*

Trois autres ont été posées par des participants :

- *quel est le mécanisme d'un SIG ?*
- *comment s'articule la mise en ligne des données avec la CNIL ?*
- *est-il possible de s'appuyer sur les moyens logiciels en ligne ?*

Les réponses apportées sont fournies ci-après.

Patrice Denis, secrétaire général du CNIG, ouvre la conférence en souhaitant la bienvenue aux participants. Il rappelle que le Conseil national de l'information géographique est un organisme de concertation et de conseil sur le domaine de l'information géographique. Le CNIG est présent au Salon des maires et peut répondre aux questions des participants sur son stand où sont également disponibles ses dernières publications : les fiches « Aide à la maîtrise d'ouvrage », le « Recueil de conseils pour mutualiser » et le « Rapport d'activité de l'année 2007 ».

Il donne la parole au président de la séance, Michel Essevaz-Roulet, consultant indépendant et également président du groupe de travail « Aide à la maîtrise d'ouvrage » du CNIG.

Michel Essevaz-Roulet présente les intervenants.

François-Xavier Maréchal est depuis 2007 ingénieur territorial stagiaire au Syndicat Intercommunal des Collectivités Informatisées des Alpes Méditerranée (SICTIAM) où il a en charge principalement conseil, formation, assistance technique et développement de services pour les 185 communes membres du syndicat (départements du 06, 83 et 04).

Antérieurement, de 1995-2007, il était chef de projet au Syndicat Intercommunal d'Information Géographique (SIIG) (42 communes autour de Bagnols-sur-Cèze) où il a procédé au montage technique, financier et organisationnel de l'ensemble du projet géré par le SIIG.

José Devers est chargé de mission au CNIG depuis août 2000. Il est plus particulièrement impliqué dans les travaux de la commission de la coopération territoriale, a contribué au guide « conseils pour mutualiser » (publication du CNIG disponible à l'arrière de la salle, au stand du CNIG au SMCL et téléchargeable sur le site Internet du CNIG) et à l'élaboration des fiches « Aide à la maîtrise d'ouvrage ».

Michel Essevaz-Roulet demande aux communes de moins de 3 500 habitants de se signaler. Environ un tiers de l'assistance est concernée.

Question de Michel Essevaz-Roulet : quel est l'intérêt pour un élu d'avoir un SIG ? A quoi cela peut-il lui servir ?

François-Xavier Maréchal expose que les données graphiques, à travers les traitements SIG, permettent, en produisant analyses et cartographies, de visualiser le territoire, réfléchir sur les possibilités d'aménagement, construire des projets compris et partagés par les différents usagers du territoire

Disposer d'un SIG, c'est la possibilité :

- de gérer l'information territoriale,
- d'informer le citoyen sur les actions en cours, les services disponibles, les risques environnementaux,
- de construire ensemble une prospective territoriale

Il peut y avoir plusieurs facteurs déclenchant :

- une catastrophe naturelle (inondation, feux de forêts, etc.),
- la révision du PLU,
- un diagnostic, des schémas directeurs des réseaux d'assainissement ou d'eau potable,
- un projet de territoire comme la création d'une zone d'activité.

José Devers présente trois fonctions principales offertes par ces dispositifs :

- l'information du public : accès aux divers équipements publics, horaires, conditions d'accès,
- une meilleure gestion des services gérés par la commune : réseau d'eau potable, eaux usées, pluvial,
- le partage, la gestion, la diffusion et l'information des citoyens pour un événement d'ampleur plus importante que la commune : inondation, déviation routière, projet divers (route, décharge, équipement de loisir, centre commercial, pollution, marée noire, ...).

Le plus souvent, la mise en place d'un système d'informations conduit à organiser la gestion des informations communales : le SIG n'est pas seulement un outil produisant des images et analyses du territoire, c'est aussi un outil de communication, qui a des possibilités d'intégration de données très puissantes. Cette dimension supplémentaire lui confère un intérêt tout particulier.

Le président de séance rappelle que l'information géographique, pour les petites communes, c'est d'abord le cadastre et les plans de géomètres, qui constituent le socle de l'information géographique. À ce titre, même les plus petites communes ont des besoins pour l'information des habitants, pour la préparation des travaux de voirie ou de construction : le SIG est un outil qui facilite considérablement l'activité des élus.

Question de Michel Essevaz-Roulet : c'est effectivement intéressant, mais combien ça coûte ?

François-Xavier Maréchal donne quelques ratios rassemblés lors de ses expériences professionnelles :

- il faut prévoir le recrutement d'un géomaticien (1 poste pour 50 000 habitants environ), ingénieur territorial, voir technicien,
- la numérisation du cadastre avec une convention DGI revient à 0,40 €/parcelle (ordre de grandeur),
- pour la numérisation des POS ou PLU, compter entre 500 et 1000 € pour des petites et moyennes communes,
- numérisation plans papier réseau : 77 € / kilomètre,
- complément terrain réseau : 170 € / kilomètre,
- solution logicielle bureautique et métiers : 3000 € environ,
- solution Web cartographique : 10 000 € environ avec des fonctionnalités de bases.

Michel Essevaz-Roulet complète par quelques ratios nationaux :

- la gestion de systèmes d'informations coûte environ 4 à 5 € par habitant par an, pour l'ensemble des tâches courantes de gestion du territoire,
- ces dispositifs constituent un support rapidement indispensable à l'activité économique et sociale,
- ces coûts sont très modestes par rapport aux autres dépenses engendrées par la commune (réseaux, assainissement, travaux de voirie, ...).

Il rappelle que dans la plupart des cas, y compris celui de délégation du service public (ex. concession à E.D.F.), les réseaux restent propriété des communes ou de leurs groupements (exception : réseaux de France Télécom).

Pour José Devers, une contrainte importante ne doit pas être oubliée, c'est le temps à consacrer à ces projets. Il est souvent sous-estimé, car les acteurs pensent que les tâches correspondent à des activités déjà réalisées. Ce n'est pas exact : même s'il s'agit bien de tâches à réaliser dans le cadre normal des

activités des agents, ce sont malgré tout de tâches supplémentaires, et nouvelles. L'investissement en temps est important : si la disponibilité est faible, il vaut mieux ne pas s'y engager.

Le président de séance conclut que l'information géographique, ce n'est vraiment pas cher, et qu'en plus la gestion soignée de l'information géographique devrait apporter avantages et bénéfices.

Question de Michel Essevaz-Roulet : quels sont les avantages procurés ? Les bénéfices ?

François-Xavier Maréchal explique que la mise en oeuvre d'un SIG implique une démarche de projet, une évolution de l'organisation et des méthodes de travail, de nouvelles dimensions d'échanges avec les partenaires territoriaux :

- dans un premier temps la connaissance du patrimoine de la collectivité (réseaux, voirie, bâtiments, etc.),
- puis la cartographie des POS-PLU, du cadastre, de photographies aériennes vous permettent d'observer le territoire, de mieux l'appréhender, d'échanger sur des projets ou des programmes.
- enfin de réaliser à partir de ces données, des cartographies, des analyses et des rapports dans un système centralisé, partageables et diffusable.

José Devers souligne que les avantages se répartissent en deux catégories : les avantages directs, qui sont monétisables, et ceux indirects, se traduisant par des gains d'efficacité par exemple.

Pour les premiers, les évaluations faites de tels SIG sont assez rares. Néanmoins celles réalisées montrent des périodes de retours sur investissement extrêmement courtes, de l'ordre de deux années. Ces gains sont directement liés à la mise en place de services, par exemple consultation du PLU par les professionnels.

Il indique d'autres avantages précis connus :

- informations accessibles 24h sur 24, sans personnel,
- informations venant de partenaires, récupérées et intégrées automatiquement, et donc pas de numérisation en double,
- services rendus aux citoyens et aux professionnels : diminution des temps de transport, gain sur l'accès aux informations.

Ces aspects ont été développés dans la fiche d'aide à la maîtrise d'ouvrage n° 115, publiée en 2008, à l'occasion du SMCL et téléchargeable sur le site Internet du CNIG.

Le président de séance concède toutefois que la question de l'information géographique est très technique, en tout cas nouvelle, et que nombre de communes, restent quelque peu perplexes devant la démarche à entreprendre.

Question de Michel Essevaz-Roulet - Comment s'y prendre ?

François-Xavier Maréchal estime que les données sont au cœur de la démarche :

- elles constituent un capital incontournable, capitalisées à l'occasion d'études partagées (*diagnostics eau-assainissement, infrastructures, aménagements, etc.*), et échangées avec des partenaires (*Edf, Gdf, France Telecom, concessionnaires d'eau, département, région, EPCI, DDE-DDAF-ONF*),
- elles doivent être de qualité, structurées en bases de données et géoréférencées,

- il faut les administrer et les mettre à jour grâce à du matériel, des compétences, une organisation, des méthodes.

Il considère de plus que les partenariats sont source de cohérence. Ils permettent :

- d'obtenir une connaissance globale et partagée du territoire observé,
- de travailler ensemble pour un projet de territoire permet une mutualisation possible des ressources : matériel, compétences, données,
- d'échanger, par exemple des bonnes pratiques,
- d'impliquer d'avantage les acteurs du territoire.

José Devers indique que ces démarches sont à gérer classiquement comme tout projet. Il confirme l'importance des données et des partenariats indiqués par François-Xavier Maréchal.

Sur la question de gestion proprement-dite de projet, il présente rapidement les trois étapes de gestion de projet avec les points forts indiqués par François-Xavier

- spécification et préparation du projet,
- mise en œuvre,
- suivi.

Concernant la spécification du projet, l'expression des attentes et besoins doit englober tous les acteurs potentiellement impactés : le maître d'ouvrage / politique, les citoyens et les services municipaux. Cette expression est essentielle, car elle va permettre de créer un dispositif adapté aux besoins. Elle permet d'élaborer quelques scénarios : techniques, organisationnels, services rendus, coûts, délais et d'aboutir, compte-des diverses contraintes, au choix d'une solution.

Le délai de mise en œuvre peut varier de quelques mois (bases de données sur étagère, outils génériques) à deux ans (convention cadastre PCI, outils sur mesure).

Enfin, le suivi est certainement une étape indispensable, bien qu'il soit très peu mis en oeuvre en général : il permet de connaître les résultats de la solution en cours et de la comparer aux attentes exprimées, et ainsi de mesurer l'utilité du dispositif et/ ou de le faire évoluer.

Question de Michel Essevaz-Roulet - De quelles compétences la commune a-t-elle besoin ?

François-Xavier Maréchal considère qu'une collectivité doit pouvoir :

- qualifier ses besoins en données et compétences en fonction des objectifs du projet,
- identifier et rencontrer les partenaires potentiels susceptibles de détenir de l'information géographique à partager,
- intégrer dans les cahiers des charges des études, une demande de rendu cartographique compatible avec un SIG afin de capitaliser la donnée géoréférencée,
- géoréférencer les données territoriales,
- les structurer en bases de données et les mettre à jour,
- les exploiter à la bonne échelle,
- les porter à connaissance pour favoriser des démarches collectives dans le cadre de partenariats.

José Devers rappelle que développement d'un système d'informations et son fonctionnement sont des tâches difficiles, pas toujours maîtrisées par les services. Ils peuvent avoir à mobiliser :

- une assistance à la maîtrise d'ouvrage, pour définir les besoins, faire aboutir le projet,
- des compétences géomatiques spécifiques,

- des appuis pour la gestion de l'information : aujourd'hui, les utilisateurs, professionnels privés ou publics, citoyens, sont exigeants sur la qualité de l'information et aux services auxquels ils accèdent. Saisir l'information, la faire circuler, la valider, c'est une vraie compétence, que tout le monde n'a pas.

QUESTIONS DES PARTICIPANTS

Quel est le mécanisme d'un SIG ? Qu'est-ce qu'un SIG ?

José Devers décrit le principe général : du matériel, des données et des hommes, centrés sur un projet territorial. Quelques éléments importants de ces dispositifs :

- matériel, logiciels spécialisés,
- des référentiels géographiques,
- des données apportées par les acteurs et partenaires,
- des services développés pour les utilisateurs.

Le vrai moteur ce sont les individus, acteurs du dispositif, avec leurs motivations et craintes.

François-Xavier Maréchal profite de la disponibilité d'un accès à Internet pour réaliser en direct une présentation des fonctions offertes par un tel dispositif. Il montre les différentes couches d'informations accessibles (cadastre, photographie aérienne, POS, etc.), la façon d'interroger une parcelle, de rechercher un propriétaire, de produire un document avec une carte, le POS, les servitudes et les renseignements sur la propriété et les propriétaires.

Comment s'articule la mise en ligne d'un SIG avec la CNIL ?

José Devers explique que l'application des dispositions de la loi Informatique et libertés est incontournable. Pour en améliorer l'application, la CNIL a pris un certain nombre de dispositions simplificatrices définissant des règles standard pour les situations les plus fréquentes. Elles sont toutes accessibles sur son site (<http://www.cnil.fr>). Les traitements n'entrant pas dans ce champ doivent faire l'objet d'un dossier particulier (demande d'autorisation à la CNIL).

Michel Essevaz-Roulet rappelle que la mission de la CNIL est de protéger de l'utilisation des données personnelles.

François-Xavier Maréchal montre, sur sa démonstration, comment l'accès à des données personnelles peut être protégé par mot de passe.

Est-il possible de ne pas investir en matériel, logiciels et données et de s'appuyer sur des moyens en ligne comme le Géoportail ?

François-Maréchal estime qu'il s'agit d'outils de communication puissants et séduisants, mais ne disposant pas de ressources et de données assez élaborées pour permettre aux collectivités de travailler dans le cadre de projets opérationnels.

Conclusion

Michel Essevaz-Roulet rappelle les principaux éléments du débat, essentiellement l'intérêt des SIG et le rôle du partage dans leur mise en oeuvre, tant pour les coûts que les données et les expériences. Il remercie les participants et leur propose de poursuivre les débats au stand du CNIG