



RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

Projet présenté par le DT

Contact suivi du dossier : François Mumenthaler

Contact secrétariat : Catherine Rieder

Version définitive LG: - rd sur le sitg 08.02.2006 ok.doc

Visa de la chancellerie d'Etat :

Projet adopté par le Conseil d'Etat

(visa du Conseil d'Etat)

sans modification
 avec modification(s)

Remarque(s) :

Au Grand Conseil de la
République et canton de Genève
Hôtel de ville
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
1204 Genève

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les députés,

Nous vous soumettons en annexe le

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'évaluation de la loi
relative au système d'information du territoire à Genève**

adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance de ce jour.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, l'expression de
notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :

Le président :

Robert Hensler

Pierre-François Unger

Annexe mentionnée

RD

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur l'évaluation de la loi relative au système
d'information du territoire à Genève**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 17 mars 2000, le Grand Conseil a adopté la loi relative au système d'information du territoire à Genève (B 4 36). Cette dernière est entrée en vigueur le 1er septembre 2001. En son article 10, il est disposé qu'après trois ans, le Conseil d'Etat confie à une instance extérieure le mandat d'évaluer le fonctionnement de la loi et du système d'information du territoire à Genève (SITG).

En accord avec le comité directeur du SITG, cette évaluation, initiée en automne 2004, a été confiée en mars 2005 à l'unité de politique locale et d'évaluation des politiques publiques de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP).

L'évaluation détaillée est annexée au présent rapport.

1. Rappel historique

Dans les années quatre-vingt, plusieurs représentants de différentes collectivités publiques ou établissements publics autonomes déploraient l'absence d'un échange transversal de l'information à référence spatiale. Coordonner et mettre en commun les informations géographiques disponibles devenait une véritable nécessité.

Sur la base de ce constat, dans un souci de transversalité renforcée avec l'ensemble des partenaires concernés, le SITG est officiellement créé à l'origine par un arrêté du Conseil d'Etat, le 27 mars 1991. Les grands principes du partage d'information géographique sont ainsi fixés. Les

partenaires (l'Etat de Genève, l'Association des communes genevoises (ACG), la Ville de Genève et les Services industriels de Genève) ont élaboré une Charte du SITG, approuvée le 1^{er} juin 1992 par le comité directeur du SITG. Par la suite, d'autres membres ont rejoint le SITG : l'Aéroport international de Genève, le 25 mars 1998, puis la Fondation pour les terrains industriels et les Transports publics genevois, le 22 mars 2000.

Cette charte (voir <http://www.sitg.ch/objectifs/charte.asp>) fixe l'organisation interne et les engagements réciproques entre les différents partenaires, qui sont organisés sous forme de réseau.

Les objectifs principaux sont les suivants :

- coordonner et mettre à disposition des données directement relatives au territoire;
- permettre l'accès pour les divers services administratifs à l'information géographique;
- faciliter l'entraide administrative.

Dans le cadre de l'audit général de l'administration cantonale effectué par la société Arthur Anderson en 1996, il avait été relevé que « la structure originale, illustrant l'aptitude à la coordination au sein de l'administration cantonale, entre différents niveaux d'administrations publiques... [le SITG] est un modèle de coopération et de coordination » (rapport spécifique n° 45). Le consultant soulignait cependant l'absence d'une base légale régissant le SITG.

La loi votée par le Grand Conseil le 17 mars 2000 y remédie. Elle pose le cadre général du SITG et confirme la charte en tant que texte régissant les rapports entre les partenaires.

Conformément à la loi et à la charte, l'ensemble des activités et des documents du SITG sont publics et mis à disposition sur le site <http://www.sitg.ch>.

2. Organisation du SITG

Le **comité directeur** est l'instance d'orientation, de contrôle, de validation, de décision et d'arbitrage pour la mise en place du SITG. Il est composé de représentants des partenaires sur le plan administratif.

La **commission des fournisseurs et usagers** constitue le lieu de rencontre des clients (besoins) et des fournisseurs (ressources) en matière

d'information géographique. Elle est composée de responsables de services gestionnaires de données.

La **commission technique** élabore des recommandations techniques et l'architecture du SITG. Elle propose au comité directeur des normes et des standards notamment en matière d'échange de données, de méthodologie, d'analyse et de développement d'applications, de sécurisation, de protection et d'exploitation du système. Elle est composée de représentants des services exploitant des données géographiques, du service des systèmes d'information et de géomatique et du centre des technologies de l'information de l'Etat (CTI).

Le **support technique**, selon l'article 7 de la loi et de l'article 1 de son règlement d'application (B 4 36.01), est assuré par le service des systèmes d'information et de géomatique (SSIG) du département du territoire. De manière transversale, le centre de compétence géomatique du SSIG assure principalement les prestations suivantes :

- intégrer, normaliser, assurer la cohérence et l'administration des données de références ainsi que les données communes;
- assurer la diffusion et la valorisation des informations et des produits;
- conseiller et assister les départements, services et offices pour tous les aspects géomatiques;
- saisir et convertir, en collaboration avec les institutions maîtresses, des informations liées à la gestion du territoire;
- collaborer avec tous les centres de compétence des partenaires pour les projets liés à la gestion du territoire.

Il faut rappeler que la mise en place du service des systèmes d'information et de géomatique n'a pas nécessité la création de nouveaux postes. Elle a été réalisée par le regroupement de compétences en systèmes d'information et en géomatique à l'époque dispersées dans divers services.

3. Evaluation de la loi

Objet de l'évaluation

L'évaluation a été construite autour des cinq questions suivantes :

- quelles sont les caractéristiques des différents types d'utilisateurs actuels et potentiels du SITG ?
- les services du SITG répondent-ils aux besoins en information géographique des utilisateurs ?

- des services utilisent-ils des données géographiques pour fournir leurs prestations sans avoir recours au SITG ?
- comment les institutions maîtresses jugent-elles l'effort consenti pour mettre à disposition des données de qualité et les mettre à jour ?
- les objectifs de coordination, de mise en commun des données, d'accessibilité de l'information et d'entraide administrative ont-ils été atteints ?

Pour répondre à ces questions, l'évaluateur s'est basé sur une analyse des documents fixant l'organisation et le fonctionnement du système, une analyse juridique de la loi, du règlement et de la charte, ainsi que sur une douzaine d'entretiens semi-directifs auprès de membres des organes du SITG et d'un représentant des bureaux d'ingénieurs privés. Par ailleurs, une enquête en ligne auprès de trois cents utilisateurs a permis de mesurer leur niveau de satisfaction.

Le SITG est une structure originale en réseau

Le SITG est une organisation fondée sur un réseau de partenaires sans structure administrative de conduite propre et sans centre de responsabilité budgétaire formel. Chaque partenaire assume ses responsabilités financières et participe équitablement aux charges, produits et investissements communs, en ayant pour règle le pragmatisme et la recherche de consensus.

Tous les processus de décision sont basés sur le respect et la prise en compte des intérêts de chacun, qu'il s'agisse de la détermination de nouveaux projets ou de leur financement. La clé de répartition des charges est définie de façon équitable en fonction des projets communs. Les intérêts convergents des différents partenaires de disposer d'informations fiables et le bénéfice d'image acquis par le SITG favorisent un véritable partenariat entre fournisseurs et usagers de données géographiques.

Le SITG se distingue favorablement parmi les cantons romands

Une comparaison des systèmes d'information géographiques entre cantons n'a pas été effectuée dans cette étude, ce travail ayant déjà été réalisé récemment dans le cadre d'un mémoire de l'IDHEAP [Alain Buogo, 2004], au plan des cantons romands. Le résultat de cette dernière comparaison permet de mettre en évidence les spécificités du SITG, à savoir son caractère de pionnier en matière de coordination de l'information géographique, sa structure en réseau et l'importance du volume des géodonnées mises à disposition.

Les prestations du SITG sont utilisées

Les prestations du SITG sont accessibles à tous les usagers, publics ou privés. Parmi eux, ce sont les services cantonaux, partenaires du système, qui les sollicitent le plus. La grande majorité des répondants consultent le SITG au moins hebdomadairement. Le site Web est le service le plus connu du SITG, 50 à 70 % des usagers connaissant les différents moyens de consultation ou d'extraction.

Le nombre de cartes consultées par année à travers le site Web du SITG est passé de 1,1 million en 2000 à 3,5 millions en 2004. Environ 20 000 usagers par mois se connectent directement au site Web. Le nombre de commandes directes, en provenance de tiers ou de mandataires de partenaires, a doublé entre 2001 et 2004, passant de 96 à 184 commandes. Il faut relever que les services et offices des partenaires ne passent pas par le processus de commande, mais ont un accès direct et permanent aux serveurs de données du SITG.

Les prestations du SITG satisfont la grande majorité des utilisateurs ayant répondu au questionnaire

Une très large majorité des personnes ayant répondu à l'enquête est d'avis que sans le SITG, elles n'auraient pas d'accès à certaines données. Elles utiliseraient moins de données géographiques informatisées, la qualité du service baisserait et le coût de celui-ci augmenterait. Les données sont généralement jugées de très bonne qualité, particulièrement par rapport à leur fiabilité, leur actualité et leur utilité. Globalement, 84 % des personnes ayant participé à l'enquête sont satisfaites des prestations offertes par le SITG.

Les principales critiques adressées au SITG concernent la rapidité d'accès au système depuis l'Internet. Elles concernent également la difficulté d'utilisation que rencontrent des non professionnels.

Des fournisseurs satisfaits et prêts à s'engager plus

Tout partenaire du SITG est tenu, en fonction de sa mission et des fondements juridiques y relatifs, de gérer son patrimoine de données. Par conséquent, il a le devoir de s'assurer de leur qualité, de leur contrôle, de leur mise à jour, de leur diffusion et de leur intégration dans les systèmes d'information transversaux.

L'adoption d'une référence spatiale commune est considérée par les fournisseurs comme l'un des apports les plus importants de la coordination et

de l'entraide entre partenaires. Beaucoup estiment par ailleurs que le SITG a très clairement facilité la valorisation de leurs données et soulignent les avantages en termes de ressources épargnées et d'accessibilité aux données des autres institutions maîtresses.

L'effort consenti pour le contrôle de la qualité et la protection des données, ainsi que pour leur mise à jour et leur mise à disposition, est en règle générale jugé comme adéquat. Deux tiers des fournisseurs seraient cependant prêts à plus d'efforts en cas de besoin. Il faut relever que si le SITG n'existait pas, les fournisseurs auraient les mêmes obligations en termes de qualité, d'exhaustivité et de protection de leurs données.

Transparence du fonctionnement et du financement

La transparence sur le fonctionnement du SITG s'effectue à travers la publication des procès-verbaux des différents organes du SITG et des documents sur l'organisation (loi, Charte, etc.) publiquement disponibles sur le site Web du SITG.

La transparence financière du SITG exigée par la loi n'existe cependant pas totalement. L'accès à cette information n'est pas aisé. Aucun document sur les coûts spécifiques des projets communs et leur répartition entre les partenaires n'est disponible publiquement. La transparence des coûts n'est possible qu'au moyen d'une comptabilité analytique, qui n'est pas encore en usage dans l'administration. Il faudra attendre la mise en œuvre du projet « Ge-Pilote » - qui introduira une comptabilité analytique liée aux groupes de prestations - pour que cette transparence soit assurée.

De la nécessité d'un organe de supervision ?

L'ensemble des activités menées par le SITG est inscrit dans la poursuite des objectifs fixés par la loi B 4 36. Un superviseur - actuellement le service d'audit interne des Services industriels de Genève - est chargé de s'assurer de leur atteinte. Ce contrôle avait à l'époque été souhaité pour faire face à l'incertitude que pouvait créer la mise en place d'un fonctionnement de plusieurs structures administratives en réseau.

Aujourd'hui, la question de l'utilité d'un tel contrôle est remise en cause par les évaluateurs. En effet, les moyens mis à la disposition du contrôleur ne lui permettent de s'assurer que d'un contrôle de régularité, tandis que le contrôle financier est assuré par l'inspection cantonale des finances (ICF) et la commission de gestion du Grand Conseil. Le mode de supervision inscrit dans la loi peut par ailleurs paraître inadéquat au vu de l'absence de véritable

pouvoir de décision conféré à l'organe de supervision, qui dépend directement et exclusivement du comité directeur.

Au surplus, le rattachement de l'organe de supervision à l'un des partenaires n'est pas forcément une garantie d'impartialité. Dans un régime de partenariat multilatéral, le superviseur pourrait en effet potentiellement se trouver paralysé, selon certaines conjonctions d'intérêts, heureusement jamais vécues jusqu'ici.

La question de l'ouverture aux privés est posée une nouvelle fois

Le SITG est une organisation ouverte et à géométrie variable. Depuis sa création, plusieurs partenaires y ont été admis. La question qui se pose une nouvelle fois aujourd'hui est celle de savoir s'il faut ouvrir le SITG aux entreprises privées. Au-delà de ne pas être souhaitable à ce stade, une telle ouverture n'est pas envisageable, la loi ne prévoyant son accès qu'à des entités publiques en tant que partenaires.

L'intégration d'acteurs privés poserait le problème de l'homogénéité des partenaires et créerait une dissymétrie, puisque chaque partenaire est actuellement à la fois fournisseur et usager, ce qui ne serait clairement pas le cas des partenaires privés qui ne sont pas propriétaires de données géographiques. Le SITG repose en effet fondamentalement sur le principe du donnant-donnant.

Une structure basée sur le principe de gagnant-gagnant à pérenniser

La pérennité du système ouvert du SITG est basée sur une double dynamique. Premièrement, tous les partenaires sont gagnants, chacun trouvant en quelque sorte un retour important par rapport à son investissement, y compris des gains en termes d'image pour les acteurs et institutions concernées. Deuxièmement, la dynamique des personnalités impliquées est d'une grande importance pour une bonne continuité de la structure en réseau basée sur des rapports pour partie également informels. Il convient donc d'être attentif à la relève des acteurs principaux.

Un potentiel à exploiter

Les pratiques du secteur public laissent supposer une faible reconnaissance du besoin de recourir à des informations géoréférencées parmi les acteurs actifs dans les politiques publiques n'ayant pas une incidence spatiale aussi directe que celle par exemple de l'aménagement du territoire ou de la mobilité. Ceci est assez surprenant dans la mesure où la

plupart des politiques publiques ont, à un moment ou à un autre, une incidence sur la gestion du territoire.

Certains services publics ne connaissent pas les prestations du SITG, alors qu'ils utilisent des données géographiques, tandis que d'autres, notamment parmi ceux ayant un accès direct aux serveurs, utilisent les services du SITG sans le savoir.

Autant de points qui, dans une phase de renforcement de la coordination des politiques publiques, postulent pour un potentiel de développement du SITG.

Conclusion de l'évaluateur

Il est rare qu'une évaluation aboutisse à un bilan aussi positif. Le système mis en place est en adéquation avec les missions du SITG. L'engagement de ses acteurs clés en font un exemple au niveau romand, comme en témoignent les travaux de l'IDHEAP [*Alain Buogo, 2004*].

Le SITG est également un exemple en termes d'organisation administrative.

4. Evolution du SITG

Prise en compte des faiblesses identifiées

Le Conseil d'Etat attend du comité directeur et du CTI qu'ils oeuvrent conjointement dans le sens de corriger les faiblesses identifiées par l'évaluateur. Il s'agit en particulier :

- de renforcer les infrastructures informatiques, afin d'améliorer la disponibilité des applications, notamment celles accessibles depuis l'Internet;
- d'intégrer le SITG dans le réseau national de géodonnées en cours de mise en oeuvre par la Confédération (projet E-Geo);
- de simplifier dans la mesure du possible les interfaces utilisateurs;
- de développer des géoservices spécifiques aux besoins des divers métiers des administrations;
- de promouvoir les prestations du SITG auprès des services ignorant le potentiel de l'information géographique pour leurs activités.

Après analyse, pour des raisons financières, il ne peut cependant pas être systématiquement donné suite aux remarques et propositions d'amélioration spécifiques souhaitées par certains utilisateurs, touchant à titre exemplatif à la qualité des données. Au-delà, les partenaires du SITG saisissent et gèrent leur patrimoine informationnel selon des fondements juridiques, lesquels définissent largement les données à prendre en compte ainsi que la qualité et la fiabilité requise.

Ouverture sur la région transfrontalière

De plus en plus, pour nombre de politiques publiques mises en œuvre, les frontières institutionnelles s'effacent au profit de périmètres d'intervention nouveaux correspondant au bassin économique et de vie franco-valdo-genevois, à l'appui des structures de travail et décisionnelles existantes.

Cette considération est particulièrement pertinente en ce qui concerne les données géoréférencées. Il est dès lors indispensable de développer également, dans l'intérêt de chacun, une base de données géographiques homogène et aisément accessible pour ce vaste espace, à l'appui de normes et standards communs. A cet effet, une structure de coordination et d'échange d'informations - système d'information du territoire lémanique (SITL) - a été mise en place avec les départements de l'Ain, de la Haute-Savoie et le canton de Vaud en 2003.

Par ailleurs et dans le même esprit, lors de sa séance du 8 décembre 2005, le comité directeur du SITG a formellement accepté l'Institut Géographique National français (IGN) comme partenaire du SITG. Avec cette extension, il sera désormais possible de disposer des données de cet organisme sur l'ensemble des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie.

Organe de supervision

A la lecture du rapport et au vu du bon fonctionnement du système, le Conseil d'Etat estime qu'un superviseur tel qu'il est prévu par la loi en son article 8 n'est plus utile. L'inspection cantonale des finances, voire la commission de gestion du Grand Conseil peuvent en tout temps auditer le fonctionnement du SITG.

Le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil une modification de la loi allant dans ce sens.

Ouverture aux organismes privés

Le Conseil d'Etat ne souhaite pas que le SITG soit ouvert à des organismes privés. Généralement ceux-ci ne sont pas propriétaires de données géographiques. Dans le cas contraire, leurs données ne pourraient très certainement pas être mises à disposition gratuitement aux partenaires, ni remises à des tiers pour un coût marginal selon l'article 6 de la loi. Comme le relève le rapport de l'IDHEAP, l'intégration d'acteurs privés poserait le problème de l'homogénéité des partenaires et risquerait d'entraîner des dysfonctionnements du système.

5. Conclusion

Sur la base du rapport de l'IDHEAP, il apparaît que les objectifs de coordination, de mise en commun des données, d'accessibilité de l'information et d'entraide administrative ont été largement atteints. Ceci explique très certainement que nombreux sont ceux qui souhaitent que ce mode d'organisation soit généralisé, en particulier à d'autres systèmes d'information transversaux. Une réflexion à cet égard doit être initiée pour en examiner l'opportunité.

Enfin, le Conseil d'Etat se plaît à relever que le SITG n'est pas source de coûts, mais au contraire permet une utilisation plus efficiente des ressources, tant humaines, financières que techniques mises à disposition des partenaires du système qui s'inscrit parfaitement dans le cadre que trace GE-Pilote pour les prestations de l'Etat.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger

Annexe :

*Evaluation du Système d'information du territoire genevois (SITG) IDHEAP,
décembre 2005*