

La mensuration officielle : une tâche commune au banc d'essai

Autor(en): **Reimann, Patrick**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Cadastre : revue spécialisée consacrée au cadastre suisse**

Band (Jahr): - **(2015)**

Heft 18

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-871566>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

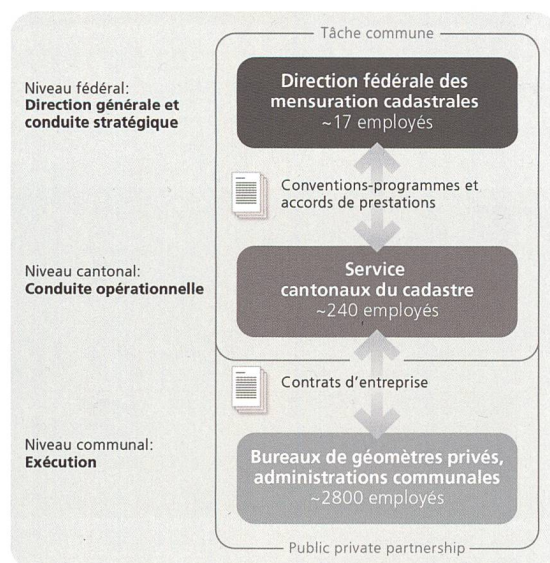
La mensuration officielle: Une tâche commune au banc d'essai

Un article paru dans le précédent numéro de la revue «cadastre»¹ recommandait le passage, d'ici à 2030, de la tâche commune qu'est aujourd'hui la mensuration officielle à une tâche fédérale. Il est vrai qu'au vu des statistiques sur la couverture territoriale de la mensuration officielle (MO), on en vient vite à conclure que l'organisation actuelle, une tâche commune impliquant tous les niveaux fédéralistes, a échoué. Le fait que la couverture territoriale ne soit toujours pas complète après un siècle de travaux semble d'ailleurs confirmer ce constat d'échec, au même titre que divers autres points faibles. CadastreSuisse prend donc position ici concernant l'article précité, esquisse des solutions pour remédier aux faiblesses décelées et énumère enfin quelques points forts du système en place. Le débat est par conséquent lancé.

La situation actuelle

La conduite stratégique, et donc la direction générale de même que la haute surveillance en matière de mensuration officielle, incombe à la *Confédération*², laquelle est en droit d'édicter des prescriptions et des directives concernant cette tâche commune. Le *canton* est pour sa part responsable de la conduite opérationnelle de la mensuration officielle. Il définit les concepts de réalisation cantonaux, planifie les travaux, les dirige et détermine les normes d'exécution spécifiques à son niveau. Si l'exécution de la mensuration officielle relève entièrement de sa compétence³, c'est à l'échelon de la *commune* qu'elle est réalisée en pratique. Les mises à jour sont permanentes et ont lieu tous les jours, partout en Suisse!

Figure 1: La MO:
une tâche commune
(Source: www.cadastre.ch)



La réorganisation passée au crible

Posée en ces termes, la question «Sur quelles bases la MO sera-t-elle organisée en 2030?» donne l'impression qu'il pourrait être remédié à toutes les faiblesses du système en place en procédant à une simple réorganisation. En outre, les points forts de l'organisation actuelle (tels que le système d'annonces ou la prise en compte d'exigences locales dans le jeu de données de référence de la MO) sont totalement absents de l'énumération des avantages et des inconvénients entreprise dans l'article précité, paru dans le numéro 17 de la revue «cadastre». Aucune autre option stratégique n'est par ailleurs analysée en détail dans cet article qui reprend directement une thèse figurant dans le rapport «Dimension Cadastre»⁴. S'il était parfaitement admissible d'agir ainsi dans le cadre d'un travail de master, l'absence d'une réelle réflexion relative à des stratégies alternatives a inévitablement conduit, dans l'article, à porter des appréciations et à émettre des recommandations qui ne tenaient pas compte de tous les aspects du problème. En toute bonne logique, la première question à se poser est celle de la vision de l'avenir (Où voulons-nous aller?). Il s'agit en second lieu de définir une stratégie appropriée (Comment nous y rendre?). Ensuite, et ensuite seulement, viennent les mesures à prendre. L'analyse de l'organisation et son adaptation éventuelle en font notamment partie.

Le tableau 3 de l'article en discussion ici, présentant le statu quo sous un jour uniquement négatif et la centralisation complète (tâche fédérale) sous un jour intégralement positif, est tendancieux et peut prêter à confusion. Il est toutefois pertinent si on ne voit en lui qu'une incitation à la réflexion.

En revanche, la comparaison avec l'organisation de l'Office fédéral des routes OFROU est particulièrement boiteuse. Elle ne serait opportune que si l'OFROU avait la charge de l'entretien de tout le réseau routier du pays, chemins vicinaux compris!

¹ «Sur quelles bases la mensuration officielle sera-t-elle organisée en 2030?», «cadastre» n° 17, avril 2015, p. 13–17

² Art. 40 al. 2, ordonnance sur la mensuration officielle (OMO), RS 211.432.2

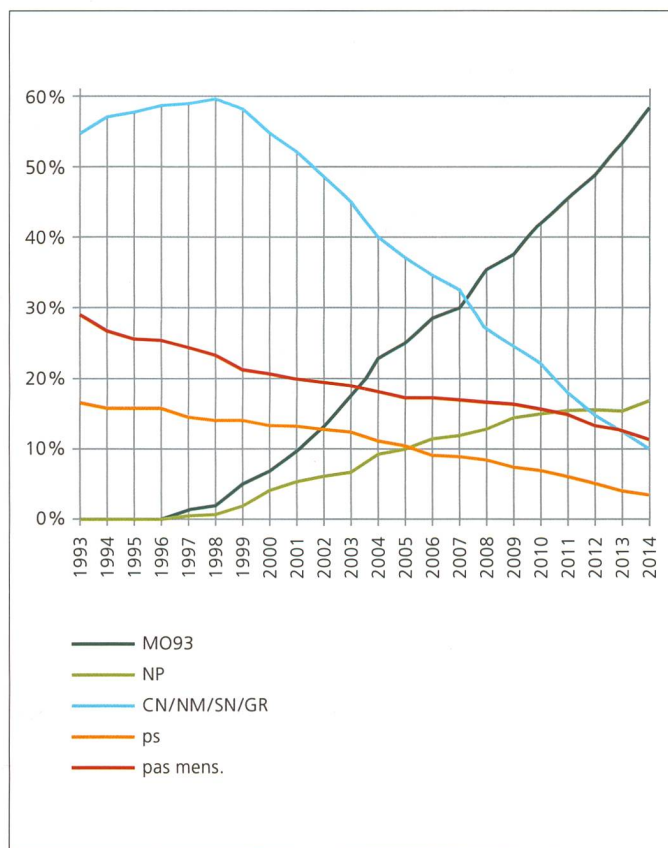
³ Art. 43 al. 1, ordonnance sur la mensuration officielle (OMO), RS 211.432.2

⁴ Base de discussion «Dimension Cadastre – Dépasser les bornes!», Think tank «Dimension Cadastre», www.cadastre.ch/vision

La couverture territoriale de la mensuration officielle

Le point faible le plus flagrant de la mensuration officielle est sa couverture incomplète du territoire. Elle n'a jamais été atteinte depuis 1912. En 1982, la Confédération a lancé un projet visant à réformer complètement la mensuration officielle. Il visait – et cet objectif reste d'actualité – à offrir de meilleures prestations de mensuration officielle à l'administration publique, au secteur privé et aux particuliers, en proposant notamment les informations foncières sous une nouvelle forme (compatible avec les SIG) et en facilitant l'accès à ces informations. Le Conseil fédéral a donc adopté l'ordonnance sur la mensuration officielle (OMO)⁵ qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993. La campagne MO93, d'ampleur nationale, a alors débuté. Elle s'est également appuyée sur l'ordonnance technique sur la mensuration officielle (OTEMO)⁶, mise en application le 10 juin 1994.

Figure 2: Évolution du standard MO93 au fil des ans



En 1996, la commission d'experts «Efficacité de la mensuration officielle» a émis des recommandations portant sur l'optimisation du processus de production. Elles devaient permettre d'atteindre la couverture territoriale complète plus vite et à moindre coût en gardant un niveau de qualité suffisant. L'introduction du standard NP (numérisation préalable) est une conséquence directe de ces recommandations (cf. figure 2). A partir de 1998, le standard MO93 a connu une progression annuelle moyenne de 3%. Il s'agit d'une performance remarquable si on la considère d'un point de vue global (figure 2) et si l'on tient compte de l'hétérogénéité des bases techniques sur lesquelles elle repose ainsi que de la croissance constante des exigences posées. Elle s'est pourtant révélée insuffisante: l'obtention de la couverture territoriale complète au standard MO93 fait toujours l'objet d'une attention soutenue.

A la fin de l'année 2014, la surface hors mensuration couvrait 11% du territoire suisse et 4% de la surface du pays étaient uniquement reconnus à titre provisoire par la Confédération (Direction fédérale des mensurations cadastrales, D+M). La classe NP, quant à elle, représentait encore 17% du territoire. Renseignements pris auprès de certains des cantons concernés, les secteurs hors mensuration se situent principalement en région de montagne et les mensurations réalisées avant 1919 concentrent l'essentiel des difficultés. Elles ont été établies conformément aux directives cantonales en vigueur à la date de leur exécution.

Dans le cadre de la tâche commune, le canton est invité à présenter les concepts de réalisation à la Confédération. Ici aussi, il accorde une attention particulière au critère d'efficacité⁷ et cela, aux niveaux:

- du recours aux ressources en personnel;
- de la mise en œuvre des moyens informatiques;
- de la mise en œuvre de nouvelles technologies.

La participation financière de plusieurs acteurs institutionnels constitue un autre problème important. Certains cantons prennent en charge la totalité des frais non couverts par la contribution fédérale, tandis que d'autres partagent cette charge avec les communes, la quote-part de ces dernières étant parfois très élevée⁸. La participation des communes à son financement rend la MO93 difficile à gérer et à planifier, comme d'autres projets dont le financement constitue un enjeu majeur.

⁷ D'après le tableau 1 de l'article en discussion ici, publié dans «cadastre» n° 17

⁸ Art. 1 al. 3, ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 2006 sur le financement de la mensuration officielle (OFMO), RS 211.432.27

⁵ RS 211.432.2

⁶ RS 211.432.21

D'autres points faibles

Aucune solution satisfaisante n'a pu être trouvée, au cours des dernières années, pour remédier aux faiblesses suivantes:

- *La définition géométrique des bâtiments*
Dans la MO, les bâtiments ne correspondent pas intégralement aux prescriptions du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL), ce qui entrave une connexion pleine et entière de ces deux jeux de données.
- *L'ajustement des limites territoriales*
La plupart des limites territoriales ont fait l'objet d'ajustements géométriques pour correspondre entre elles. Les incohérences qui subsistent encore à l'échelon communal, cantonal ou fédéral sur certaines couches d'information (biens-fonds, couverture du sol, objets divers) perturbent la vue d'ensemble et entraînent des complications.
- *Les modifications des prescriptions et des modèles de données*
Leur mise en œuvre doit intervenir de façon échelonnée, en raison des interconnexions existant souvent avec de très nombreuses autres données et des compléments auxquels il faut procéder. Cela requiert forcément un peu de temps. Le calendrier (et par suite le financement) joue un rôle prépondérant lors des adaptations du modèle ou des modifications du degré de spécification.
- *Les exigences cantonales supplémentaires*
L'utilité qui peut en découler ne doit pas compromettre la diffusion des données dans le modèle fédéral.
- *L'harmonisation des émoluments dus pour la mise à jour et de la diffusion des plans*
- *L'harmonisation des émoluments dus pour la diffusion des données*
La valeur des données de la MO est telle qu'elles doivent impérativement être utilisées plus largement. Une réflexion approfondie doit être menée sur les obstacles d'ordre financier et organisationnel à cette utilisation accrue.

Les solutions envisageables

Au vu de l'importance de la MO pour le bon fonctionnement de l'économie nationale, il est opportun d'identifier les faiblesses les plus flagrantes, de les analyser puis de chercher à les corriger.

1. Une stratégie possible pour remédier à l'hétérogénéité des conditions d'utilisation et des émoluments consisterait à convaincre la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire

et de l'environnement (DTAP) de faire procéder à l'élaboration puis à la mise en œuvre d'une solution unifiée, adaptée aux exigences actuelles et applicable dans le pays entier.

2. Pour remédier à l'absence d'un portail central pour l'obtention de données, e-geo.ch est invité, avec le concours de la Confédération et des cantons, à donner corps à l'infrastructure nationale de données géographiques (INDG) et à l'aider à s'imposer.
3. On peut estimer, s'agissant de la couverture territoriale incomplète et des bâtiments du RegBL, qu'une organisation plus serrée serait sans effet sur ces points faibles sans un recours à la possibilité juridique qu'offre aujourd'hui l'exécution par substitution⁹. Le succès dans ces deux domaines ne viendra pas de la centralisation à elle seule. Celle-ci devra s'accompagner d'une prise en charge intégrale des frais par la Confédération. Le principe très simple du «qui paie commande» pourra alors s'appliquer. L'auteur de l'article paru dans «cadastre» n° 17 ne s'est malheureusement pas prononcée sur ces différents aspects. En conséquence, le modèle de financement devra aussi être examiné. Par ailleurs, les cantons sont toujours tenus d'accorder une attention particulière au critère d'efficacité lorsqu'ils élaborent leurs concepts de réalisation.
4. Les prescriptions qui seront requises pour la mise en œuvre du nouveau modèle de données MD.XX-MO-CH ne devront laisser aucune place à l'interprétation et devront s'appliquer dans la Suisse entière. Les cantons devront être consultés au sujet des possibilités de financement existant pour la mise en œuvre du nouveau modèle de données MD.XX-MO-CH et du temps qui sera nécessaire pour cela (dans le cadre par exemple de l'élaboration de la stratégie et du plan de mesures pour les années 2020 à 2023).
5. Les exigences cantonales supplémentaires éventuelles, dont découlent des avantages spécifiques pour le canton, ne doivent en aucun cas compromettre la diffusion des données dans le modèle fédéral.
6. L'examen de la correction des points faibles devra au moins porter sur les critères suivants:

⁹ Art. 34 al. 3 Loi fédérale sur la géoinformation (LGéo), RS 510.62

Problème	Critère	Efficacité	Qualité du produit	Gouvernabilité	Souplesse	Valeur sociétale
Couverture territoriale complète (MO93)		X	X	X	X	X
Bâtiments (adresses) du RegBL		X	X	X	X	X
Ajustement des limites territoriales		X	X		X	X
Adaptation du modèle de données		X	X	X	X	X
Modèle de financement				X	X	X
Emoluments harmonisés (dus pour la mise à jour)			X	X		X
Emoluments harmonisés (dus pour la diffusion des données)			X	X		X

Cette énumération ne prétend pas être exhaustive.

En résumé

- Les prestations accomplies à tous les niveaux sont remarquables.
- La MO, c'est tous les jours et partout en Suisse – elle ne se limite pas au bord des autoroutes. Une organisation décentralisée est par conséquent indispensable.
- Un nombre trop élevé de décideurs a voix au chapitre dans le modèle de financement de la MO en vigueur actuellement. Des retards sérieux en résultent parfois. De nouvelles solutions doivent être trouvées pour y remédier.
- La MO joue un rôle coordinateur entre différents producteurs de géodonnées de base. Une bonne connaissance des structures et des habitudes locales est ici essentielle, d'autant qu'elles varient très fortement d'un canton à l'autre.
- Un changement de forme d'organisation ne résoudrait pas tous les problèmes. Les enseignements tirés de l'identification des points faibles et des solutions envisagées pour y remédier devraient nourrir la réflexion sur la structure d'organisation, fondée sur une conduite stratégique et une gestion opérationnelle. CadastreSuisse entend y veiller.

La tâche commune qu'est la mensuration officielle quitte le banc d'essai de CadastreSuisse sur le constat suivant: elle doit continuer à être organisée de manière décentralisée et des mesures doivent être prises dès lors que l'efficacité, la qualité, la gouvernabilité, la souplesse et la valeur sociétale ont à y gagner.

Au nom du comité de CadastreSuisse:

Patrick Reimann
patrick.reimann@bl.ch

Co-auteurs: Hannes Schärer, canton de Schaffhouse,
et Christian Dettwiler, canton de Thurgovie