

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DU SYSTEME D'INFORMATION**

**chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projets de décrets accordant un crédit additionnel de CHF 4'500'000 au crédit alloué par décret du 10.02.04 pour la poursuite des travaux de mensuration officielle et des projets du système d'information sur le territoire de l'Administration cantonale vaudoise (SIT-ACV) et un nouveau crédit de CHF 27'160'000 pour le développement de l'infrastructure cantonale en géodonnées de la mensuration officielle et du SIT-ACV**

et

**rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mensuration officielle et les projets du SIT-ACV**

Sous la présidence de Mme Anne Décaillet, la Commission a siégé les mardis 16 décembre 2008 et 13 janvier 2009.

Ont participé aux travaux de la Commission : Mmes Fabienne Despot (le 16) et Nicole Jufer Tissot, ainsi que MM. Laurent Ballif, Alexis Bally, François Brélaz, Jean-François Cachin, Lucas Girardet (le 13), Julien Glardon (le 16), Pierre Kaelin (le 16), Olivier Kernen, Philippe Martinet, Michel Miéville, Rémy Pache, Philippe Randin et Jean-Jacques Truffer (rapporteur).

Etaient également présents : M. le conseiller d'Etat François Marthaler, M. Michel Rubattel, secrétaire général du DINF, M. Cyril Favre, chef de l'OIT et M. Louis Boyer, représentant la DSI.

M. Richard Pfister, du Secrétariat général du Grand Conseil, a pris les notes des deux séances de commission.

**Présentation du projet d'EMPD**

En préambule aux travaux de la Commission, M. Marthaler présente le projet d'EMPD 133.

Les demandes de crédit sont le prolongement du crédit de CHF 10,4 mios accordé en 2004 pour les travaux de mensuration et de numérisation, afin de permettre la diffusion, en 2011, sous forme numérique, de l'ensemble du territoire cantonal, dont actuellement 76 % de la surface sont couverts par des données de la mensuration sous forme numérique.

Le crédit additionnel de CHF 4,5 mios permettra de couvrir l'ensemble des engagements pris et le crédit de CHF 27,16 mios financera l'ensemble des travaux à mettre en œuvre dans les années à venir.

A l'échéance 2011, 86 % du territoire seront saisis sous forme informatique, complété par une digitalisation simplifiée des 14 % restants, de manière à mettre à disposition des utilisateurs 100 % du territoire sous forme de données numériques géoréférencées.

**Discussion**

A la demande de quelques députés, M. Favre rappelle l'histoire et la genèse des plans cadastraux actuellement en usage.

La qualité des anciennes données, qui recouvraient l'ensemble du canton, repose sur deux types de plans :

- les plans graphiques établis par rayonnement autour d'un village, isolés (quelques fois sans jonction avec le village voisin) et souvent non référencés (pas de géoréférencement avec la carte nationale) ;
- les plans dits semi-numériques, établis en continuité les uns des autres sur la base d'une polygonation s'appuyant sur une triangulation qui permet de les géoréférencer ; ce mode de faire permet de garantir une meilleure précision du contenu et ceci d'autant plus que le support est constitué généralement d'une plaque en aluminium.

Pour suivre l'évolution technique et remplacer progressivement ces deux types de plans par des données entièrement informatisées à disposition de tout utilisateur potentiel, on procède actuellement à trois démarches distinctes :

- établissement d'un plan de nouvelle mensuration sur la base d'un nouveau relevé avec les techniques instrumentales et informatiques les plus appropriées selon les standards définis par la Confédération, mais sans reprises d'anciennes données ; le coût moyen d'un plan varie de CHF 2'000 à CHF 6'000 l'hectare ; actuellement, priorité est donnée aux zones urbaines pour l'établissement de ce type de plan, où, chaque année, on couvre environ 1 % du territoire en plus ;
- numérisation des anciens plans décrits ci-dessus, introduction d'un géoréférencement, si nécessaire, et transformation géométrique des données de manière à assurer une continuité sur l'ensemble du territoire ; le coût est bien moindre que pour le plan issu d'un premier relevé (environ dix fois moins) ;
- numérisation *light*, digitalisation simplifiée avec des exigences qualitatives moindres permettant l'établissement de produits de remplacement provisoire (PRP) ; si les données issues des anciens plans numérisés, bien qu'incomplètes, permettent également une diffusion et un traitement informatique, leur qualité n'en demeurent pas moins médiocre ; ces plans, ainsi que les PRP, doivent être considérés comme une solution transitoire.

Actuellement les chiffres mentionnés dans l'EMPD 133 permettent de couvrir 76 % du canton, 28 % selon des plans de premier levé ou renouvellement, 47 % pour des plans issus de la numérisation d'anciennes données et 1 % par les PRP.

Quelques députés s'étonnent de l'évolution somme toute assez lente de la progression des travaux de mensuration ou de numérisation dans le canton comparé à celles des autres cantons. Si le canton de Vaud était précurseur au 19<sup>ème</sup> et au début du 20<sup>ème</sup> siècle par rapport aux cantons qui ne disposaient que de documents cadastraux, il a été rattrapé dès le début de l'ère informatique.

Selon l'EMPD 151 de 2004, l'ensemble du territoire aurait dû être couvert en 2007 par la nouvelle mensuration ou la numérisation. Actuellement, ce n'est toujours pas le cas, le délai est reporté à 2011. Ce retard est dû essentiellement aux problèmes rencontrés il y a quelques années au SIT, transformé depuis en OIT, au manque de ressources de l'Office et à une collaboration insuffisante entre le SIT et les bureaux privés. Depuis la collaboration entre l'OIT et les bureaux privés a évolué favorablement. On peut le relever notamment en ce qui concerne la réalisation du projet SAU (surfaces agricoles utiles). Les retards temporaires ont été stabilisés, les versements de la Confédération ne seront pas réduits et, selon M. Marthaler, il n'y aura pas de pertes financières.

Ces reports ou retards accumulés suscitent néanmoins quelques interrogations.

Est-on certain que les nouveaux délais seront respectés ? Le suivi des travaux en cours doit permettre l'identification des secteurs où les PRP peuvent être utilisés en premier lieu afin d'éviter d'attendre trop longtemps la mise œuvre d'une numérisation plus élaborée ou d'un premier relevé. Les montants proposés par cet EMPD sont fonction de l'avancement prévu.

En a-t-on les moyens ? Les adjudications des lots de mensuration se font sur la base de la loi sur les

marchés publics. L'OIT fait de gros efforts pour concentrer les mandats, afin de les rendre plus attractifs auprès des adjudicataires. Le marché est ouvert à tous mandataires, y compris à ceux établis en dehors du territoire cantonal qui satisfont, par leurs formations et celles de leurs intervenants, aux exigences fédérales, rappelées dans chaque appel d'offres. Actuellement les bureaux privés sont en mesure de répondre à la demande en travaux de mensuration, pour autant qu'il y ait une planification et une continuité dans les appels d'offres, de telle sorte que les professionnels qualifiés puissent être formés et engagés en permanence.

Ne faudrait-il pas accélérer la formation de professionnels pour obtenir plus rapidement la couverture totale du canton en base informatisée ou, mieux, une plus grande part de plans issus d'un premier relevé ? Plusieurs députés suggèrent que le Canton favorise l'établissement de passerelles de formation avec d'autres formations, afin d'augmenter de manière significative les intervenants qualifiés dans le domaine de la mensuration. M. Favre rappelle que le brevet fédéral de géomètre est exigé pour tout professionnel engageant sa responsabilité dans le cadre de l'établissement du plan cadastral ou de ses mutations. Par ailleurs la formation des apprentis (environ 30 apprentis par année dans le canton de Vaud) s'opère selon un rythme lié à la structure des bureaux et en augmenter le nombre rapidement n'est guère possible, faute d'encadrement. La formation rapide de personnes issues d'horizons professionnels différents n'est également guère envisageable au vu des exigences légales fédérales rappelées ci-dessus et du temps nécessaire à la formation pratique de personnel qualifié. Pour pallier le manque de personnel qualifié et ne pas retarder la numérisation complète du territoire cantonal, le canton procède à des numérisations simplifiées (PRP).

Si l'on veut favoriser la formation professionnelle en agissant déjà au niveau de l'orientation professionnelle, il faut s'assurer également que les personnes qualifiées ont la possibilité de conserver un emploi sur le long terme.

### **Financement**

L'EMPD rappelle l'évolution de l'application de la loi sur les finances (LFin) du 20.09.2005. Le montant du décret voté en 2004 s'est avéré insuffisant, car il n'avait pas été déterminé selon le principe des engagements. Le crédit additionnel qui est demandé vise à régulariser une situation particulière, à savoir que le décret de 2004 était utilisé en tant que crédit de paiement permettant de couvrir les factures au fur et à mesure de leur réception, alors que l'application stricte de la LFin veut que les crédits d'investissement soient des crédits d'engagement. Lors de travaux de mensuration, les paiements se décalent dans le temps. Plusieurs années peuvent s'écouler entre le paiement des premiers acomptes à l'adjudicataire et le décompte final adressé aux propriétaires. Il en résulte que les montants des engagements pris par l'Etat dépassent le montant du crédit accordé en 2004, crédit accordé uniquement pour 2004 et 2005 selon le planning prévisionnel de réalisation et sachant d'emblée que les travaux engagés ne pouvaient être entièrement réalisés dans ce laps de temps. Le crédit additionnel de CHF 4,5 mios permet de régulariser cette situation. Il permet également de prendre en compte, sur ce même crédit, tous les engagements qui ont été contractés selon la même procédure sur des mandats similaires, dont les plus anciens remontent à 1995 (voir liste des engagements en cours, annexe 5 de l'EMPD). Ce crédit pourra être exploité jusqu'à 10 ans après le vote du décret.

Avec l'entrée en vigueur de la LFin du 20.09.2005, la pratique susmentionnée est abolie, et les services de l'Administration sont responsables de s'assurer qu'ils disposent d'un crédit d'un montant suffisant avant d'engager une dépense d'investissement.

Afin de donner une information plus complète sur l'application de la LFin, un aide-mémoire sur les crédits-cadre et les crédits additionnels est annexé au présent rapport.

Le crédit demandé de CHF 27,16 mios concerne les nouveaux engagements qui seront pris essentiellement pour des travaux de mensuration officielle et des travaux relatifs au système d'information sur le territoire de l'Administration cantonale vaudoise (SIT-ACV). Ce montant résulte d'une estimation des possibilités de l'OIT et des mandataires privés à réaliser les prestations qui

en résultent. L'essentiel du crédit sera alloué sur la base de prestations effectuées par des mandataires externes, selon les offres qu'ils auront déposées. Le Grand Conseil aura la possibilité, s'il le souhaite, de vérifier chaque année le suivi des honoraires payés en regard des prestations effectuées.

Les buts de cet investissement sont détaillés dans l'EMPD 133. Cette demande de crédit est importante et se justifie par le fait que, tous crédits confondus, les investissements consentis ces dernières années sont restés largement inférieurs à ceux qu'il aurait fallu réaliser pour satisfaire les attentes des utilisateurs.

### **Conclusion et vote final**

L'utilité de la mensuration officielle n'est plus à démontrer, la forme numérique des plans permet de les diffuser facilement tant à l'interne de l'Administration qu'à l'externe vers toujours plus d'utilisateurs potentiels. La demande sans cesse croissante est aussi due au fait que le coût facturé reste bas ; seule l'extraction des données et leur livraison sont payantes, la consultation des données étant gratuite.

Les deux projets de décret accordant un crédit additionnel de CHF 4,5 mios au crédit pour la poursuite des travaux de mensuration officielle et des projets du système d'information sur le territoire de l'Administration cantonale vaudoise (SIT-ACV) octroyé par décret du 10 février 2004 et un nouveau crédit de CHF 27,16 mios en vue de financer le développement de l'infrastructure cantonale en géodonnées de la mensuration officielle et du SIT-ACV sont acceptés par la Commission à l'unanimité.

La Commission invite le Grand Conseil à en faire de même.

Le Mont-sur-Lausanne, le 16 février 2009.

Le rapporteur :  
(Signé) *Jean-Jacques Truffer*

## Aide-mémoire sur les crédits-cadre et crédits additionnels

### Extrait de la Loi sur les finances

#### Art. 33 c) crédits-cadre

<sup>1</sup> Un crédit-cadre est un crédit d'investissement relatif à un groupe d'objets affectés au même but. Pris individuellement, ces objets peuvent être d'un montant égal ou inférieur à un million de francs.

<sup>2</sup> Le crédit-cadre est valable quatre années dès son adoption. Passé ce délai, il ne peut plus être exploité que pour les objets qui ont été engagés.

#### Art. 35 Crédits additionnels

<sup>1</sup> Un crédit additionnel est destiné à compléter un crédit d'investissement s'il s'avère, avant ou en cours d'exécution de projet, que son montant est insuffisant.

<sup>2</sup> Il doit être demandé sans délai avant tout nouvel engagement.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat peut autoriser la poursuite d'un projet qui ne souffre aucun délai avant l'octroi du crédit additionnel. Il requiert au préalable l'approbation de la Commission des finances.

<sup>4</sup> Si le crédit d'investissement contient une clause d'indexation des prix, la dépense liée au renchérissement fait l'objet d'un crédit additionnel au terme de l'exécution du projet.

<sup>5</sup> Les crédits additionnels dont le montant à charge de l'Etat est supérieur à 400'000 francs sont soumis au Grand Conseil pour approbation.

<sup>6</sup> Les crédits additionnels dont le montant à charge de l'Etat est égal ou inférieur à 400'000 francs sont soumis à la Commission des finances pour approbation.

#### Art. 36 Suivi du budget d'investissement

<sup>1</sup> Le budget d'investissement et les crédits d'investissement font l'objet d'un suivi régulier.

<sup>2</sup> Le suivi est de la responsabilité des services de l'administration et du Tribunal cantonal. Il est consolidé par le département concerné, respectivement par le Tribunal cantonal.

<sup>3</sup> Le résultat du suivi est consolidé par le département en charge des finances. Il est transmis au Conseil d'Etat. Sur cette base, celui-ci s'assure, en cours d'année, du respect du budget d'investissement et des crédits d'investissement.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat informe périodiquement, mais au moins une fois par semestre, la Commission des finances du résultat du suivi du budget d'investissement en même temps que de celui du budget de fonctionnement.

<sup>5</sup> *Le Conseil d'Etat peut dépasser le total du budget net d'investissement voté pour l'année en cours jusqu'à concurrence d'un pour cent de son montant total annuel. Au-delà, il requiert au préalable l'approbation de la Commission des finances.*

**Art. 37** *Péremption et bouclement des crédits*

<sup>1</sup> *Le crédit octroyé est périmé si aucune dépense n'a été engagée dans les trois ans à compter de l'entrée en vigueur du décret.*

<sup>2</sup> *Le solde non utilisé d'un crédit est périmé dans les dix-huit mois à compter de la dernière dépense engagée. Ce délai est de cinq ans pour les projets routiers et de dix ans pour les crédits-cadre. Dans tous les cas, ce solde est périmé dix ans après l'entrée en vigueur du décret. L'article 33, alinéa 2 est réservé.*

### **Durée et utilisation d'un crédit-cadre**

La durée de validité du crédit-cadre est limitée dans le sens où le crédit est octroyé pour couvrir les dépenses d'investissement *engagées durant une période de 4 ans* dès la promulgation du décret y relatif. L'adoption est la date de la mise en vigueur du décret publiée dans la FAO.

Passé le délai de quatre ans, il est interdit de contracter d'autres engagements de travaux, et par conséquent de dépenses, même si ces derniers ont subi d'importants retards par rapport à la planification définie dans l'EMPD. Le financement des travaux n'ayant pu être engagés devra être repris dans un nouveau crédit-cadre.

Cependant, le crédit-cadre reste en statut d'exploitation après les quatre ans afin de pouvoir comptabiliser et payer les coûts des engagements pris. A cet effet, l'art. 37 al. 2 LFIN prévoit que le crédit-cadre peut être exploité durant 10 ans dès l'entrée en vigueur du décret (4 années d'engagements + 6 ans pour honorer ces engagements.)

### **Crédit additionnel pour un crédit-cadre**

Si pour une cause autre que le renchérissement le crédit net obtenu devait s'avérer insuffisant, l'autorité en charge du crédit doit solliciter un crédit additionnel *avant d'engager toute nouvelle dépense*, conformément à l'article 35 LFin.

Il s'agit cependant de nuancer l'octroi d'un crédit additionnel pour un crédit-cadre. En effet, en règle générale, les crédits-cadre pour un domaine spécifique (par exemple : protection des eaux, gestion des forêts, routes nationales, etc) se succèdent pour des périodes données. Dans cette situation, il n'y a pas lieu d'obtenir un crédit additionnel, mais de prendre en charge les nouvelles dépenses par le crédit-cadre suivant.

Par contre, si le crédit-cadre est le dernier d'une série pour un domaine, un crédit additionnel pourra donc être obtenu afin de finaliser les travaux.