

Conférence « LA NUMERISATION DES PLU »

7 mai 2010

ENSG, Marne La Vallée Amphithéâtre Picard

Synthèse des interventions et débats

1 - OUVERTURE

Francis Merrien, secrétaire général du CNIG

La numérisation des PLU est une action indispensable pour pouvoir publier ces plans sur Internet et les rendre ainsi disponibles aussi bien pour les particuliers que pour les professionnels. De nombreuses communes importantes l'ont déjà fait. L'intérêt de cette démarche va au-delà des facilités apportées par cette mise en ligne : la numérisation des documents d'urbanisme permet de mener des études sur des territoires plus vastes en juxtaposant les PLU de communes voisines.

Les PLU entrent dans le champ d'application de la directive Inspire. C'est pratiquement la seule couche que les communes auront à publier. En effet, la directive prévoit que « l'échelon le plus bas de gouvernement » dans un pays – en l'occurrence la commune en France – n'est concerné « que si l'État membre a établi des dispositions législatives ou réglementaires qui imposent la collecte ou la diffusion » des données considérées, ce qui est le cas des PLU.

Ce séminaire est destiné à présenter les travaux du groupe de travail « Numérisation des PLU » du CNIG, initialement créé en 2005, et qui a rendu ses conclusions en décembre 2006 et décembre 2007. Après une période de mise en œuvre des recommandations initiales, un groupe de travail a été mis en place pour réaliser une mise à jour, à la lumière des observations formulées par les utilisateurs. Benoît Gourmand va les présenter. Ce séminaire est aussi l'occasion de recueillir vos attentes et d'y répondre.

En complément de ce séminaire, une consultation publique va être lancée sur Internet afin de permettre à chacun de faire part de ses observations et questions sur les nouveaux travaux.

Le séminaire est organisé en quatre temps :

- la présentation des travaux du CNIG,
- plusieurs exemples de mise en œuvre,
- une pause pour échanger entre participants et conférenciers,
- une table ronde.

Les exposés seront accessibles sur le site Web du CNIG¹, et une synthèse sera réalisée, envoyée par mail aux participants et accessible sur le site du CNIG.

2 - LES DOCUMENTS PRODUITS : LE MODELE DE DONNEES, LE CAHIER DES CHARGES, ...

Benoît Gourgand – CERTU

La validation par le CNIG (déc. 2006 et déc. 2007) du cahier des charges pour la numérisation des PLU a constitué une avancée notable : elle a offert un langage commun aux différents acteurs, services de l'Etat, Collectivités territoriales, bureaux d'études et prestataires de PLU. La mise en œuvre du modèle conceptuel de données (MCD) et du cahier des charges a fait remonter la nécessité d'adapter le premier document produit.

Le nouveau groupe de travail mis en place en avril 2009, suivant une recommandation du CNIG de réunir annuellement les partenaires pour examiner les difficultés de mise en œuvre des recommandations – avait pour orientations de garder le principe du langage commun et une même nomenclature de données afin de satisfaire une exigence de base des utilisateurs de standardisation, développer des actions de communication vers l'Etat et les Collectivités territoriales, et agir auprès des éditeurs de logiciels.

Il était composé de représentants de services de l'Etat, d'agglomérations, conseils régionaux, grandes villes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats départementaux et AITF concernés par la numérisation des PLU, tous venus apporter attentes et expériences au groupe.

Les principaux changements opérés par rapport à la version de 2007 portent sur :

- le changement de nom du document, qui s'intitule maintenant « Prescriptions nationales pour la dématérialisation des documents d'urbanisme » ; il vise à encourager la numérisation des PLU dès leur élaboration, sans attendre leur édition papier,
- le modèle conceptuel de données qui n'est plus relationnel,
- la suppression de certaines classes et l'ajout de nouvelles,
- le corps de texte du document principal, plus orienté CCTP, et faisant systématiquement appel aux annexes techniques,
- la mise à jour des occurrences.

Le nouveau modèle conceptuel de données (MCD) semble à première vue plus compliqué que l'ancien, en fait il est plus simple : il comporte plus de classes mais n'est plus relationnel. Il inclut des classes faisant partie du tronc commun, d'autres facultatives et d'autres encore à implémenter par le maître d'ouvrage.

¹ Les exposés sont en ligne à l'adresse suivante : <http://www.cnig.gouv.fr/Front/index.php?RID=85>

Le tronc commun comporte les « zones d'urbanisme », les « prescriptions » et l'« habillage ». Deux classes supplémentaires, « document d'urbanisme » et « commune » sont des classes d'information servant à gérer le suivi du PLU.

La classe 99 est destinée à recueillir les occurrences non répertoriées. Il est en effet essentiel de ne conserver dans les spécifications communes que les classes et occurrences partagées par tous les acteurs, et donc faire riper certaines spécificités « locales » dans cette classe 99.

L'évolution des occurrences est un phénomène constant et pose la question de leur gestion. Par exemple, pour les « périmètres d'information », le premier document CNIG en comportait 16 types différents. Les Pays de Loire sont passés localement à 17 en rajoutant les « plans d'exposition aux risques », et la Bretagne a rajouté les « zones humides ». Si ces apports ont pu être traités par le groupe de travail, la question demeure au-delà de son existence : il faudra toujours tenir compte de modifications de règlements, de nouvelles particularités locales, et plus généralement donc, de nouvelles valeurs communes et à partager, à fixer pour ces nouvelles occurrences. Il importe d'identifier, face à ce phénomène constant, une tête de pont chargée de surveiller ces besoins et nouvelles occurrences. C'est le Pôle national ADS (PAN ADS) au CETE de l'Ouest (ministère du développement durable) qui en a été chargé par la DGALN.

Après le cahier des charges et les spécifications communes, d'autres travaux du groupe sont engagés mais pas terminés :

- un cahier des charges complet pour la numérisation des cartes communales,
- un document chapeau pour présenter l'utilisation des documents produits.

D'autres actions sont à venir :

- un appel à commentaires sur le MCD et les spécifications techniques va être lancé sur Internet²,
- des déclinaisons du MCD dans les principaux logiciels (existe déjà pour Mapinfo et Arcview),
- un module de test pour Edigéo, produit probablement par GéoPal,
- une mise à jour des recommandations sur les SUP.

ECHANGES AVEC LES PARTICIPANTS

Question : sur quel support est établi le PLU ? quels sont les critères quantitatifs à utiliser ? existe-t-il ou est-il prévu des structures pour réaliser ces contrôles qualité ?

Pour **Christophe Nicolle**, c'est à chacun de retenir sa tolérance, en fonction du document de départ. L'ensemble des informations doit être cohérent.

Question : pourquoi des échanges sont-ils proposés en Edigéo ? existe-t-il un outil – et à quel coût – qui permette de valider les livraisons ?

Christophe Nicolle répond qu'en termes de format, il convient d'abord de proposer Edigéo, qui propose un vocabulaire. A noter que la nomenclature CNIG associée à Edigéo a été élaborée bien avant le travail sur les PLU et que des compléments locaux et cohérents y ont été apportés.

Géopal envisage de faire développer un outil libre pour faire des contrôles d'intégrité de la norme et pouvoir faire des conversions dans les formats d'échanges. Il existe d'ailleurs des bureaux d'études qui livrent en Edigéo.

² La consultation publique s'est déroulée du 11 mai au 15 juin 2010

François Salgé complète en indiquant que dans la philosophie de la dématérialisation des PLU, la notion de collaboration et de partage est présente : il existe Edigéo, pour laquelle la solution sera en accès libre, et si d'autres font développer des solutions propres à leur environnement, il convient de prévoir leur partage par toute la communauté.

Question : quelle solution pour proposer aux utilisateurs des données qui pourront être exploitées rapidement ?

Benoît Gourgand répond que les contraintes locales constituent en général le cadre de la solution.

Christophe Nicole complète, un des avantages de Edigéo est d'assurer une structuration des données.

Question : pour revenir à la question du plan cadastral, aujourd'hui pour saisir les PLU il existe deux référentiels possibles, ce qui risque de produire des informations qui un jour poseront problème.

Francis Merrien répond que des travaux importants sont engagés depuis quelques mois entre la DGFIP et l'IGN, pour essayer d'améliorer et de faire converger les deux produits. L'objectif de l'Etat est de parvenir à une représentation unique du découpage parcellaire aussi proche que possible de la réalité du terrain.

Actuellement, les fonds parcellaires peuvent effectivement être faux de quelques mètres, voire davantage. Cette situation est préoccupante pour le repérage des réseaux notamment. En ce qui concerne les PLU, qui indiquent le droit à construire sur une parcelle, l'important est d'identifier cette parcelle ; des erreurs géométriques limitées ne gênent pas cette identification. Il y a par ailleurs très peu de zonages qui coupent des parcelles.

3 - LA COVADIS ET LA NUMERISATION DES PLU

Francis Merrien

Francis Merrien va exposer comment la COVADIS – Commission pour la validation des données pour l'information spatialisée - a utilisé les travaux du CNIG relatifs aux PLU.

Le point de départ est la directive INSPIRE qui a imposé aux autorités publiques – Etat, communes, EPCI, Conseils généraux, Conseils régionaux, services publics... - de cataloguer, diffuser et partager leurs données géographiques numériques. Ces dispositions sont d'ores et déjà applicables, et le champ couvert par la directive est extrêmement large (cf. les annexes I, II et III de la directive).

Ces publications sur Internet et ces échanges ne peuvent être utiles que si les données sont standardisées, non seulement sur le plan technique, mais aussi en ce qui concerne la sémantique et les modèles de données. Des règlements européens sont en cours de préparation pour chacun des 34 thèmes décrits dans les annexes, ils sont publiés pour l'annexe I et en cours de traduction en français ; pour les annexes II et III, le travail commence seulement maintenant.

L'origine de la COVADIS réside dans la décision des ministères chargés respectivement du développement durable et de l'agriculture de faire converger leur organisation, leurs méthodes et leurs outils dans le domaine de l'information géographique. Cette convergence a été décidée en 2007 dans la perspective de la création des DDEA (directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, constituées par la fusion des DDE et des DDAF, et devenues depuis le 1^{er} janvier 2010 des DDT, directions départementales des territoires), mais elle concerne aujourd'hui tous les services centraux et

déconcentrés des deux ministères. Une des priorités a été de modéliser et standardiser les données géographiques. C'est à cette fin qu'a été mise en place une commission commune, la COVADIS. Elle a été ouverte à d'autres ministères et devrait l'être ensuite aux collectivités territoriales, l'ARF (association des régions de France) y étant représentée depuis l'origine.

La COVADIS peut être saisie par une direction d'administration centrale (DAC), un service déconcentré ou tout organisme lié à un des deux ministères, elle peut également s'autosaisir en coordination avec les directions d'administration centrale concernées.

Un standard de la COVADIS se compose de trois parties :

- une présentation générale, qui décrit objectifs et besoins à satisfaire,
- un modèle conceptuel établi suivant la norme UML et un catalogue d'objets,
- la traduction du MCD pour Mapinfo (progiciel utilisé par les services des deux ministères), et la spécification des métadonnées.

Les standards de la COVADIS seront bientôt publiés sur le site Internet du CNIG. Ils s'imposent aux services des deux ministères.

La COVADIS a été mise en place à l'été 2008 et a défini ses méthodes de travail et de standardisation en tenant compte de la méthodologie de modélisation définie par la Commission européenne dans le cadre de la mise en œuvre de la directive Inspire. Elle disposait au départ d'un patrimoine important car il existait auparavant une commission du même type au ministère de l'agriculture qui avait validé environ 300 couches sur les thèmes de l'agriculture, de l'environnement et de la forêt.

Les standards validés dernièrement par la COVADIS portent sur les zonages des politiques de l'habitat, de la ville et de la planification urbaine et rurale, les aires d'alimentation de captages, le registre parcellaire graphique, les zones de revitalisation rurale.

Les travaux en cours portent sur les mesures agro-environnementales, les PLU et cartes communales, les risques technologiques, le bruit aérien, les appellations d'origine protégée (AOP) et les indications géographiques protégées (IOP).

D'autres sont à lancer, tels que les risques naturels et les outils fonciers des politiques publiques.

Dans le cas des PLU, la COVADIS est partie du modèle conceptuel de données et du catalogue d'objets validés par le CNIG, et a assuré le développement technique dans les outils des deux ministères, à savoir Mapinfo. De nombreux partenaires ont été associés : des services déconcentrés de l'Etat, le Conseil régional des Pays de Loire, l'agglomération de Nantes, le Grand Avignon, la communauté urbaine de Nice-Côte d'Azur.

Une consultation publique sur Internet va être organisée, simultanément avec celle du CNIG, permettant à chacun de faire part de ses observations ou suggestions sur le standard COVADIS et/ou sur les nouvelles spécifications du CNIG³.

³ La consultation publique s'est tenue du 11 mai au 15 juin 2010

4 - LA NUMERISATION DES PLU DANS LES PAYS DE LOIRE

Le cadre général

Christophe Nicolle - Conseil régional des Pays de Loire

Les Pays de Loire disposent d'une expérience qui est engagée depuis plusieurs années. Cette présentation sur le territoire de la région des Pays de Loire sera effectuée en trois exposés, avec Luc de Rosa animateur du groupe de travail régional pour la numérisation des PLU, Vincent Deshoux qui présentera la mise en œuvre du dispositif en Vendée, et lui-même les éléments de contexte et de cadrage.

La démarche a été initiée il y a une dizaine d'années, avec la mise en place de deux conventions départementales de numérisation du cadastre avec la DGI. Les élus ont souhaité utiliser le PCI dès sa disponibilité, et la première couche demandée a été celle des documents d'urbanisme. La condition d'entrée des DDE dans les partenariats n'était pas financière : c'était la numérisation des PLU.

Le première version du cahier des charges date de 2005, son ambition était de favoriser l'ADS et de permettre des analyses à moyenne échelle. Au niveau local existait une structure d'animation, qui s'est rapidement positionnée pour participer au groupe de travail du CNIG : en effet, il existe un besoin d'une structure nationale qui gère, coordonne les mises à jour et donne des orientations et standards.

Au niveau régional a été mis en place un programme appelé « Géopal », financé Etat – Conseil régional – FEDER. Dans la démarche, les aspects organisationnels sont plus importants que les aspects techniques : la structure de coordination est en lien avec les Conseils généraux et Géo Vendée, qui à leur tour rayonnent vers les communes. Un dispositif équivalent est en place côté Etat. Géopal permet de définir une stratégie régionale qui est ensuite déclinée dans les contextes locaux. Le programme soutient financièrement la numérisation des documents d'urbanisme conformes au cahier des charges régional (20 % Etat (FNADT), 20 % région et 40 % FEDER). Egalement, est assurée la sensibilisation pour expliquer aux bureaux d'études ces spécifications et les différents aspects de leur mise en oeuvre, qui doivent intégrer ces nouvelles méthodes et technologies, ce qui est nécessaire.

Le rôle de la DREAL

Luc De Rosa (MEEDDM / DREAL Pays de Loire)

Le processus de numérisation initiale se déroule de façon différente selon qu'il s'agit d'une numérisation en cours de procédure (élaboration ou révision) ou d'un document existant en vigueur : dans le premier cas, c'est la commune qui est maître d'ouvrage, dans le second, c'est souvent l'Etat, mais ce peut être aussi un EPCI. L'objectif reste le même : partager un cahier des charges commun et des produits conçus de façon commune. Cette action de numérisation a posé la question du positionnement de l'Etat et des EPCI aux différentes échelles des territoires. Tous les partenaires ont participé à un groupe de travail « Numérisation des documents d'urbanisme » qui a conçu le cahier des charges régional et se réunit pour en assurer la pérennité.

La maîtrise d'ouvrage Etat se réalise en relation avec les collectivités territoriales, dans le cadre le plus souvent de la mise à disposition pour l'ADS, ou du conseil aux collectivités territoriales en matière de planification. Le principe est le suivant : la DREAL a élaboré un cadre commun de marché de numérisation des PLU et un processus de contrôle des produits livrés. Ce pack est ensuite utilisé par les services déconcentrés pour déployer leur propre marché de numérisation. Les produits sont alors remis à la collectivité territoriale et aux services instructeurs. A noter que ce même dispositif peut être mis en œuvre par d'autres maîtres d'ouvrage, comme les EPCI par exemple. Dans toutes les situations, il est important que les données soient également partagées.

Quelques enseignements :

- pour la consultation des bureaux d'études, il convient de clarifier le dispositif autour du marché, de la maîtrise d'œuvre DDT, et du type de prestataire recherché (avoir les deux compétences, ce n'est pas toujours le cas),
- la numérisation n'entraîne pas de surcoût important,
- le contrôle des prestations : un guide des procédures pour le contrôle a été réalisé ; deux agents sont mobilisés dans chaque DDT, avec l'appui de la DREAL (2 agents) ; à titre indicatif, le temps de contrôle moyen pour un PLU est estimé à 2 à 3 j.

La maîtrise d'ouvrage communale s'appuie sur une consultation lancée avec le cahier des charges commun, les DDT proposant alors d'assurer le contrôle de la numérisation, afin d'apporter un appui technique aux petites collectivités territoriales.

Quelques enseignements :

- les rôles sont à déterminer clairement, en particulier pour le contrôle,
- question posée par les collectivités territoriales qui ont numérisé avec un autre cahier des charges, pour pouvoir intégrer les données.

... et quelques conditions essentielles de réussite :

- sensibiliser les acteurs,
- avoir l'adhésion des collectivités territoriales compétentes,
- s'assurer de la capacité des prestataires,
- avoir les droits d'usage d'un référentiel parcellaire.

Après la numérisation, quel qu'ait été son maître d'ouvrage, la phase de mise à jour est la clé garantissant la pérennité du chantier. Elle est à l'initiative des collectivités territoriales, mais peut aussi s'insérer dans un partenariat avec les DDT. Dans tous les cas, cette mise à jour est fondamentale pour l'application principale des PLU numériques, l'ADS, et doit être réalisée dans des délais brefs, afin que les actes pris soient instruits sur la base du document reflétant la réalité du droit des sols sur la commune.

En termes d'avancement dans les Pays de Loire, environ 66 % des communes ont un PLU, à terme ce chiffre devrait passer à 75 %. 70 % des documents existants ont été ou sont en cours de numérisation ; ¼ est en cours de modification ou révision, c'est-à-dire dans la phase de mise à jour des données.

Afin de permettre la réussite de l'opération, la coordination à l'échelle régionale doit impliquer outre Géopal, les acteurs communaux, EPCI et départementaux, en s'appuyant sur les dynamiques et les complémentarités des rôles de chacun.

ECHANGES AVEC LES PARTICIPANTS

Question : comment est élaboré le bordereau de prix ? à l'objet ?

Luc de Rosa : avant le cahier des charges commun, la numérisation d'un PLU coûtait 5 à 6 k€, pour un fichier .. pdf ! Aujourd'hui, pour une commune inférieure à 10 000 hab., le coût est compris entre 500 et 750 €. Il faut rajouter le coût du contrôle par la DDT.

Egalement, le contrôle doit être exhaustif et porter sur l'ensemble du document : les solutions par sondage ou par contrôle partiel ne sont pas suffisantes.

Mise en œuvre sur le département de la Vendée

Vincent Deshoux - GéoVendée

Les travaux menés à l'échelon du département prennent place dans le cadre de ceux menés au niveau national (CNIG) puis régional (Géopal). En Vendée, la démarche a commencé en 1995 avec une démarche collective – association départementale des maires, gestionnaires de réseaux, département,... - pour la constitution du cadastre PCI sur tout le département. Le PCI est mis à disposition de tous les partenaires, chacun produit ses numérisations sur le PCI commun. Afin d'assurer les développements, environ 1/3 des EPCI ont créé un poste d'administrateur de données.

Après 10 ans de développement à partir du cadastre PCI en Vendée, la question de la pérennisation de la structure a été posée en 2005, et a abouti à la création de l'association Géo-Vendée, qui a trois objectifs :

- constituer une base de données territoriale,
- diffuser les données aux partenaires,
- animer le réseau des partenaires, en coordination avec Géopal.

Les documents d'urbanisme sont souvent considérés comme les premiers documents à intégrer dans un SIG. Dans le cadre de la convention VIRGIL, il a été convenu que la DDTM aurait accès au PCI, et en contre-partie fournirait PLU, POS et cartes communales numérisés. Les rôles de la DDTM et de Géo-Vendée étaient les suivants :

- DDTM : cahier des charges commun de numérisation, sensibilisation, numérisation des PLU, coordination de l'homogénéisation de la numérisation des PLU au niveau départemental, contrôle qualité des bases de données,
- Géo-Vendée : centre de ressources auprès des communes et EPCI, développements géomatiques, travail avec la DDTM pour contribuer au cahier des charges commun de numérisation, interface entre les bureaux d'études et la DDTM.

La démarche menée en Vendée pour la numérisation suit différentes étapes.

1 - La primo numérisation s'appuie sur le cahier des charges commun, l'appel d'offres est publié.

2 - Contrôles de numérisation :

- si l'EPCI a une compétence géomatique, il assure le contrôle intermédiaire et vérifie que le cahier des charges a bien été respecté (objets renseignés et conformes aux spécifications). Sinon, le prestataire reprend les fichiers.
- si l'EPCI n'a pas de compétence géomatique, c'est Géo-Vendée qui assure le contrôle intermédiaire et transmet ensuite à la DDTM.

Dans les deux cas, les fichiers subissent pour terminer un contrôle final de conformité au cahier des charges assuré par la DDTM.

3 - Publication : les fichiers sont placés sur le serveur Extranet de Géo-Vendée (hébergés par le Centre de gestion), tous les partenaires y ont accès par mot de passe. Sont également accessibles sur le serveur, une carte de l'état d'avancement de la numérisation des PLU, les dernières versions des cahiers des charges et un forum. Lorsque le règlement est disponible au format numérique et conforme à la dernière version du document d'urbanisme, il est également mis en téléchargement sur l'extranet.

La mise à jour des données produites est essentielle vu l'évolutivité des documents d'urbanisme. Celles portant sur le zonage sont envoyées majoritairement (90%) directement à la DDTM. Même si la numérisation a été faite par le prestataire et payée par la commune, la DDTM préfère re-numériser, ceci évite d'ailleurs d'avoir à vérifier la conformité de l'intégralité des fichiers au cahier des charges. Les modifications portant sur le règlement sont transmises à parts égales entre la DDTM et Géo-Vendée. Ces tâches constituent une activité importante.

Tous les 15 jours à 3 semaines, la DDTM produit une carte de l'état d'avancement de la numérisation des documents d'urbanisme à jour numérisés.

Pour assurer la pérennisation de cette mise à jour, l'association avec la DDTM est centrale. Mais, la relation avec les collectivités territoriales est à renforcer ; il faut en particulier convaincre les élus de créer des postes d'administrateur de données. L'objectif d'une mise à jour en continu, pour faciliter le travail des instructeurs ADS, repose sur des compétences géomatiques à l'échelon intercommunal.

Deux points peuvent être soulignés en guise de conclusion. Tout d'abord, on observe une montée en puissance des acteurs, le rôle de chacun est de mieux en mieux connu, et cela renforce le besoin d'un interlocuteur de niveau départemental. Ensuite, la gouvernance est au cœur de la démarche : Géopal au niveau régional, le niveau départemental, les EPCI et les communes ont tous une place dans le dispositif. Si l'on veut que les modifications apportées aux documents d'urbanisme soient intégrées le plus vite possible pour les services instructeurs, il faut une très bonne organisation.

ECHANGES AVEC LES PARTICIPANTS

Question : une autorisation a-t-elle été demandée à la CNIL ?

Vincent Deshoux : si sur la démonstration effectuée on voit effectivement le nom du propriétaire, ce n'est pas le cas pour l'application mise en ligne : on accède seulement au zonage et au règlement s'appliquant à la parcelle.

Question :

- **pour obtenir une vision intercommunale, comment gérez-vous la géométrie du PCI ?**
- **avez-vous examiné la possibilité d'un travail de numérisation en régie par rapport à la sous-traitance à des prestataires privés ?**

Vincent Deshoux répond que la numérisation est toujours effectuée à l'échelle de la commune ; si un EPCI est concerné, il peut exister des superpositions, mais elles restent en l'état, car le fond de référence est toujours le cadastre à l'échelle de la commune.

Des travaux sont en cours avec la DGFIP pour obtenir la continuité du PCI entre communes. Le moment venu, les bases de données des PLU seront reprises en conséquence.

Sur la deuxième partie de la question, c'est la commune qui est compétente et lance l'appel d'offres. Géo-Vendée peut aider la commune dans le choix du bureau d'étude. Elle assure également souvent la relation avec le bureau d'études. Mais Géo-Vendée peut aussi numériser à l'occasion, ou effectuer des reprises sur des documents non conformes.

5 - LA MISE EN ŒUVRE EN AQUITAINE

Eric Ballan – DREAL Aquitaine

L'exposé est construit autour de quatre parties : l'historique, le contenu, l'organisation et l'accompagnement, avec la valise pédagogique.

L'instance de pilotage est le collège des directeurs, qui associe les 5 DDT(M) et le CETE Sud-Ouest. Un directeur de projet, un chef de projet et un groupe de travail ont été mis en place en juin 2008. Ce groupe est animé par deux personnes, l'une à compétence géomatique, l'autre urbanisme. Chaque DDT(M) est également représentée par un binôme de même composition. La DREAL est la cheville ouvrière du dispositif, elle a été en particulier chargée de rédiger un marché régional de numérisation, sur lequel les DDT(M) ont droit de tirage. La DREAL assure le suivi du marché et la mise en place du financement. Le CETE du Sud-Ouest est chargé du développement des outils.

Les objectifs de la démarche de numérisation, qui doit être réalisée dans un délai de trois ans, sont de :

- faciliter l'instruction de l'ADS,
- apporter des éléments de connaissance aux outils d'aménagement,
- échanger avec les partenaires,
- pérenniser la production et la mise à jour de données d'urbanisme en associant les collectivités territoriales.

La numérisation peut être effectuée selon trois modes :

- prise en charge par la collectivité à l'occasion de l'élaboration ou de la révision de son PLU ; il peut y avoir accompagnement de la DDT(M) (l'assistance à maîtrise d'ouvrage est gratuite) : explicitation du cahier des charges régional auprès de la collectivité et du prestataire, recette des travaux réalisés par le prestataire ; c'est ce mode qui est la voie privilégiée
- prise en charge par l'Etat en régie, si les DDTM en ont les moyens,
- prise en charge par l'Etat avec le marché régional, avec des critères de priorité régionaux.

Les mesures d'accompagnement prévues comprenaient, outre une valise pédagogique explicitée plus loin :

- un guide interne d'orientation et d'organisation pour la numérisation, dont l'objectif est de fixer et de répartir les rôles entre les différents acteurs principaux ; chaque DDT se l'est approprié pour définir sa propre organisation,
- des outils d'aide à la vérification des travaux de numérisation : check-list de points à vérifier.

L'organisation mise en place dans chaque DDT(M) doit permettre d'instituer une production numérique de PLU, conçus dès le début sous forme numérique pour éditer le document opposable, en y associant les collectivités et leurs prestataires

La montée en puissance du projet est passée par trois phases.

Au démarrage en 2009, les DDT(M) ont procédé à la numérisation, sur des territoires à enjeux, en régie ou avec le marché régional. Les produits ont ensuite été remis aux collectivités, accompagnés d'une action de sensibilisation à la numérisation et de sa mise à jour.

La production Etat en phase active (soit en régie soit sur le marché), correspond à l'impulsion de l'État dans la démarche pour favoriser le mouvement de passage au numérique (format SIG) des documents d'urbanisme, en souhaitant que les collectivités prennent part à la démarche et se l'approprient. C'est primordial pour assurer pérennité de la numérisation par l'Etat.

En 2010, l'Etat informe et sensibilise les collectivités et les bureaux d'études pour mettre en place une logique de numérisation native par la collectivités. L'Etat poursuivra également l'effort de numérisation entrepris en 2009.

Le cahier des charges régional a transposé le MCD CNIG pour le rendre exploitable par Mapinfo (passage d'un modèle conceptuel à un modèle plus physique). Il existe deux versions, l'une pour la dématérialisation des documents papiers, l'autre pour la production native. Les deux référentiels parcellaires, BD Parcellaire et PCI peuvent être utilisés. La numérisation comprend les pièces graphiques, les zonages, les prescriptions, les annexes obligatoires y compris les SUP, les délibérations du Conseil municipal, le rapport de présentation, le PADD, le règlement par zone.

Toutes les SUP ne sont pas numérisées : seules celles qui paraissent difficiles à obtenir de la part du gestionnaire le sont, par exemple les cimetières, les servitudes de halage,

La valise pédagogique évoluera avec les retours d'expérience. Elle est composée de 3 parties :

- l'assistance : des fiches acteur (messages de l'agent de l'État chargé de promouvoir le dispositif vers les élus, l'encadrement et les bureaux d'études), une FAQ évolutive (30 points actuellement) répartie en thématique : gouvernance, aspects économiques, juridiques ; des fiches techniques ; des outils pour faciliter la recette des travaux de numérisation,
- le conventionnement : modèles de lettres de présentation de la démarche aux élus, modèles de convention entre l'Etat et la collectivité (pour la définition d'un niveau d'assistance) et le cahier de charges (décliné pour des numérisations des documents "papier" ou native),
- la communication : elle comprend un diaporama pour les élus et les techniciens, deux plaquettes de communication en masse A4 recto-verso respectivement à l'attention des élus et des prestataires bureaux d'études pour échanger sur les points clés de la démarche.

Premier bilan, point de l'avancement : sur environ 2300 communes de la région Aquitaine, 730 ont un PLU et 740 une carte communale. Le marché à bon de commande a été passé pour 3 ans, il se termine en novembre 2011. Le coût moyen constaté dans le cadre du marché régional s'élève à environ 500 € par PLU/POS, il est de 200 € par carte communale. Ces montants n'incluent pas le temps passé pour la vérification des travaux effectués par le prestataire du marché. 208 documents ont été mis en chantier en 2010 (état en mai), 213 entre 2008 et 2009.

Quelques conditions de réussite apparaissent :

- le fonctionnement en mode projet, qui permet d'aller vite,
- la disponibilité du cahier des charges CNIG,
- des échanges fructueux avec les DREAL Pays de Loire et Bourgogne,
- un niveau départemental motivé,
- la maîtrise des spécifications techniques.

Complémentaire, une attente forte est marquée pour les travaux CNIG menés sur la numérisation des SUP.

ECHANGES AVEC LES PARTICIPANTS

Question : la valise pédagogique est-elle disponible ?

Eric Ballan : elle est téléchargeable sur l'Intranet du ministère.

6 - DEBAT

Animé par Francis Merrien

Avec Jean Yerchoff - AITF, François Salgé - Ministère de l'écologie / DGALN, Benoît Gourgard (CERTU), Christophe Nicolle (Conseil régional des Pays de Loire), Luc de Rosa (DREAL Pays de Loire), Vincent Deshoux (Géo-Vendée) et Eric Ballan (DREAL Aquitaine).

Jean Yerchoff fait part du point de vue de l'AITF. Les SIG se démocratisent ! De plus en plus de collectivités territoriales, des communes aux régions en passant par les départements et les Etablissements publics à caractère inter communaux, mettent en œuvre un SIG. Chacune de ces catégories vise des objectifs différents mais complémentaires.

Les communes sous la responsabilité des Maires sont les premiers aménageurs du territoire national. Sans dresser une liste exhaustive de leurs missions on peut citer pour exemple l'élaboration des PLU, l'instruction des permis de construire, et la dénomination des voies.

Les EPCI ont pris en charge diverses compétences, à l'origine attribuées aux communes, telles la gestion de la voirie, le transport, l'urbanisme prévisionnel, ou encore le développement économique sur leur territoire.

A l'échelon départemental les conseils généraux sont aussi impliqués dans le domaine de l'Information Géographique notamment par la dématérialisation du plan cadastral ou encore l'acquisition du RGE, voir plus selon les initiatives locales.

Enfin les régions jouent de plus en plus un rôle de coordination particulièrement dans leur capacité à accompagner l'élan des collectivités en subventionnant des projets liés à l'information géographique.

A remarquer que toutes ces catégories de collectivités territoriales sont des grands utilisateurs et producteurs d'informations géographiques.

Pour réussir ces missions les collectivités territoriales doivent s'organiser et tenir compte des trois aspects suivants : la relation entre territoires, l'approche normative et le porté à connaissance.

La relation entre territoires

Indépendamment des catégories déjà évoquées, les collectivités sont hétérogènes. Leurs moyens et leur capacité à mettre en œuvre ces systèmes sont souvent proportionnels au poids de leur population.

Toutefois, on peut constater qu'elles sont de plus en plus conscientes des enjeux de l'information géographique et, notamment grâce aux diverses associations qui les regroupent à différents titre (association d'élus comme l'ACUF, l'ARF, l'ADF, l'AMF ou encore d'ingénieur comme l'AITF), de leur complémentarité, donc de la nécessité de partager les données localisées, et de l'intérêt à appliquer le principe de subsidiarité.

Ainsi on voit naître un plus grand nombre de partenariat et d'actions de mutualisation. Citons pour exemple la fourniture de données de référence par les Conseils généraux vers les communes de leurs départements.

La mise en œuvre d'un cahier des charges de dématérialisation des PLU par le CNIG qui regroupe des représentant de l'Etat, des responsables en urbanisme des collectivités territoriales et des responsables géomaticiens de l'AITF font partie de ces actions.

L'approche normative

La directive européenne « INSPIRE » ouvre le partage d'une catégorie des informations géographiques plus particulièrement celles qui ont trait à l'environnement. Or ce partage implique l'interopérabilité des données. Celle-ci passe par une modélisation normée sous forme d'objet géographique des prescriptions et autres règlements touchant au droit des sols.

Le dictionnaire ainsi que le modèle conceptuel des données inscrit dans le cahier des charges précité facilite pour tous cette interopérabilité.

Le porté à connaissance

Les servitudes d'utilité publique représentent un ensemble de données d'autant plus complexe qu'elles sont issues de différents services de l'état et qu'elles sont représentées sur des supports disparates.

Les travaux qui ont permis la rédaction du cahier des charges concernant la numérisation des PLU se poursuivent pour intégrer maintenant la problématique des servitudes. D'abord par l'élaboration d'un recueil de celles-ci et ensuite par une définition des processus intégrant leur modélisation et le « jeu d'acteur/flux de données ».

En conclusion l'élaboration du cahier des charges de numérisation des PLU, comme la réflexion en cours à propos des servitudes, font bien parties des actions qui facilitent la mise en œuvre des SIG et contribuent à leur développement au sein des collectivités territoriales.

Francis Merrien remercie l'AITF pour son rôle dans ce domaine, et souligne l'importance des notions de partage, de mutualisation et de standardisation soulevées par Jean Yerchoff.

François Salgé chargé de mission auprès du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature souligne l'importance de la démarche entreprise pour la DGALN. Les thèmes de compétence de la DGALN sont très variés, urbanisme, habitat, paysage, eau, biodiversité, ... et le PLU devient une information transversale utile y compris dans le champ de la biodiversité. Derrière la numérisation des PLU, le moteur est la dématérialisation des procédures de l'ADS, démarche dans laquelle la DGALN est fortement impliquée : pour aller plus vite, l'utilisation d'informations localisées est nécessaire. Le développement d'une application – GéoADS – a été décidé, elle s'appuie sur le plan parcellaire, l'orthophoto et le PLU. Le CETE de l'Ouest a été désigné comme point d'appui national pour l'ADS (PAN ADS) et comme point national de diffusion (PND) pour l'urbanisme.

Egalement, la directive INSPIRE prévoit dans son annexe III que les données sur « l'usage des sols » soient soumises aux obligations de la directive. François Salgé a le rôle de facilitateur dans le groupe de travail européen qui est mis en place. Il pourra ainsi soutenir le travail fait en France. Le temps passé sur la numérisation des PLU sera donc ainsi récupéré à moindre coût.

Question :

- **où en est-on de la validation juridique des documents numériques ?**
- **y a-t-il une volonté de valoriser les expériences positives des DDT(M), les contextes locaux étant très différents ?**

Pour **François Salgé**, la validation juridique des documents numériques commence à bouger. Ce qui a été fait avec les notaires pour la signature électronique des actes authentiques est un bon exemple, encourageant. Les difficultés réglementaires doivent être réglées.

Pour la 2° partie de la question, **Francis Merrien** indique que le CNIG nouveau – dont le décret est en consultation interne – qui sera centré sur la mise en œuvre d'INSPIRE, pourra assurer la valorisation des expériences.

François Salgé déclare que les travaux faits par le PAN ADS et la valise pédagogique ont vocation à être mis à disposition de quiconque. Les modalités ne sont pas encore arrêtées, en particulier le contenu doit être épuré pour ôter les particularités propres au ministère du développement durable. Les documents seront rendus accessibles sur le site www.geomatique-aln.fr

Question :

- **le nouveau MCD induit-il des reprises de travaux menés avec l'ancien ?**
- **lorsque les deux référentiels parcellaires auront été unifiés, faudra-t-il reprendre les travaux de numérisation ?**

François Salgé répond que le travail a été fait pour que qu'il n'y ait pas de problème.

Jean Yerchoff a beaucoup apprécié le MCD, qui apporte des éléments structurants nouveaux, qu'il va intégrer dans les bases de données de l'agglomération de Nantes.

Christophe Nicolle indique avoir utilisé plusieurs modèles de données successivement, depuis le 1^{er} dans la Vendée : si les données sont bien structurées, il n'y a pas de problème.

Sur le référentiel PCI, deux observations : il n'y a pas de continuum, et des modifications dues à des améliorations sont apportées par la DGFIP. Le programme GÉOPAL a lancé un chantier en Pays de Loire pour convaincre les services fiscaux d'évoluer vers un continuum géographique. Il souhaite que les modèles de transformation antérieure puisse être réutilisés de la même façon, pour éviter de tout ressaisir, la faisabilité de ces procédures reste à être démontrée.

Francis Merrien rappelle que des travaux importants sont engagés depuis quelques mois entre la DGFIP et l'IGN, pour essayer d'améliorer et de faire converger les deux produits. Le sujet est difficile, mais les choses évoluent dans le bon sens. Une des difficultés réside dans le fait que l'IGN n'a pu jusqu'à présent corriger que les erreurs comprises dans la limite des tolérances de la DGFIP.

François Salgé considère que le choix du fond parcellaire est un faux problème, comparé à l'ancienneté des fonds sur lesquels les documents d'urbanisme sont numérisés.

Christophe Nicolle considère que des moyens pourraient être affectés au PCI vecteur.

Jean Yerchoff estime qu'à travers l'application des règles d'urbanisme, l'aménagement des territoires, la construction de logements ou bâtiments neufs et la création d'infrastructures, c'est le « terrain » qui bouge, et que le PCI vecteur évoluera en conséquence dans le cadre national de sa mise à jour mise en oeuvre par la DGFIP.

Pour **Christophe Nicolle**, il faut résoudre la question de la superposition d'un PLU numérisé à un temps T1, avec le PCI vecteur actualisé à un temps T2.

Francis Merrien estime que la question n'est pas très grave pour le PLU qui indique le droit à la parcelle. Elle l'est beaucoup plus pour les servitudes et les risques, rattachés à un générateur qui est rarement une parcelle.

Question : après le modèle de cahier des charges, est-ce qu'un modèle de DCE et/ou des grilles d'analyse d'offres vont être proposées ?

José Devers répond que la démarche en cours au CNIG n'a pas prévu une telle production. Mais sur le site geomatique-aln.fr, dans la partie réservée aux PLU, existe une rubrique « Bonnes pratiques » : ceux qui ont utilisé des grilles et DCE peuvent les adresser à Benoît Gourgand qui les mettra en ligne.

François Salgé considère qu'il s'agit du début d'un wikiPLU !

7 - CONCLUSION

Francis Merrien remercie tous les participants, les intervenants et l'ENSG qui a accueilli cette conférence.