

Fonds européens : l'heure du décollage



DANS L'ACTU P.2

• FPIC 2016 : LES IMPACTS LIÉS AUX ÉVOLUTIONS DE PÉRIMÈTRES

SPÉCIAL SDCI P.4

• CARTE SYNDICALE : UNE RÉFORME AU LONG COURS

FOCUS P.6

• OPEN DATA : RUÉE VERS LES DONNÉES

DROIT P.10

• LE CADRE JURIDIQUE DE L'OUVERTURE DES DONNÉES

RESSOURCES HUMAINES P.19

• LES PROFILS DES 200 000 AGENTS INTERCOMMUNAUX

@DonDigeo



ÉDITORIAL

Charles-Éric Lemaigren
Président de l'AdCF

Pour une politique nationale des territoires

Depuis plusieurs années, l'« égalité des territoires » s'est imposée comme un nouveau mot d'ordre employé à foison et de manière parfois incantatoire. Un ministère lui est dédié. Des comités interministériels s'efforcent de la traduire en politiques publiques concrètes. Un commissariat général (CGET), issu de la Datar, en est le bras exécutant. Même si l'expression compte autant d'adeptes que de critiques en raison des ambivalences dont elle peut être porteuse, chacun comprend aisément aujourd'hui ce qui est en jeu : le risque d'une France à deux ou trois vitesses. Nos territoires sont très divers, c'est un fait. Les traiter de manière uniforme n'aurait guère de sens. Dont acte. Pour autant, les élus et habitants de nos territoires attendent une même considération dans les politiques publiques et une réelle égalité des chances de développement. Nombreux sont ceux qui redoutent, dans les campagnes mais aussi dans les villes petites et moyennes ou dans les tissus périurbains des métropoles, une sorte de déclassement territorial. La géographie des votes extrêmes recoupe en partie ce malaise. Par-delà nos frontières – pensons au récent Brexit ! –, d'autres nations connaissent cette opposition croissante entre les centres et les périphéries, des clivages spatiaux entre « gagnants » et « perdants » de la mondialisation...

« Nos territoires attendent une même considération dans les politiques publiques »

La France a une longue tradition de cohésion territoriale. Elle a la chance d'être épargnée par les remises en cause des solidarités nationales et des transferts financiers entre régions que connaissent nos voisins belges, italiens ou espagnols. Notre cohésion territoriale est réelle ; mais elle est fragile et menacée. Il est de notre responsabilité collective de la préserver en agissant à la racine des problèmes et non sur les seules conséquences. Or, depuis trop longtemps, les politiques d'aménagement du territoire ne semblent plus agir que sur des instruments marginaux et des recettes de poche, sans emprise sur les programmes d'investissements d'avenir et les décisions sectorielles des ministères. La décentralisation et la régionalisation ne doivent pas signifier l'abandon de toute politique nationale des territoires, mais au contraire inviter à une réelle coproduction d'une stratégie nationale entre l'État et les collectivités. C'est ce récit qui fait aujourd'hui défaut. C'est celui-ci qu'il faut construire pour apaiser les inquiétudes des territoires, réinterroger nos politiques publiques et leur traduction spatiale.



FPIC 2016 : les impacts liés aux évolutions de périmètres

Les communes et communautés ont, pour la plupart, reçu les notifications concernant le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2016. De nombreuses surprises et interrogations sont suscitées par les montants prélevés ou alloués. Les premières évolutions de la carte intercommunale, intervenues en Île-de-France et dans la Métropole Aix-Marseille Provence, constituent sans doute l'une des explications majeures.

De nombreuses communautés adhérentes ont fait part de leur étonnement devant la progression, parfois très significative, de leur contribution au FPIC en 2016. Sans que cela soit à ce stade confirmé par la DGCL, plusieurs facteurs d'explications sont envisageables et, parmi eux, les effets des premières

à travers son PFIA au regard de la moyenne nationale des PFIA, constitue une variable essentielle.

Autres modifications

Au plan national, on observe que la valeur de point utilisée pour répartir prélèvements et attributions augmente en 2016 plus vite que la croissance de l'enveloppe nationale. Pour mémoire, en 2016, le montant du FPIC est fixé à un milliard d'euros. Si la montée en charge initialement prévue avait été respectée, cette croissance aurait dû être de 2 % des recettes fiscales des collectivités du bloc local (communes et communautés), soit environ 1,15 milliard d'euros. Toutefois, prenant en considération la situation financière très contrainte des collectivités, le législateur a souhaité introduire une étape intermédiaire et limiter la progression de 2016 à celle de 2015 (210 millions d'euros). En outre, plusieurs modifications introduites en 2016 peuvent également expliquer les évolutions des situations individuelles. C'est le cas du relèvement de l'effort fiscal à 1 (contre 0,9 en 2015), qui a pour effet de « sortir du jeu » un certain nombre de territoires éligibles en 2015.

Faire évoluer le FPIC pour le sauvegarder

Pour tenir compte de ces évolutions, plusieurs dispositions ont été prévues par le gouvernement. Anticipant les implications des transformations de périmètres sur le fonctionnement du FPIC, le législateur a introduit lors de la dernière loi de finances, pour les bénéficiaires, une garantie de sortie dégressive sur trois ans pour les ensembles intercommunaux qui perdraient leur éligibilité au FPIC en 2016 : soit 90 % du montant « N-1 » en 2016, 75 % en 2017 et 50 % en 2018. Cette garantie pourrait ainsi être largement sollicitée, alors que de nombreuses transformations de périmètres et fusions de groupements sont attendues. D'autres dispositions de la loi de finances pour 2016 concernent les évolutions sur la répartition interne et les conditions de majorité pour la distribution dérogatoire, dite libre.

Cependant, ces dispositions, ainsi que le resserrement du nombre de contributeurs, ont pour effet de réduire le nombre de territoires concernés par le FPIC, avec pour risque de le fragiliser à terme. De façon évidente, les débats relatifs à la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) devront impérativement élargir la réflexion à une évolution du FPIC.

Claire Delpech

“ Le classement national d'un territoire à travers son PFIA constitue une variable essentielle ”

évolutions de périmètres recensées en 2016 avec la mise en œuvre du schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) en Île-de-France et la création des établissements publics territoriaux (EPT) du Grand Paris, qui constituent l'unité de base prise en compte dans le calcul en tant qu'ensemble intercommunal.

Le premier effet des fusions de communautés entraîne des modifications dans la répartition du FPIC au niveau des « ensembles intercommunaux ». Des communautés « riches » fusionnant avec des communautés « pauvres » voient leur situation évoluer. Un territoire bénéficiaire peut ainsi devenir contributeur et inversement.

Croissance du PFIA : une bonne nouvelle ?

Le second effet est mécanique. Les communautés issues d'une fusion au 1^{er} janvier 2016 devraient voir, dans une grande majorité de cas, leur potentiel financier agrégé (PFIA) baisser. En effet, ces groupements issus de fusions de plusieurs communautés enregistrent une croissance de leur population parfois significative et souvent bien plus importante que la croissance des assiettes fiscales nouvellement agrégées. La courbe de progression du coefficient logarithmique accentue par ailleurs ce phénomène. Dans un premier temps, cela apparaît comme une bonne nouvelle. En pratique, les effets de mouvements affectant une ou plusieurs communautés se répercutent sur l'ensemble du dispositif. Mais avec deux communautés sur trois appelées à fusionner, cet avantage provisoire disparaît. Le FPIC fonctionnant en enveloppe fermée, ceux qui demeurent contributeurs sont appelés à financer davantage pour atteindre l'enveloppe de distribution prévue (un milliard d'euros en 2016). Le phénomène joue en sens inverse pour les bénéficiaires, moins nombreux, qui partageront les montants redistribués. De fait, la position relative d'un ensemble intercommunal,

POUR ALLER
PLUS LOIN

Télécharger la note de l'AdCF
présentant les propositions de
l'association pour une amélioration du FPIC
sur www.adcf.org

Pour le Sénat, les associations de collectivités ne sont pas des lobbies

À la suite de l'Assemblée nationale, le Sénat a examiné le 5 juillet en première lecture le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dit « Sapin 2 ». Ce projet de loi comporte des éléments relatifs à la transparence de la vie publique et aux lanceurs d'alerte. Mais le point générant le plus de débats est peut-être l'article 13, qui fixe de nouvelles règles en matière de contrôle des activités des « représentants d'intérêts », ou lobbyistes.

“ Le Sénat conserve la création d'un répertoire unique des représentants d'intérêts ”

Le texte les définit – pour la première fois – en ces termes : « Sont des représentants d'intérêts les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, (...) dont l'activité principale ou accessoire a pour finalité d'influer,

pour leur compte propre ou celui de tiers, sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire. »

Des « responsabilités d'intérêt général »

Le texte exclut de cette liste les partis politiques et les organisations syndicales de salariés. Le 15 juin, les députés avaient obtenu l'ajout à ces derniers des organisations patronales et en avaient supprimé les associations à objet culturel. Une ambiguïté demeurait cependant sur le cas des associations d'élus, qui restaient considérées comme des lobbies dès lors qu'elles entraient en contact avec les cabinets ministériels et les parlementaires. Une ambiguïté levée lors de l'examen du texte au Sénat par un amendement porté par Alain Vasselle. Le sénateur de l'Oise a ainsi expliqué qu'il convenait d'exclure des représentants d'intérêts les associations d'élus « qui participent au débat public, au titre de leurs responsabilités d'intérêt général, et qui ne peuvent être considérées comme des représentants d'intérêts privés. » Par ailleurs, les sénateurs ont choisi de conserver la création d'un répertoire unique des représentants d'intérêts, rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

AP



Le projet de loi « Sapin 2 » fixe de nouvelles règles en matière de contrôle des activités des « représentants d'intérêts », ou lobbyistes. / © Pierre VASSAL / HAYTHAM-REA

SDCI : des élus locaux « proactifs » selon un rapport parlementaire

Le 11 juillet dernier, la mission sénatoriale de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales rendait public son deuxième rapport d'étape. À cette occasion, les sénateurs ont souligné le caractère « proactif » des élus locaux lors de l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), guidés par la volonté de structurer le territoire régional et de dynamiser son tissu économique.

Néanmoins, les membres de la mission n'ont pas oublié de rappeler les difficultés rencontrées au cours de l'exercice du fait notamment des blocages suscités par les délais imposés par la réforme. À ce titre, ils regrettent que la proposition de loi du sénateur Jacques Mézard, qui visait à assouplir le calendrier des fusions, n'ait pas abouti.

Devenir des compétences

De même, le devenir de certaines compétences de proximité assurées jusqu'ici par des communautés de communes suscite de fortes interrogations dans le cas de fusions avec des ensembles urbains. L'un des effets indirects de la réforme pourrait alors être la création de syndicats en charge de compétences

portées précédemment par les communautés. Les sénateurs attirent également l'attention sur la représentation des communes dans les nouveaux groupements et appellent à une collaboration étroite avec l'ensemble des maires et des conseils municipaux afin de garantir l'acceptation et la réussite de la réforme.

“ Les sénateurs appellent à une collaboration étroite avec l'ensemble des élus municipaux ”

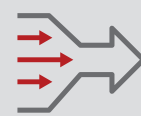
Un autre aspect du rapport porte sur les effets des lois Maptam et NOTRe sur les groupements urbains, dont le développement est souligné et analysé à l'aune de la fusion des régions. Le fonctionnement même de ces ensembles urbains est aussi abordé grâce à l'exemple des services des métropoles Rouen Normandie et de Bordeaux : leur gestion déconcentrée participe au maintien de la proximité et à la cohésion avec les périphéries, qu'elles soient semi-urbaines ou rurales.

Benjamin Mittet

En bref

+18,7 %

C'est l'augmentation du nombre de réservations à la vente de logements au 2^e trimestre 2016 par rapport au 2^e trimestre 2015, soit une progression très marquée. Les mises en vente sont également en hausse, avec une augmentation de 24,2 % par rapport au 2^e trimestre 2015. Ces indicateurs, publiés par le Commissariat général au développement durable (CGDD), témoignent de la dynamique du secteur du logement. « Ces résultats (...) sont un signe très positif pour l'activité et pour l'emploi dans les mois à venir, car les ventes d'aujourd'hui sont les permis et les mises en chantier de demain », a déclaré Emmanuelle Cosse, ministre du Logement.



Sraddet : un décret et une ordonnance

Un an après la publication de la loi NOTRe, les textes d'application relatifs aux nouveaux schémas régionaux d'aménagement « intégrateurs » et « prescriptifs » sont enfin parus et vont permettre aux exécutifs régionaux d'engager les chantiers. Une ordonnance, parue le 27 juillet 2016, a été suivie d'un décret publié le 3 août. Ces deux textes organisent les modalités de la fusion en un seul des différents schémas régionaux préexistants (Sraddt, SRCAE, SRCE, schémas des transports et de l'intermodalité, plan régional des déchets...). Un « choc de simplification » soumis durant plusieurs mois à d'intenses tractations entre administrations et à la forte mobilisation d'acteurs attachés à « leur » document sectoriel de référence. Très cadrée par la loi NOTRe, l'écriture de l'ordonnance et du décret a néanmoins permis de préserver l'ambition simplificatrice du législateur.



Première obligation souveraine verte

La France sera le premier État à se lancer sur le marché des obligations souveraines vertes, ou *green bonds*. Un signal pour confirmer « son rôle moteur, dans la continuité des ambitions de l'accord de Paris sur le climat de décembre dernier, en devenant le premier État au monde à émettre un emprunt vert », expliquent Ségolène Royal, ministre de l'Environnement et Michel Sapin, ministre des Finances, dans un communiqué commun. L'obligation verte consiste en un emprunt financier destiné à financer des projets à vocation environnementale, et notamment des infrastructures. Un dispositif jusqu'alors principalement utilisé par les entreprises et les collectivités. Au final, 9 milliards d'euros devraient être mobilisés à partir de l'année prochaine et sur une durée de trois ans, et participeront notamment au financement des projets « verts » du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA3). Un montant non négligeable dans un marché mondial des *green bonds* en pleine expansion : 13 milliards de dollars « seulement » en 2013 pour près de 100 milliards cette année.

Il l'a dit...



© Lionel Pagès

« La hausse du fonds de péréquation intercommunale, qui augmentait le taux de participation de certaines collectivités, n'aura pas lieu en 2017. »

Manuel Valls,
Premier ministre

Le projet de loi de finances (PLF) devrait, selon cette déclaration, annoncer le maintien du FPIC à son montant actuel d'un milliard d'euros. Une perspective qui rassurera à n'en pas douter les élus locaux, alors que les débats parlementaires autour du PLF pour 2016 avaient ouvert l'idée d'une limitation de la hausse du FPIC.

Carte syndicale : une réforme au long cours

Si la carte des communautés est traversée par un profond mouvement de refonte, il semble que les effets des SDCI seront plus ténus en ce qui concerne les syndicats. L'ampleur du mouvement de réduction des syndicats est bien moindre que celle des fusions et extensions des communautés et métropoles.

D'après la base Banatic, la France compte aujourd'hui 9 059 syndicats de communes et 3 091 syndicats mixtes. Si ces chiffres restent conséquents, il convient de souligner que depuis 10 ans, ils sont en baisse notable. Ainsi, 2 732 syndicats ont été supprimés entre 2012 et 2016.

Le paysage national présente cependant une grande hétérogénéité (voir carte). Les Hauts-de-Seine comptent par exemple 20 syndicats quand la Seine-et-Marne en compte 333. Ces disparités ne sauraient s'expliquer par un « facteur rural » (Lozère : 46 syndicats, Aisne : 238 syndicats) ni par la superficie des départements (Aveyron : 81 syndicats pour 8 735 km², Territoire de Belfort : 40 syndicats pour 609 km²).

Certaines compétences semblent justifier plus que d'autres l'existence de syndicats : on recense ainsi 3 728 structures gestionnaires d'eau et d'assainissement, les compétences scolaires (gestion d'établissements, activités périscolaires, transports scolaires) sont portées par 3 334 syndicats, 531 opérateurs de ce type gèrent la collecte et le traitement des déchets...

Les SDCI, première étape

Le législateur a de longue date fait preuve d'une appétence particulière pour l'exercice de rationalisation. Plusieurs lois ont à la fois inscrit le principe général de clarification de la carte et des mesures contraignantes. Ainsi, les syndicats dont l'activité est quasi inexistante (absence de flux financiers, disparition de l'objet qui a conduit à la création du syndicat), ceux qui ont le même périmètre qu'une communauté ou ceux qui exercent la même compétence qu'une communauté sur le territoire de laquelle ils se situent entièrement sont amenés à disparaître. L'analyse des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) démontre que les suppressions obligatoires ont été prises en compte par les acteurs

locaux, mais que les rationalisations volontaires sont plus limitées. Dans de nombreux départements, les débats en commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) se sont concentrés sur la refonte des périmètres des communautés. Aussi, les projets de fusions et regroupements de syndicats ont pu connaître des difficultés

à émerger (voir interview page suivante). On observe même par endroit une farouche opposition des élus aux projets de rationalisation des préfets, qui s'est traduite par de nombreux dépôts d'amendements pour faire perdurer les syndicats.

Interrogés sur l'élaboration des SDCI, les élus témoignent de cette difficulté à proposer une vision de long terme dans la réforme de la carte syndicale. Lors de l'enquête réalisée par l'AdCF auprès des présidents de communauté et métropole en avril 2016, 56 % d'entre eux estimaient que cette question n'avait pas été suffisamment traitée dans le SDCI de leur département, 30 % jugeaient qu'elle avait été traitée à court terme et 14 % seulement considéraient qu'elle avait été envisagée à long terme.

De nouveaux outils

La suppression d'un certain nombre de syndicats apparaît pourtant comme une nécessité. La Cour des comptes, dans son rapport destiné à la commission des finances de l'Assemblée nationale, a ainsi fait valoir qu'il s'agissait là d'un objectif de simplification. Ce n'est pas l'enjeu financier qui est en cause mais bien la clarté de l'action publique locale.

Les communautés adoptent plusieurs

stratégies pour conduire cette rationalisation : certaines optent pour la fusion de syndicats de petite taille afin de créer des ensembles plus lisibles ; d'autres mettent en exergue la territorialisation des services. En effet, là où de multiples

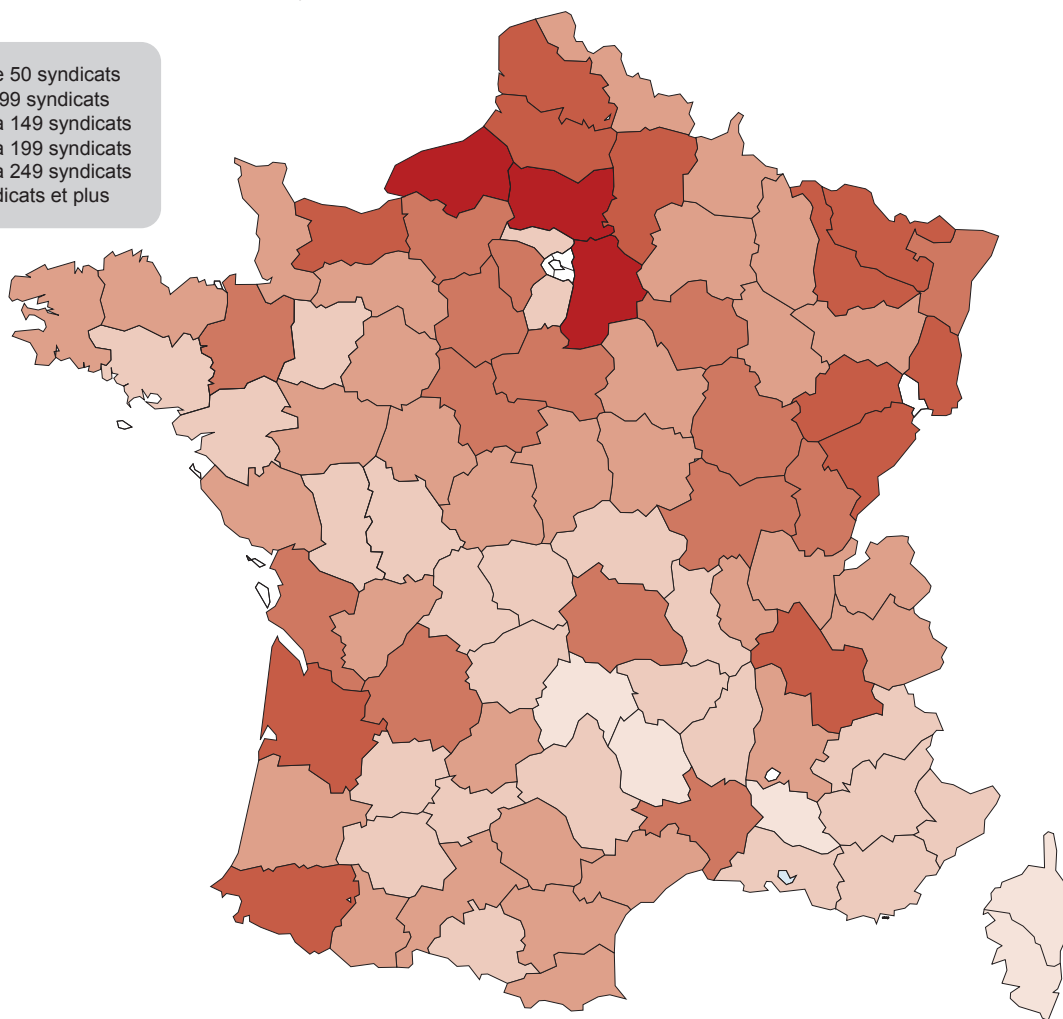
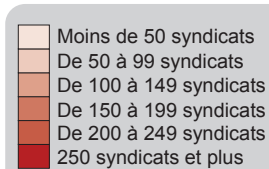
“ L'hétérogénéité de la carte des syndicats ne dépend pas de la ruralité ni de la superficie des territoires ”

syndicats de petite taille existaient sur le périmètre d'une communauté, une gestion territorialisée de la compétence au niveau communautaire peut constituer une solution. De même, le recours à une entente ou à un service mutualisé apparaît comme un moyen de simplifier la carte, par exemple dans le secteur scolaire où les petites communes membres d'une même communauté peuvent se regrouper afin de créer un service unifié.

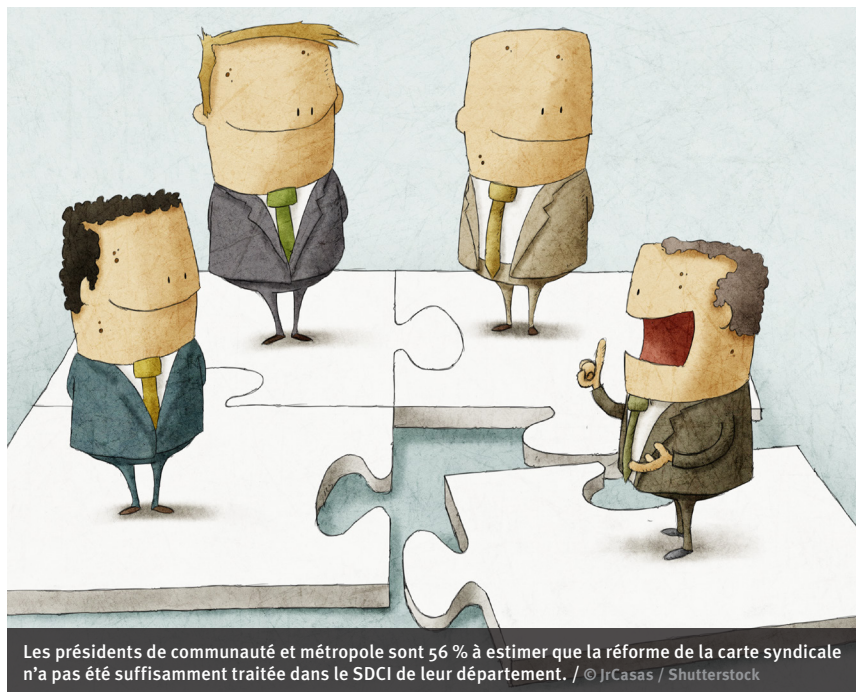
Seulement, ces solutions nécessitent une certaine période de réflexion et de construction. Or, pour certains, la volonté d'aboutir à une réforme en profondeur de la carte syndicale en moins de 12 mois semble peu s'accommoder de ces exigences.

Benjamin Mittet

Nombre de syndicats par département au 1^{er} avril 2016



Source : Carte réalisée par l'AdCF à partir des données Banatic à jour au 1^{er} avril 2016, grâce au logiciel QGIS. Échelle 1:4 700 000



Les présidents de communauté et métropole sont 56 % à estimer que la réforme de la carte syndicale n'a pas été suffisamment traitée dans le SDCI de leur département. / © Jrcasas / Shutterstock



Jacques Cassiau-Haurie

Président de la communauté de communes de Lacq-Orthez (64)

« Notre objectif : disposer d'une structure qui conserve les équilibres existants »

La communauté de communes de Lacq-Orthez (CCLO) est au cœur d'un projet de regroupement de 21 structures d'eau et d'assainissement existantes, à l'échelle d'environ 80 communes. Un projet refusé en CDCI à cause de son ampleur, mais qui progresse aujourd'hui dans le cadre du droit commun. Explications.

Ce projet de regroupement vous est-il apparu nécessaire à l'occasion des réflexions engagées par la CDCI ou était-il envisagé auparavant ?

Clairement, ce projet de regroupement est né, d'une part, de la perspective du transfert obligatoire des compétences eau et assainissement à l'échelon intercommunal au plus tard en 2020 et, d'autre part, dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) des Pyrénées-Atlantiques.

Sur le premier point, il y a eu un quasi-consensus (peu après la loi NOTRe) au sein de la communauté pour ne pas envisager un exercice direct de ces deux compétences. Il semblait particulièrement difficile de réajuster les infrastructures existantes aux limites territoriales de l'EPCI, avec toutes les conséquences que cela comporterait. Plusieurs élus ont cependant fait savoir qu'ils préféreraient cette solution.

Sur le second point, le SDCI n'a pas touché les limites actuelles de la CCLO, mais il a modifié celles des EPCI voisins sur lesquels des syndicats d'eau et d'assainissement présents sur

“ À ce jour, nous proposons cette fusion dans le cadre du droit commun et hors SDCI ”

le territoire de la CCLO exercent aussi ces compétences. Il est donc venu naturellement à l'esprit des élus de rassembler les structures existantes en les fusionnant (6 syndicats sont aujourd'hui envisagés) et en intégrant les régies communales existantes (15 régies communales en eau et/ou assainissement). Nous avons milité pour cette fusion dans le cadre du SDCI en présentant à trois reprises



Dans les Pyrénées-Atlantiques, un projet prévoit de fusionner 6 syndicats et 15 régies communales en eau et / ou assainissement d'ici au 1^{er} janvier 2020. / © Mikhail Olykainen / Shutterstock

le même amendement en commission départementale de coopération intercommunale (CDCI). Celui-ci a été refusé, d'abord parce que les conditions de majorité sont drastiques, ensuite parce que tous les élus n'avaient pas forcément saisi l'enjeu d'une telle option. À ce jour, nous proposons donc cette fusion dans le cadre du droit commun et hors SDCI, la première étape (en cours) étant de discuter avec l'agglomération de Pau voisine pour déterminer le périmètre adéquat de la fusion.

Quels arguments vous ont été opposés lors des discussions en CDCI ?

Lors de la première CDCI où nous avons présenté l'amendement, nous l'avions

accompagné des signatures des élus concernés par la fusion proposée (maires et présidents de syndicat ou d'EPCI). Il manquait seulement la signature du président de l'agglomération de Pau et le préfet a refusé, pour cette raison, de mettre l'amendement au vote.

Lors de la deuxième CDCI, nous avons représenté le même amendement avec cette fois toutes les signatures, mais il n'a pas obtenu la majorité des voix nécessaire, le préfet ne l'ayant pas particulièrement soutenu en indiquant que cette fusion était prématurée et pourrait se faire en son temps puisque tous les élus concernés étaient d'accord.

Nous avons tenté de le présenter une troisième fois mais le préfet a refusé de le mettre aux voix parce que le secteur géographique à l'ordre du jour n'était pas le nôtre.

Cette future structure a vocation à regrouper 21 organes préexistants. Comment avez-vous fédéré les élus autour d'un tel projet ?

Les présidents des deux syndicats les plus importants (sur les six à fusionner) se sont employés à convaincre leurs homologues ; s'ils y sont parvenus avec succès, ils n'ont pas forcément reçu l'accord de tous les maires des communes qui les composent. De son côté, la CCLO s'est chargée des 15 communes qui disposent de régies : le débat a été plutôt rapide car de toute façon contraint par la loi.

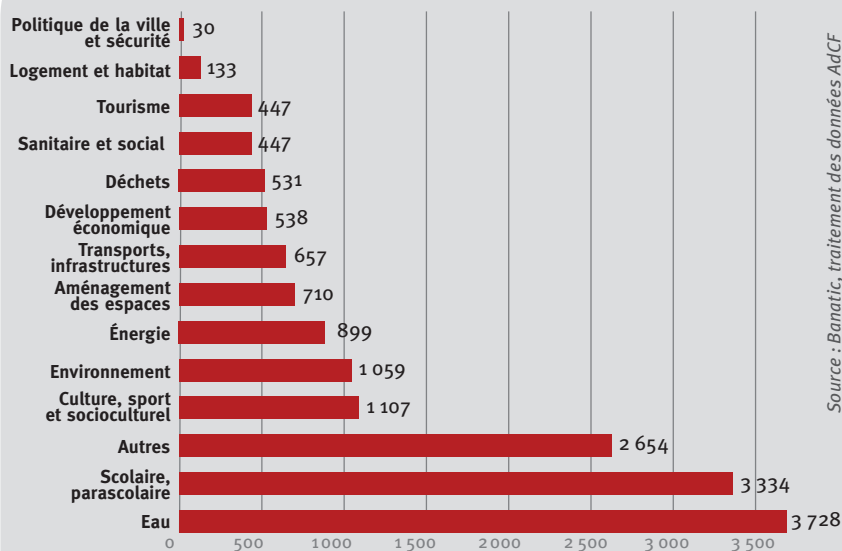
Depuis l'été 2015, l'ensemble des acteurs s'est réuni à trois reprises pour fixer au mieux la feuille de route. L'objectif principal de cette dernière est de disposer, au 1^{er} janvier 2020, d'une structure qui permette de conserver les équilibres existants, notamment en matière de fonctionnement et de prix et, une fois ensemble, d'envisager l'harmonisation des pratiques. À côté de ces

“ Depuis l'été 2015, les acteurs se sont réunis à trois reprises pour fixer la feuille de route ”

réunions plénières, un comité technique regroupant les directeurs des principales structures a été constitué afin de lister les questions et de les soumettre régulièrement aux élus.

Propos recueillis par BM

Nombre de structures syndicales par compétence



NB : Le décompte opéré ici est celui des structures compétentes pour chaque compétence. Ainsi, un syndicat à vocations multiples peut être décompté plusieurs fois s'il assure plusieurs de ces compétences.

Source : Banatic, traitement des données AdCF



Ruée vers les données

Souvent présentées comme le « pétrole » du XXI^e siècle, les données numériques constituent le moteur des transformations en cours des organisations. Fortement encouragée par le projet de loi pour une République numérique, l'ouverture des données publiques va s'imposer à l'ensemble des administrations, dont les collectivités et leurs services publics. Une avancée majeure vers plus de transparence, une meilleure information et un levier d'innovation et de création de nouveaux services.

Si de nombreuses collectivités identifient les opportunités de l'open data, elles en soulignent également les prérequis pour que ces données soient réellement exploitables et partagées, protégées des stratégies prédatrices des grands acteurs mondiaux. Coordination des initiatives, mutualisation des innovations, interopérabilité des systèmes d'information, création d'un pouvoir de négociation collectif... sont plus que jamais à l'ordre du jour.



tribune

Axelle Lemaire

Secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation

« L'ambition de l'ouverture des données dépendra de chaque collectivité »

Le projet de loi pour une République numérique franchit un pas supplémentaire en matière d'open data en formalisant un principe d'ouverture par défaut des données des collectivités : une réforme « majeure » pour Axelle Lemaire. La secrétaire d'État chargée du numérique revient pour *Intercommunalités* sur les évolutions que la loi engendrera pour les collectivités.

Quelles sont les principales évolutions que le projet de loi pour une République numérique apporte aux collectivités territoriales ?

Le projet de loi prévoit un principe d'ouverture par défaut des données publiques pour les collectivités locales de plus de 3 500 habitants. L'ensemble des principaux documents et bases de données numériques

“ Nous avons la responsabilité d'accompagner les collectivités ”

devront être mis en ligne d'ici à 2018 dans un format ouvert et aisément réutilisable. C'est une réforme majeure, qui a recueilli un fort soutien des parlementaires et permettra de nouveaux services locaux et une meilleure information des citoyens, mais aussi des élus.

La loi va également faciliter l'aménagement numérique de nos territoires par des mesures très concrètes : en offrant, par exemple, plus de flexibilité dans la conception et la gouvernance des projets de réseaux fixes à très haut débit préparés par les collectivités, en créant des conditions plus favorables à l'investissement privé sur ces réseaux, ou en améliorant les conditions d'entretien du réseau téléphonique historique dans les territoires ruraux.

L'État a-t-il vocation à animer les politiques locales d'ouverture des données ? Comment entend-il le faire ?

L'ampleur et l'ambition de la politique d'ouverture des données de chaque territoire dépendront d'abord des collectivités locales concernées. Mais l'État se doit d'être présent pour accompagner les collectivités dans la généralisation de l'open data, et j'y suis très attachée : avec ma collègue Estelle Grelier, j'ai confié une mission de réflexion sur ce sujet à l'association Opendata France, qui rassemble des collectivités pionnières dans l'open data et doit nous remettre ses propositions d'ici le mois d'octobre. Cette mission porte à la fois sur les collectivités les plus engagées (telles que les grandes métropoles ayant ouvert des données depuis plusieurs années) et sur les collectivités plus petites qui n'ont pas encore de stratégie d'ouverture de leurs données. Je considère que nous avons la responsabilité d'accompagner les collectivités,

“ L'ouverture des données permettra une meilleure information des citoyens, mais aussi des élus ”

pour harmoniser les formats, pour fournir des briques techniques partagées ou pour animer les communautés de réutilisateurs.

Une fois ce cadre stabilisé, la prochaine étape sera de montrer concrètement les usages et les effets que l'open data apporte.

L'État s'inscrit dans une dynamique plus large en prenant prochainement la présidence de l'Open Government Partnership (ou Partenariat pour un gouvernement ouvert - PGO). De quoi s'agit-il, et quels en seront les effets sur les collectivités ?

Le « PGO » est un club international informel regroupant 70 États et des ONG internationales. Il vise à promouvoir une réforme de nos institutions publiques dans le sens de plus de transparence, de collaboration et de participation des citoyens, en misant notamment sur les technologies numériques. La France en prendra la présidence en octobre 2016 et un grand sommet mondial aura lieu à Paris du 7 au 9 décembre. Les collectivités sont en première ligne pour une démocratie plus ouverte et seront présentes lors de ce grand rendez-vous. La demande de dialogue entre les élus et les citoyens s'exprime fortement au niveau local : pour y répondre, le PGO promeut des solutions numériques innovantes telles que les outils français Questionnezvoselus.org, TellMyCity, NousRassemble ou PopVox.

L'ouverture des données est devenue une nécessité. Dans le même temps, les débats entre pilotes des services publics et entreprises concédantes sont vifs. En quoi l'open data questionne-t-il l'idée de propriété des données ?

Le projet de loi pour une République numérique prévoit un nouveau droit pour les collectivités locales à obtenir des données détaillées de la part des entreprises délégataires de leurs services publics (article 10). Ce droit est une contrepartie légitime pour la collectivité locale qui a délégué son service public : il lui permettra de réfléchir aux mutations nécessaires du service public et de favoriser une mise en concurrence équitable des entreprises. Cette réforme prolonge l'application faite aux données numériques de la jurisprudence traditionnelle sur les biens de retour : ces données sont produites par des entreprises privées mais elles doivent être accessibles à la collectivité locale responsable du service public. Elles sont emblématiques de la catégorie nouvelle des données d'intérêt général, qui est reconnue pour la première fois dans ce projet de loi et qui constitue à mes yeux un enjeu essentiel pour l'avenir.

Ma vision est que plus les données circulent plus elles créent de la valeur, et qu'il faut éviter leur appropriation par certains acteurs qui créent des rentes ou empêchent certaines réutilisations. C'est l'objectif de cette loi de créer les conditions pour faire émerger en France une réelle « économie de la donnée ».

Propos recueillis par Pablo Hurlin-Sanchez



inter
view

Frédéric Neveu

Vice-président Mobilités et transports de la communauté d'agglomération de Saintes (17), administrateur et référent STI (systèmes de transport intelligents) du Gart

« Les autorités organisatrices ont besoin des données relatives à leurs propres usagers »

L'examen du projet de loi Lemaire a été l'occasion de vifs débats entre autorités organisatrices de la mobilité et opérateurs concernant la transmission et la propriété des données. Frédéric Neveu, vice-président de l'agglomération de Saintes, revient sur le compromis obtenu.

Le projet de loi pour une République numérique complète les dispositions de la loi Macron dans le champ de l'application de l'open data aux services publics, et notamment aux transports. Quelles sont les évolutions proposées ?

En matière de transports, ces deux textes répondent surtout aux enjeux de l'information des voyageurs, mais ils vont être importants pour définir l'accès aux données afférentes à la billetterie et aux usages. La grande question était de connaître les obligations de mise à disposition des données publiques auxquelles seront assujetties les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), mais aussi

les obligations de transmission reposant sur les autres acteurs, et notamment les entreprises publiques et privées intervenant dans le champ des transports. Ce sujet est aujourd'hui extrêmement sensible tant chacun a pris conscience du caractère stratégique de la donnée. Beaucoup d'acteurs plaident pour la gratuité des données des autres mais ne souhaitent pas livrer les leurs.

Les équilibres trouvés par le législateur sur les services publics et les transports satisfont-ils, au final, les autorités organisatrices ?

Oui plutôt. Le Groupement des autorités responsables de transport (Gart) s'est

beaucoup impliqué, avec le soutien des associations de collectivités concernées, pour que soit garantie la fourniture aux autorités organisatrices des données relatives à leurs usagers. L'écriture finale des textes nous semble équilibrée. Après, il restera à rentrer dans le détail des définitions et surveiller l'écriture des décrets d'application. Le Gart et les associations de collectivités, comme l'AdCF, doivent veiller à ce que les AOM aient accès aux données essentielles pour leurs politiques publiques. Nous devons néanmoins être raisonnables et crédibles dans nos demandes. Nous ne pourrions tout exiger.

Constituer des fichiers fiables d'informations peut être très coûteux, disproportionné avec le besoin réel, et très lourd de mise à jour pour un opérateur. Il faut pour cela reprendre nos discussions en vue d'un compromis gagnant-gagnant.

Les opérateurs, via l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), ont exprimé leurs craintes de voir une mise en ligne trop large des données. Ces craintes sont-elles fondées ?

L'UTP a en effet proposé des amendements pour limiter les obligations de transmission de certaines données. Leur but était d'éviter la multiplication des intermédiaires

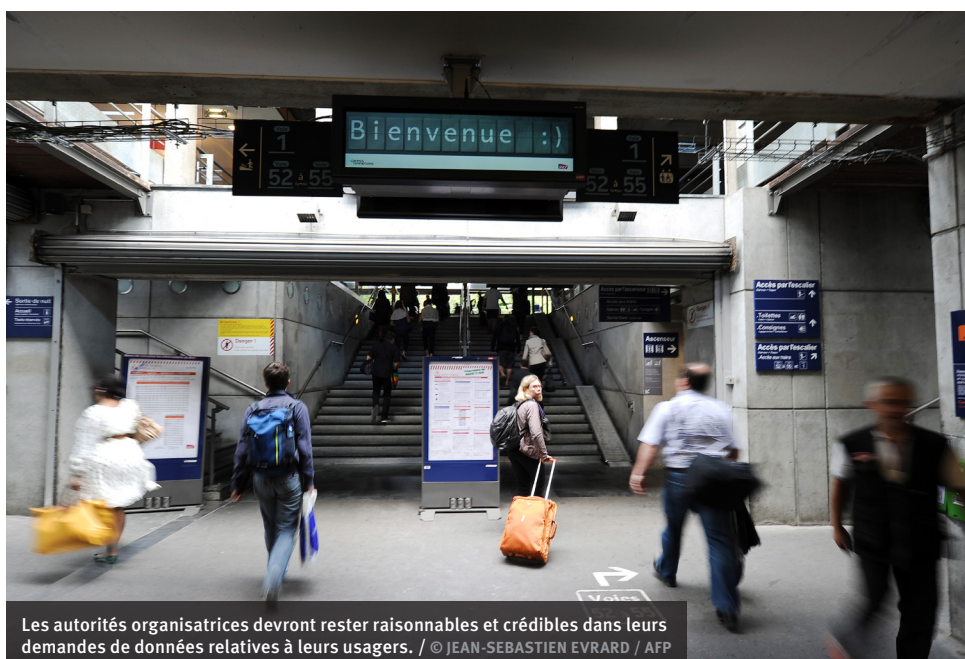
entre clients-voyageurs et opérateurs ainsi que les risques de surcoûts, mais ils témoignaient surtout de la crainte de voir les « Gafa » (Google, Apple, Facebook,

Il nous reste à rassurer les opérateurs et à définir les données dont nous avons besoin

Amazon) profiter des données pour conforter leur position dominante et attaquer de nouveaux marchés, notamment ceux de la mobilité. Ils évoquaient également les risques d'atteinte à la vie privée ou à la propriété intellectuelle.

Les nouveaux textes législatifs sont à nos yeux équilibrés, et des garanties sont apportées sur de nombreux sujets. Les autorités organisatrices auront absolument besoin des données relatives à leurs propres usagers. Il était impensable d'avoir une distorsion en termes d'information entre un service délégué ou un service rendu soit en régie soit via une société publique locale. Il nous reste maintenant à rassurer les opérateurs et à définir avec précision les données dont nous avons besoin, et à rendre compatibles les systèmes de gestion des données pour optimiser nos systèmes intermodaux. Nous avons certainement intérêt à prendre l'initiative d'une plate-forme commune aux autorités organisatrices, faute de quoi ce sont des grandes entreprises, publiques ou privées, qui chercheront à remplir ce rôle et occuper la place.

Propos recueillis par la rédaction



Loi Lemaire : ce qui change pour l'open data des collectivités

La version définitive du projet de loi pour une République numérique (dit « Lemaire ») a été adoptée en commission mixte paritaire le 30 juin dernier. Un vote formel du Sénat est prévu le 27 septembre avant sa promulgation définitive. En termes d'ouverture de l'accès aux données publiques, ce texte vient compléter la loi Valter du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public.

Une ouverture obligatoire des données

Le projet de loi consacre l'obligation, pour les administrations et personnes privées chargées d'une mission de service public, de communiquer gratuitement les documents administratifs qu'elles détiennent.

Au-delà de l'échange de données entre administrations, le projet de loi consacre aussi l'obligation d'open data public pour toutes les administrations, mettant fin à la spécificité des obligations des collectivités qu'avait instaurée l'article 106 de la loi NOTRe. Autrement dit, toutes les collectivités de plus de 3 500 habitants et leurs groupements seront tenus de mettre en ligne les documents administratifs et leurs mises à jour selon un calendrier défini dans le texte. Toute mise à disposition électronique se fera dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. Les droits de propriété intellectuelle ne pourront être invoqués pour faire obstacle à la publication de ces données.

Une transmission des données encadrée

Dans le cas de délégations de service public, le projet de loi limite la transmission des données d'intérêt général du concessionnaire vers l'autorité concédante puisque le premier ne sera tenu de fournir à la seconde que les données ou bases de données collectées ou produites à l'occasion de l'exploitation du service public objet du contrat, et indispensables à son exécution. L'autorité concédante pourra, dès la conclusion du contrat ou au cours de son exécution, exempter le concessionnaire de tout ou partie de ces obligations.

Le projet de loi oblige aussi l'administration fiscale à transmettre aux collectivités, gratuitement et par voie électronique, les

éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politiques foncière, d'urbanisme et d'aménagement ainsi que de transparence des marchés fonciers et immobiliers. Enfin, le projet de loi pèsera sur les stratégies et le développement numérique des collectivités. Il modifie en effet l'encadrement des systèmes de type Airbnb et aborde la question du financement des infrastructures ainsi que du développement des usages, mais aussi l'accessibilité des sites internet des collectivités et de leurs services en ligne ou de leur systèmes d'information.

Montaine Blonsard

L'accès aux données pour l'exercice des compétences « grenelliennes »

La loi de transition énergétique acte la mise à disposition de données de production, de transport, de distribution et de consommation d'énergie par les opérateurs énergétiques pour l'ensemble des personnes publiques dès lors que ces données sont utiles à l'accomplissement de leurs compétences. Un vrai progrès pour les collectivités, malgré un décret plus mitigé. Explications.

L'article 179 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) opère un progrès fondamental pour les collectivités locales en matière de mise à disposition des données. L'exercice de leurs compétences relatives à l'énergie passe par une bonne connaissance du système énergétique territorial. Plus largement, une meilleure information énergétique contribue à améliorer la coordination des actions en matière

L'enjeu est de trouver un bon équilibre entre finesse des données (qui doivent être assez précises pour être utiles aux collectivités), protection des droits des consommateurs et faisabilité pour les opérateurs.

Des données disponibles gratuitement

Le décret apporte certaines avancées significatives pour les collectivités, notamment au sujet de la maille à laquelle les données

seront transmises. Il s'agit principalement des données de consommation par énergie, par secteur et par IRIS (îlot défini par l'Insee représentant environ

2 000 habitants) mises à disposition dès 2016 sur tout le territoire français. En 2017, les distributeurs nationaux devront fournir gratuitement des données de consommation à l'échelle du bâtiment (ce qui correspond à une adresse) aux collectivités qui le demanderont. Cette disposition concerne tous les bâtiments à l'exception des plus petits bâtiments résidentiels. Ces données devraient permettre aux collectivités d'identifier plus facilement et plus précisément les cibles d'une politique de rénovation énergétique, par exemple.

Quelques reculs

Ces avancées ont été tempérées par un recul du ministère en toute fin de concertation sur deux points principaux. Le premier est le seuil à partir duquel la donnée relative au bâtiment peut être transmise. Pour protéger les données personnelles, la Cnil et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) avaient donné leur accord pour limiter cette transmission aux bâtiments résidentiels de plus de 10 points de livraison (PDL) ou consommant plus de 100 MWh (équivalant à 10 PDL pour le chauffage collectif). Le ministère a choisi d'augmenter ce seuil

à 200 MWh et 11 PDL, écartant nombre de bâtiments résidentiels en zone périurbaine et dans les quartiers peu denses. Deuxième point de recul, la transmission du nombre de points de livraison pour tous les bâtiments – même les plus petits. Cette donnée, pourtant simple à fournir, a été retirée du projet de décret. Enfin, les produits pétroliers sont presque abandonnés par le texte, qui ne prévoit une transmission qu'aux échelles nationale, régionale voire départementale pour certains produits.

Camille Allé (AdCF) et David Leicher (Amorce)

“ En 2017, les distributeurs nationaux devront fournir gratuitement des données de consommation ”

d'énergies mais aussi d'air et de climat dans une démarche transversale, intégrée au projet de territoire et précisée dans un plan climat-air-énergie territorial (PCAET). Les débats ont porté sur plusieurs sujets : la maille de fourniture des données, la périodicité et les délais de leur transmission ou encore la gratuité des données correspondant à des besoins généraux des collectivités. De nombreux retours de terrain témoignent en effet de difficultés persistantes relatives à la qualité, la fiabilité et l'hétérogénéité des informations reçues.



Une meilleure information contribuera à améliorer la coordination des actions en matière d'énergies mais aussi d'air et de climat. / © Shutterstock



Jean-Patrick Masson

Vice-président du Grand Dijon en charge de l'environnement

« Les collectivités doivent devenir actrices des transformations numériques »

Si les collectivités locales ont un rôle majeur à jouer dans le champ de la gestion des données, une vraie réflexion reste à conduire afin d'identifier leurs besoins et leur capacité à traiter ces informations. Prise de position par Jean-Patrick Masson, élu communautaire au Grand Dijon et président du Cercle national du recyclage.

Quels sont les principaux enjeux que vous identifiez en matière de mise à disposition des données ?

Le premier point essentiel est celui de la qualification de la donnée. Qu'est-ce qu'une donnée communicable en open data ? La limite de l'exercice est liée au fait que certaines données, mêmes détenues par les collectivités, peuvent être privées tandis que d'autres sont publiques. Par exemple, en matière de précarité énergétique, si un habitant nous fournit des informations dans le cadre de l'accompagnement que l'on propose sur son logement, ce type de donnée est protégé. C'est le deuxième point fondamental : la donnée, pour quels usages ? Quels sont les usages pour lesquels les collectivités sont légitimes ? Cette question n'est toujours pas clarifiée.

En pratique, quelles données sont utiles aux collectivités ?

Certaines données nous sont indispensables pour élaborer le plan climat, le

plan de déplacements urbains... L'accueil à éviter pour les collectivités est de tout demander, parce qu'elles n'auront pas identifié en amont ce qui leur est utile, et donc de risquer la thrombose. Un chantier est à ouvrir pour déterminer les types de données qu'il est souhaitable et légitime d'obtenir au titre de nos compétences, ce que l'on est en capacité de traiter avec nos moyens informatiques. Ce travail peut être conduit avec les opérateurs pour définir un cadre national et des orientations, et pour préciser des adaptations locales déclinées dans des accords communautés-opérateurs.

Sous quels formats et à quelle maille les données devraient-elles être transmises pour être exploitables par les collectivités ?

Il faut s'accorder sur le langage utilisé : c'est un point à travailler pour obtenir des données exploitables, utilisables par exemple dans un système d'information géographique (SIG).

Un débat sur le degré de finesse de la maille retenue a eu lieu. L'IRIS est une maille dont on ne peut pas faire grand-chose ; nous voulions descendre à une maille de 10 logements, ce qui était conforme aux recommandations de la Cnil. Le décret propose une maille plus large, qui convient mieux aux opérateurs Enedis et GrDF pour des raisons de faisabilité mais aussi parce qu'elle leur permet de conserver le monopole de ces données.

Quelles propositions feriez-vous pour aboutir à une mise à disposition des données utiles et exploitables par les collectivités ?

Au niveau national, les associations de collectivités doivent être présentes à deux niveaux : d'une part, pour s'accorder sur les données dont nous avons besoin ; d'autre part, pour peser dans les négociations afin

d'établir un cadre concret des données et éviter de devoir faire face à des opérateurs qui se déclarent dans l'incapacité de mettre à disposition les données.

“ L'IRIS est la maille retenue pour les données énergétiques, mais on ne peut pas en faire grand-chose ”

L'enjeu n'est pas uniquement de satisfaire aux compétences des collectivités et de mettre en œuvre la loi. Il est aussi, pour les collectivités, de devenir actrices des transformations numériques. Si elles ne se mobilisent pas sur ces enjeux de données, le risque est de voir les grandes entreprises, opérateurs de l'énergie et Gafa (Google, Apple, Facebook, Amazon) négocier directement l'exploitation de ces données à des fins commerciales, ce qui pose un vrai problème démocratique.

Propos recueillis par Camille Allé

Ouverture des données : les collectivités à la manœuvre

Opendata France réunit les collectivités engagées dans le mouvement open data. Persuadée que la valeur des données réside dans leur utilisation la plus large possible, l'association promeut leur ouverture et leur propriété publique. Dans cet article, son président Bertrand Serp, également vice-président de Toulouse Métropole, dresse le bilan de l'ouverture des données des collectivités françaises.

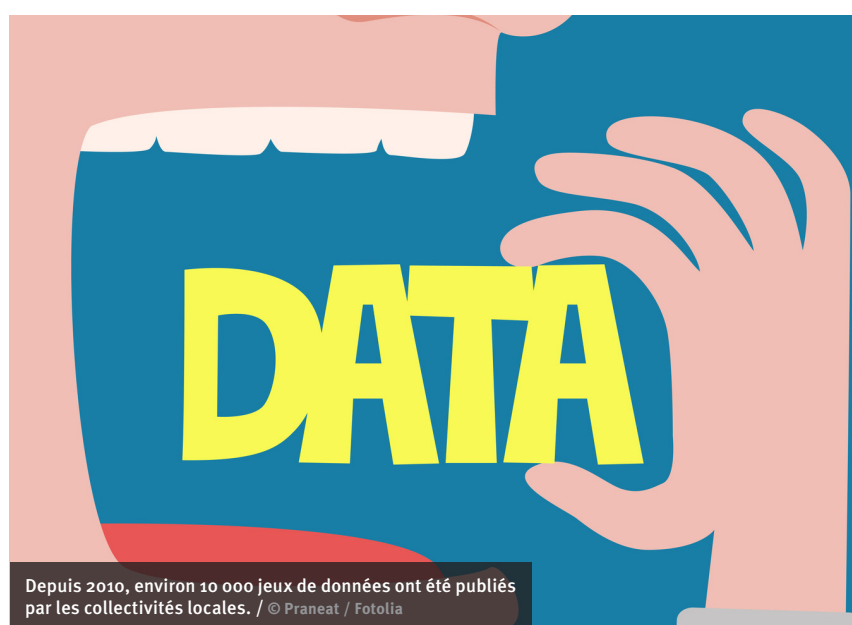
L'ouverture des données publiques s'est généralisée en France depuis 2010. Aujourd'hui, 10 conseils régionaux, 13 départements, 12 métropoles et une vingtaine de communes ou agglomérations ont publié un total d'environ 10 000 jeux de données. Une grande partie des données accessibles sont relatives aux domaines du transport, de l'environnement et de l'énergie.

Sur ces périmètres, les collectivités agissent souvent dans le cadre de conventions avec des opérateurs de service : délégataires de services publics, partenariats public-privé. Si la commission d'accès aux documents administratifs est claire sur les informations qui doivent être rendues publiques, les opérateurs privés se prêtent peu à la

publication de telles données, pour des raisons contractuelles, techniques ou commerciales (perte de revenus, ouverture à la concurrence, savoir-faire industriels), pénalisant la création de services innovants. Le rapport Jutand, publié en mars 2015, a très bien analysé les enjeux et les contraintes de l'ouverture des données de transport, présentées comme « d'intérêt général ».

« Les lois ne font pas tout »

La transcription de ces principes dans les réglementations régissant l'open data est un parcours du combattant : la dispersion des textes législatifs et l'influence des groupes d'intérêt économique freinent l'établissement d'un cadre cohérent et radical pour la publication obligatoire et gratuite des



Comprendre l'enjeu des licences

En France, les données publiques sont soumises à deux grands régimes de licences assez proches : la licence ouverte, préconisée par l'État, et l'ODBL, soutenue par la communauté internationale des biens communs informationnels, l'Open Knowledge Foundation. Si la licence ouverte est peu contraignante pour les réutilisateurs, ODBL comporte un principe supplémentaire dit de « partage à l'identique » (*Share Alike*). Ce principe veut qu'une donnée utilisée à ce titre doit être reversée sous la même forme de commun en cas d'enrichissement et doit conserver par viralité son caractère gratuit et public. Les grands acteurs de l'information de mobilité (Google, Apple, Nokia, Waze...) ont beaucoup de mal à s'adapter à cette licence car elle agrège de nombreuses données dans un périmètre fonctionnel mondial. Pour résoudre cette difficulté, plusieurs collectivités comme Paris et Toulouse élaborent, dans le cadre d'un groupe de travail très collégial et ouvert mené par Opendata France, une annexe claire de l'ODBL permettant de simplifier l'interprétation et l'utilisation des données publiées sous ce régime et préservant les principes fondateurs de l'ODBL.

données produites dans le cadre d'une mission de service public.

Il faut noter que les lois ne font pas tout ! Les formats des données, les interfaces d'accès, les régimes de redevance, les licences associées portent quantité de conditions et restrictions d'utilisation.

Pour y parvenir, de nombreuses dispositions sont prises par les collectivités :

établissement de clauses systématiques dans les marchés publics pour obtenir gratuitement les données produites par les délégataires de services publics, clarification de l'interprétation des licences (*voir encadré*), actions auprès des pouvoirs publics pour l'évolution du corpus législatif.

Bertrand Serp,
président d'Opendata France

POUR ALLER PLUS LOIN

Ressources d'Opendata France accessibles sur www.opendatafrance.net



inter view

Mathieu Caps

Responsable Affaires publiques d'OpenDataSoft

« Démocratiser l'usage de la donnée »

Spécialiste de la valorisation des données, OpenDataSoft accompagne les collectivités locales dans leurs démarches d'innovation territoriale en transformant les data en services. Mathieu Caps, responsable Affaires publiques d'OpenDataSoft, revient sur les nouveaux défis qui attendent aujourd'hui les décideurs publics.

En quoi consiste « Open Data Inception » ? Et pourquoi ce projet ?

Nos interlocuteurs en France et à l'étranger s'interrogent sur la façon de trouver des données pertinentes, propres et utilisables pour nourrir leurs portails open data. Les résultats obtenus via les moteurs de recherche n'étant pas encore représentatifs de l'exhaustivité de l'offre, nous avons donc décidé de créer une ressource unifiée : www.opendatainception.io. Un portail open data... de tous les portails open data à travers le monde ! La mobilisation massive de la communauté internationale à nos côtés sur cette initiative nous a ainsi permis d'en recenser à ce jour près de 2500, tous géolocalisés sur une carte et accessibles en un clic. Une initiative qui nous aide en outre à mieux appréhender l'état de l'art sur cette problématique.

Justement, quelle analyse faites-vous de ces différentes plateformes, et plus largement du mouvement open data à travers le monde ?

En dépit de profondes disparités et de verrous plus culturels que techniques qui

subsistent légitimement, on assiste à une réelle accélération et une massification de cet élan, sept ou huit ans après ses débuts, ainsi qu'à une convergence progressive des pratiques. Le portage politique et la dynamique réglementaire que l'on recense parmi les 70 pays membres de l'Open Government Partnership n'y sont sans doute pas étrangers. On voit

“ Nous avons décidé de créer un portail open data de tous les portails open data à travers le monde ”

fleurir ici et là des initiatives similaires à la loi pour une République numérique, telles que l'OPEN Government Data Act, aujourd'hui dans les tuyaux du Congrès américain. Une photographie assez précise de l'ouverture des données dans le monde est d'ailleurs fournie par l'Open Data Index de l'OKFN ainsi que par l'Open Data Barometer. On y constate

que la France a su grignoter son retard pour se classer désormais dans le peloton de tête.

Est-ce à dire que l'on est à l'aboutissement d'un processus ?

Absolument pas ! Nous n'en sommes qu'à l'âge de pierre de la data et il faut redoubler de volontarisme pour tirer tout le potentiel de la mise en réseau des données. L'un des principaux enjeux consiste à démocratiser l'usage de la donnée pour la rendre accessible à tous, à commencer par les utilisateurs métiers, et non au bénéfice exclusif des seuls experts informatiques. Cette exigence de pédagogie et d'abolition de la complexité technique est le pendant incontournable de la montée en puissance de ce nouveau paradigme qu'est l'ouverture par défaut des données d'intérêt général. C'est à cette condition que l'open data passera à l'âge adulte. Précisément, OpenData Inception a désormais pour ambition d'élaborer et

de déployer collectivement un référentiel mondial d'indexation automatique des portails open data, simple, rapide et efficace.

Qu'est-ce qui est visé avec cette approche ?

L'un des objectifs poursuivis avec Open Data Inception est le décloisonnement et la mise en réseau des données, pour éviter de retomber dans les travers de la logique en silos. Car l'open data, ce n'est pas que de la transparence. C'est aussi un puissant levier de modernisation de l'action publique : en interne avec la mobilisation plus aisée de ses propres données et de data tierces afin de mieux définir, piloter et analyser les politiques publiques engagées ; et sur le terrain en améliorant et en créant de nouveaux services innovants « hors les murs », au bénéfice des usagers. Fluidifier la circulation de la donnée, la rendre interopérable avec le bon adaptateur universel pour viser une intégration rapide, horizontale et sans couture de l'offre de services publics, voilà le défi de cet acte 2 de l'open data.

Propos recueillis par la rédaction

Le cadre juridique de l'ouverture des données

Si, une fois adoptée, la loi pour une République numérique rendra l'ouverture des données obligatoire, deux lois encadrent déjà la communication des documents administratifs et la mise à disposition des données publiques. Analyse du paysage juridique actuel.

L'open data n'est pas encore une obligation... mais ce n'est plus qu'une question de semaines. La loi pour une République numérique, qui sera promulguée au plus tard à l'automne, approfondit le cadre juridique posé par les lois de 1978 et de 2015, qui sont désormais regroupées au sein du Code des relations entre le public et l'administration. Aux côtés du droit à la communication des documents administratifs émerge ainsi le droit à la mise à disposition des données publiques dans un format ouvert, librement réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

L'ouverture des données du service public ne concerne toutefois pas que l'administration entendue au sens organique du terme. Des entreprises ou des personnes physiques chargées par l'administration de missions d'intérêt général, accomplissant par là même une activité de service public, peuvent recueillir à cette occasion des données qui sont communicables ou ouvrables. La communication de celles-ci aux administrations qui encadrent la réalisation de ces missions par les personnes privées devient un enjeu majeur de la transparence de l'action publique.

L'open data doit être juridiquement pensé à la fois comme un flux et un stock, dans un environnement changeant. Un stock en cela qu'il est nécessaire de déterminer qui possède quelles données. Un flux car l'ouverture de ces données repose sur des échanges entre l'administration, ses prestataires et le public.

L'open data : ouvrir le stock des données

Le cadre juridique de l'open data est le siamois de celui de la communication des documents administratifs, qui existe depuis la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. Les dispositions de l'article 2 de cette loi ont été remaniées au cours des années, jusqu'à ce qu'elles soient intégrées par ordonnance au nouveau Code des relations entre le public et l'administration. Sont désormais considérés comme des documents administratifs communicables les documents produits ou reçus, dans le cadre de leurs missions de service

“ Le projet de loi pourrait ajouter les codes sources à la liste des documents communicables ”

public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de telles missions. Cette définition englobe, sans considération de date, de lieu de conservation, de forme ou de support, les dossiers, les rapports, les études, les comptes-rendus, les procès-verbaux, les



L'ouverture des données publiques repose sur des échanges entre l'administration, ses prestataires et le public. / © STOCK4B

statistiques, les instructions, les circulaires, les notes et réponses ministérielles, les correspondances, les avis, les prévisions et les décisions. Le projet de loi pour une République numérique pourrait ajouter les codes sources à cette liste de documents communicables, traduisant la volonté gouvernementale d'ouvrir la boîte noire des traitements administratifs automatiques de certaines données, conformément à l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs du 1^{er} janvier 2015¹.

► Documents interdits d'ouverture

Tous les documents administratifs ne sont pas communicables en raison des informations qu'ils contiennent. Les droits à communication et à diffusion sont limités par différents ordres de secret.

Sont interdits d'ouverture les documents dont la consultation ou la communication porterait notamment atteinte au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, au secret de la défense nationale, à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, à la monnaie et au crédit public, au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures (sauf autorisation donnée par l'autorité compétente), à la recherche par les services compétents des infractions fiscales et douanières. Le projet de loi complèterait cette liste notamment en interdisant la communication d'informations susceptibles de mettre en cause la sécurité des systèmes d'information des administrations.

L'application de ce principe permet par exemple la communication des plans d'un supermarché compris dans un permis de construire à la condition que l'emplacement de la salle des coffres soit occulté².

► Documents partiellement communicables

Peuvent être communiqués au seul intéressé les documents administratifs dont la communication porterait atteinte à la protection de sa vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle, qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, ou encore faisant apparaître le comportement d'une personne dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice³.

“ L'outil contractuel impose aux prestataires des communautés d'ouvrir leurs données ”

Ainsi, en matière de gestion des agents de la communauté, la liste du personnel, l'avis de vacance de poste publié en interne ou les délibérations ou arrêtés de recrutement sont communicables à toute personne à condition que soient occultés ces éléments sensibles.

Ces critères de qualification des données susceptibles d'être communiquées à qui en fait la demande, ou d'être ouvertes en open data, permettent de lancer l'opération de recensement du stock pour les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (Prada). Une Prada doit

être désignée dans chaque communauté et métropole comptant une commune de plus de 10 000 habitants.

L'open data : favoriser les échanges entre l'administration, ses partenaires et le public

Les communautés ne sont pas toujours en possession des documents communicables : ce sont parfois leurs prestataires, qu'ils soient titulaires de marchés publics ou délégataires de services publics, qui les détiennent. En exécutant leurs obligations contractuelles, ils créent et recueillent des données qui peuvent être utiles à l'administration.

Les prestataires de l'administration chargés d'une mission de service public sont dans l'obligation de communiquer ou de mettre à disposition ces documents administratifs⁴. Actuellement, cette obligation est limitée à la communication au public (c'est-à-dire aux usagers), tout en permettant à l'administration de demander à une personne chargée d'un service public détenant la donnée demandée de la transmettre au demandeur si elle est saisie en ce sens. Le projet de loi pour une République numérique s'apprête à faire évoluer cette obligation en imposant une communication de ces données entre personnes chargées de missions de service public. Une communauté pourra imposer la communication des données indispensables à l'exécution du service public à des fins d'ouverture à ses délégataires, sauf s'il en est stipulé autrement dans le contrat de concession et si certains secrets doivent être protégés...

► L'intérêt de l'outil contractuel

Cette faculté d'ouvrir les données plus avant que ne le prévoit *a priori* la loi témoigne de l'intérêt de l'outil contractuel pour imposer aux prestataires des communautés d'ouvrir leurs données. À cet égard, la ville de Paris s'est montrée pionnière en ajoutant dans ses cahiers des clauses administratives particulières, une clause d'open data imposant au titulaire du marché « de fournir au pouvoir adjudicateur, dans des standards ouverts [...] tels que les formats de type .CSV,

.ODS, .XML, .KML, .SHP, les données et bases de données collectées ou produites à l'occasion de l'exécution du présent marché. L'outil contractuel autorise par ailleurs le pouvoir adjudicateur, ou un tiers désigné par celui-ci, à extraire et exploiter librement tout ou partie de ces données et bases de données notamment en vue de la mise à disposition à titre gratuit des informations publiques à des fins de réutilisation à titre gratuit ou onéreux. »

Pablo Hurlin Sanchez

1- Avis n° 20144578.

2- CADA, 8 fév. 2007, conseil n° 20070503.

3- CRPA, art. L. 311-6.

4- CRPA, art. L. 300-2.



@DonDigeo

Fonds européens : l'heure du décollage

Au-delà des idées préconçues

Si l'Europe est aujourd'hui devenue un sujet majeur de débats « grand public » politiques, économiques, sociaux mais aussi culturels voire même sportifs, le sujet semble rester mineur dans les débats qui animent nos conseils communautaires ou qui accompagnent l'élaboration de nos projets de territoire. Peut-on réellement parler d'Europe sereinement et concrètement ? C'est l'un des objectifs que se fixe ce dossier.

« **L'**Europe fait face à une conjonction de crises et se situe à une étape décisive de son histoire. » C'est ainsi que débute la note d'enjeux signée France Stratégie, intitulée *Europe : sortir de l'ambiguïté constructive ?* et datée de mai 2016. Si la question du projet européen, de la place de l'Europe dans le monde ou de la place de la France en Europe dépasse largement le cadre de l'intercommunalité et de la mobilisation des crédits européens, il semble évident qu'élus et cadres communautaires ont tout intérêt à suivre et à participer à ce débat de fond.

Apporter du concret

Au-delà de l'opinion que chacun porte sur l'Europe (mais que désigne-t-on réellement quand on parle d'elle ?), les acteurs locaux ont un rôle particulier à assumer,

celui de donner du corps et du sens à cette Europe qui trop souvent en manque, de rendre enfin le débat concret : combien

“ Les acteurs locaux ont un rôle particulier à assumer : donner du sens à une Europe qui trop souvent en manque ”

de maisons de santé pluridisciplinaires, de micro-crèches à horaires décalés, de pépinières d'entreprises, de scènes de musiques actuelles n'auraient pas vu le jour sans l'apport des fonds européens ? Sans tomber dans l'excès inverse ni gommer les pesanteurs administratives inhérentes à la gestion de ces derniers, il serait opportun, alors même que se pose la question de la pérennité du projet

européen et plus spécifiquement de l'engagement européen auprès des territoires (voir pages 12 et 13), d'illustrer les débats à venir et d'affronter nos propres pratiques françaises. Et ce, que l'on soit élu ou cadre communautaire (bénéficiaires de crédits européens), élu ou cadre régional ou départemental (autorités de gestion), service déconcentré de l'État (autorités de gestion ou services instructeurs), administration centrale (autorités de gestion ou de coordination) ou ministre.

Le pôle Joubert s'organise

Dans cette optique et pour répondre à cette exigence d'efficacité, l'AdCF et ses partenaires France urbaine et la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) ont décidé d'unir leurs compétences

autour d'un projet commun de suivi de la programmation européenne actuelle et de préparation de la suivante. Cette collaboration a d'ores et déjà permis la rédaction de contributions et l'organisation de temps d'échanges, tel le dernier, organisé en juillet à Bruxelles, à la rencontre de représentants des institutions européennes, Parlement et Commission. Nos efforts porteront, bien évidemment, sur l'avenir de la politique de cohésion (dont l'agenda urbain européen) et la place des territoires, mais également et dès maintenant sur les difficultés rencontrées et solutions trouvées. La situation préoccupante de la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du programme Leader, soulignée par l'Association des régions de France, en est un exemple.

Romain Briot

Zoom sur la programmation 2014-2020

Le montant total accordé à la France dans le cadre de la programmation 2014-2020 des fonds européens s'élève à 26,7 milliards d'euros. Une enveloppe divisée ensuite entre plusieurs fonds. Décryptage de cette répartition par Florence Clermont-Brouillet, du CGET.

Les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) permettent de mettre en œuvre la stratégie Europe 2020 dans les territoires français sur la période 2014-2020. Leur déploiement a commencé il y a 18 mois pour le Fonds européen de développement régional (Feder) et le Fonds social européen (FSE), et il y a près d'un an pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp). De nombreux projets commencent à voir le jour en France grâce à ces financements, ce qui montre la forte mobilisation des autorités de gestion que sont les conseils régionaux et les ministères :

“ L'Europe exige, à juste titre, que ses fonds soient bien gérés et qu'ils produisent des résultats ”

plus de 8 000 projets ont déjà été financés grâce aux fonds structurels (Feder, FSE) et par l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), à hauteur de 2,4 milliards d'euros, et 1,2 milliard d'euros ont été mobilisés sur le Feader. Les premiers projets cofinancés par le Feamp verront bientôt le jour.

Diversité des projets

Cette nouvelle programmation démarre sous le signe de la cohérence, avec les orientations stratégiques définies par la France dans l'accord de partenariat, et de la diversité des projets. Ainsi, un tiers des projets programmés (1,25 milliard d'euros) concernent les domaines du soutien à l'emploi et de la formation professionnelle via le FSE ; 20 % (730 millions d'euros) cofinancent des projets à vocation environnementale, majoritairement dans le secteur agricole grâce au Feader ; environ 660 millions d'euros sont dédiés au soutien des entreprises, en particulier les PME – dont

les deux tiers aux entreprises agricoles via le Feader. Enfin, les thèmes d'intervention obligatoires du Feder – recherche et développement, numérique, PME et transition énergétique – représentent 80 % des crédits Feder programmés.

Tous les territoires concernés

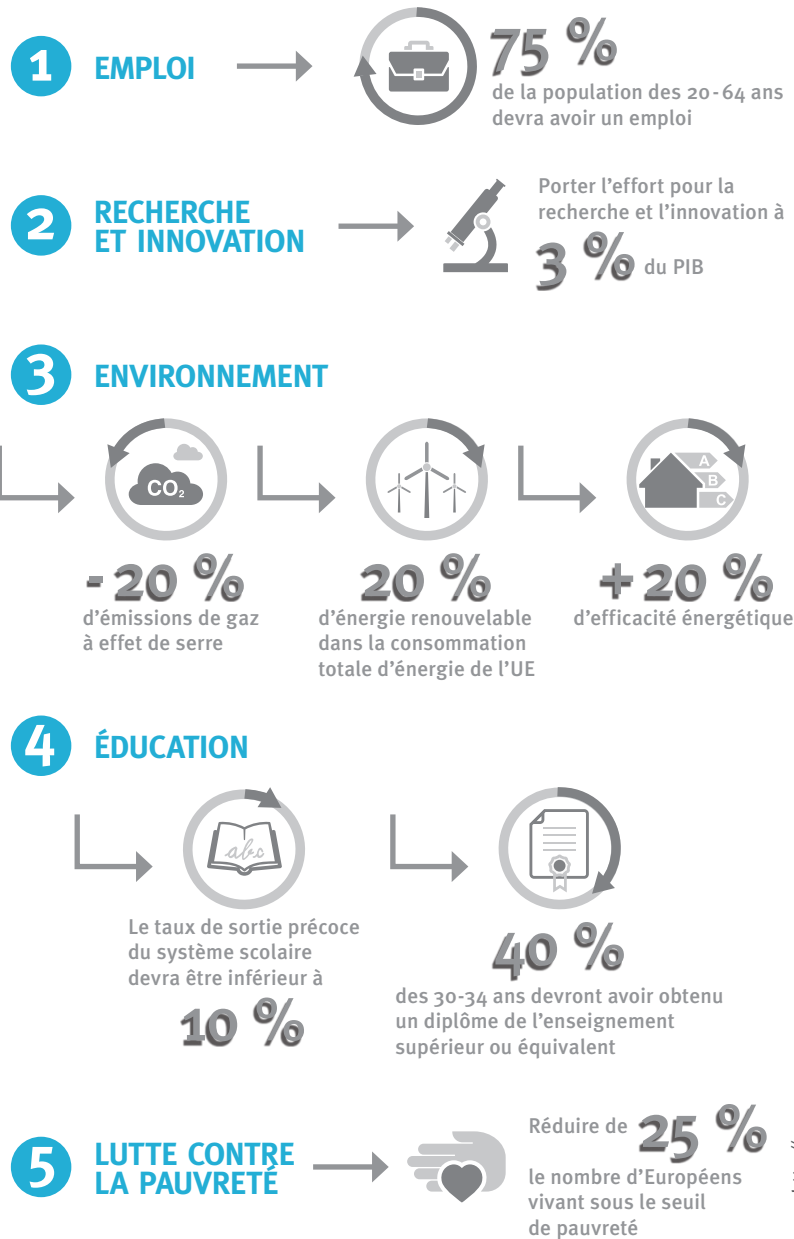
La France s'est fixé des objectifs ambitieux pour mobiliser les fonds européens dans les territoires, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ainsi, 10 % des crédits Feder et FSE bénéficieront directement aux habitants de ces quartiers, soit plus d'un milliard d'euros d'ici 2020, pour soutenir plus de 150 agglomérations et métropoles ; dans plus de la moitié des

régions, ils seront mis en œuvre grâce aux nouveaux investissements territoriaux intégrés (ITI), initiés par la Commission européenne pour la période 2014-2020. Les territoires ruraux sont aussi une priorité du gouvernement français, c'est pourquoi 10 % de nos crédits Feader devront être consacrés à l'initiative Leader. Cette dernière vise à faire émerger des projets innovants en milieu rural sur un mode de gouvernance participatif. Dans cette optique, 350 groupes d'action locale (GAL) ont été constitués.

Cette dynamique doit être confortée dans les prochaines années, mais pas à n'importe quel prix : l'Europe exige, à juste titre, que ses fonds soient bien gérés et qu'ils produisent des résultats concrets. C'est un double défi pour les autorités de gestion comme pour les bénéficiaires de ces fonds. Nous devons collectivement veiller à ce que ces objectifs soient atteints, ce qui passera aussi par la simplification de leur mise en œuvre.

Florence Clermont-Brouillet, cheffe de la mission des affaires européennes du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Les cinq objectifs mesurables de la stratégie Europe 2020



Source : <http://ec.europa.eu>

La politique européenne de cohésion à nouveau débattue

Alors que débute la mise en œuvre opérationnelle de la programmation 2014-2020, les réflexions sur l'avenir de la politique européenne apparaissent déjà, avec, en creux, un débat sur sa pérennité, son budget et son territoire d'application.

Toute la difficulté de l'exercice d'élaboration de la stratégie européenne pour les années 2020-2030 réside dans le fait que celle-ci doit se conduire dès maintenant, alors même qu'il est encore impossible de tirer les premiers enseignements de la programmation 2014-2020. Une programmation qui a pourtant vu poindre quelques éléments innovants et porteurs d'espoir : l'affirmation du rôle des territoires urbains et ruraux, le souci de simplification, la volonté de mieux articuler la mobilisation des différents crédits européens, une concentration thématique en phase avec les grands enjeux définis au niveau européen, la mise en place de la réserve de performance...

Problème : la programmation réelle des premiers projets ayant pris du retard (comme à chaque période), les décideurs

européens risquent de fonder leurs premières réflexions sur des éléments non tangibles ou qui ne reflèteraient pas la réalité et la diversité des situations dans l'ensemble des régions européennes. Nous le savons désormais, l'évaluation à mi-parcours va conduire la Commission européenne à proposer quelques ajustements, notamment en termes de simplification ou d'accès facilité à l'utilisation des coûts simplifiés. Mais la véritable évolution s'annonce pour après 2020.

Contexte de tensions

Brexit, crise née de l'accueil des migrants et réfugiés, respect du pacte de stabilité, montée du nationalisme dans certains pays : les sujets ne manquent pas pour cristalliser une certaine défiance vis-à-vis des initiatives européennes. Le budget européen et

sa politique de cohésion n'échappent pas aux critiques et aux attaques.

Si la Commission ou le Parlement semblent affirmer que les impacts du Brexit n'entraîneront pas de changements majeurs à court et moyen termes, il est certain que le budget

un certain repli sur soi de nombreux États membres, risque de conduire à une fracture entre pays du Nord et du Sud, de l'Ouest et de l'Est, les seconds militant pour que les crédits européens ne soient à l'avenir dévolus qu'aux pays et régions les plus en difficulté.

“ Deux logiques s'affrontent : celle de la politique de cohésion et celle de la compétitivité du plan Juncker ”

de l'Union ne progressera pas pour la prochaine programmation. Les conclusions du groupe de travail relatif à la question des ressources propres de l'UE (animé par Mario Monti, ancien président du Conseil italien) ont ainsi peu de chances d'aboutir. Cette raréfaction des crédits, conjuguée à

Autre sujet de crispation : l'enjeu de simplification, annoncé avec force par la Commission. Certains États membres conditionnent désormais leur soutien à la politique de cohésion à une évolution majeure en ce sens.

Compétitivité vs cohésion

Ces éléments de contexte soulignent bien ce qui risque de se jouer dans les prochains mois : le maintien ou non de

inter
view**Philippe Richert**

Président de l'Association des régions de France (ARF), président de la région Grand Est

« Le transfert de la gestion d'une partie des crédits a constitué un véritable défi pour les régions »

La loi Maptam confie aux régions la gestion d'une partie des crédits européens. Une responsabilité majeure dont celles-ci se sont pleinement saisies, malgré la complexité des réglementations et les nombreuses incertitudes juridiques. Le président de l'Association des régions de France, Philippe Richert, revient sur ce transfert.

De quelles manières les régions ont-elles appréhendé la prise de responsabilité de la gestion d'une partie des crédits Feder, Feader et FSE ? Identifiez-vous des « manières de faire » différentes selon les régions ?

Le transfert aux régions de l'autorité de gestion d'une grande partie des crédits européens attribués à la France a constitué un véritable défi pour ces dernières. Toutes les régions étaient motivées pour gérer ces crédits qui financent des politiques publiques relevant largement de leurs compétences. Les changements d'exécutifs suite aux élections de décembre 2015 n'ont d'ailleurs pas remis en cause cette démarche. Les régions se sont donc organisées pour les gérer le plus efficacement possible. À ce titre, la fusion d'un certain nombre d'entre elles n'a pas non

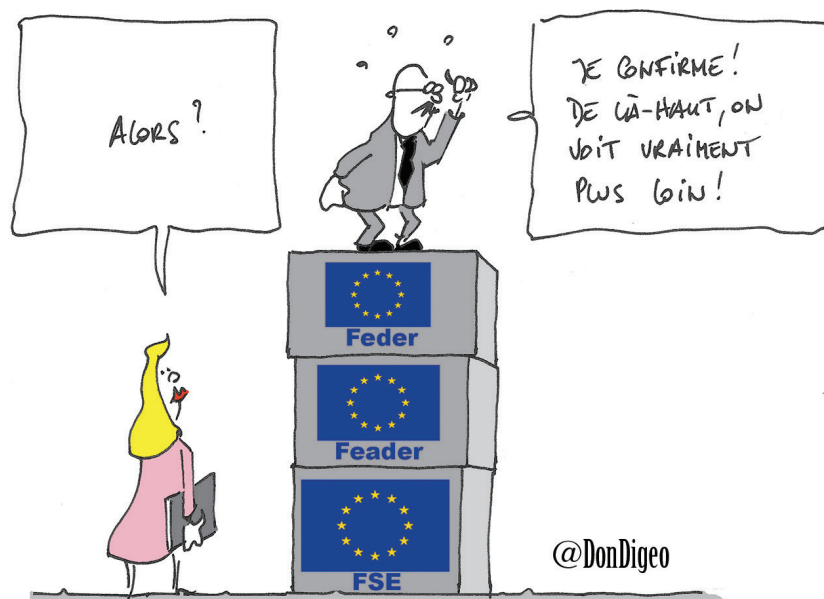
peu de place pour des initiatives spécifiques au niveau régional.

Quelles sont les difficultés ou les obstacles que vous rencontrez pour une programmation plus efficace, plus simple ?

Les principales difficultés rencontrées proviennent de l'excès de réglementation et de son évolution constante. C'est le cas tout d'abord de la législation communautaire dans ce domaine. Celle-ci est devenue particulièrement complexe au fil des années. À cela s'ajoute son évolution constante y compris au cours de la période actuelle de programmation.

Cela suscite beaucoup d'inquiétudes chez les autorités de gestion régionales car elles doivent prendre en compte l'évolution de la législation et réduire au maximum les risques liés à l'insécurité juridique. C'est aussi la raison pour laquelle les régions, au travers de l'Association des régions de France, contribuent activement à la réflexion lancée par la Commission européenne en matière de simplification.

Il existe ensuite les difficultés liées à la surréglementation nationale. Il est absolument évident que certaines interventions et pratiques de l'État contribuent aussi à complexifier la gestion des crédits européens. À titre d'exemple, les autorités de gestion régionales ont attendu près de deux ans et demi pour disposer du décret relatif à l'éligibilité des dépenses. Tout le monde peut se rendre compte des obstacles que



Les intercommunalités ont un vrai rôle à jouer, notamment sur les volets urbain et environnemental

plus perturbé la programmation. Celle-ci se déroule normalement. Les services des régions se sont réorganisés pour tenir compte de la nouvelle donne territoriale. Il existe quelques différences entre les régions dans leur manière de faire selon leur ancienneté à gérer les fonds européens (la région Alsace avait ainsi déjà expérimenté depuis 2003 la gestion du Feder). Mais d'une manière générale, les pratiques sont souvent très proches car elles répondent d'abord et avant tout à des exigences réglementaires européennes. Dans cette configuration, il y a

contribuent activement à la réflexion lancée par la Commission européenne en matière de simplification. Il existe ensuite les difficultés liées à la surréglementation nationale. Il est absolument évident que certaines interventions et pratiques de l'État contribuent aussi à complexifier la gestion des crédits européens. À titre d'exemple, les autorités de gestion régionales ont attendu près de deux ans et demi pour disposer du décret relatif à l'éligibilité des dépenses. Tout le monde peut se rendre compte des obstacles que

cela constitue pour une gestion efficace et simple de ces crédits.

De quelle manière jugez-vous le rôle des intercommunalités dans la mise en œuvre de la stratégie régionale 2014-2020 ?

Les intercommunalités ont un vrai rôle à jouer dans la programmation 2014-2020 dans au moins deux domaines clés. Le premier est bien évidemment celui relatif à la mise en œuvre de la dimension urbaine de

la politique de cohésion ; les intercommunalités jouent un rôle majeur dans la sélection des opérations décidées au niveau local. Le second domaine s'attache au développement durable, à la transition énergétique et plus généralement à l'économie décarbonnée. À l'évidence, c'est un domaine de l'intervention publique pour lequel les intercommunalités jouent un rôle fondamental et sont donc des interlocuteurs privilégiés des autorités de gestion régionales.

Propos recueillis par la rédaction

la politique européenne de cohésion et, si maintien il y a, à quel niveau et pour quels acteurs. Actuellement, deux logiques s'affrontent : celle portée par les défenseurs de la politique de cohésion

(fondée sur le système de subventions et de solidarité territoriale) et celle portée par les promoteurs du plan Juncker (fondée sur la notion de compétitivité et sur une nouvelle manière d'utiliser le

budget européen). Si les deux logiques peuvent tout à fait se rejoindre, il semblerait que la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG Regio) de la Commission soit attentive à cette double logique. Des changements radicaux pourraient intervenir comme, par exemple, le doublement du montant alloué aux instruments financiers (donc aux mécanismes de prêts) au détriment des subventions.

S'agissant plus particulièrement de la France, en cas de diminution de crédits, le débat risque de dévier vers un arbitrage entre politique agricole commune (PAC) et politique de cohésion, et ce précisément pendant une année d'élections présidentielle et législatives.

Prochaines étapes

La Commission, dans ses réflexions sur l'après-2020, s'est fixé quatre axes de travail prioritaires : flexibilité (capacité de la politique de

cohésion à s'adapter à des situations nouvelles, par exemple la crise migratoire), performance (recherche de l'efficacité dans l'utilisation des crédits européens et de visibilité de leurs impacts), simplification (recherche de solutions radicalement différentes, notamment sur les systèmes d'audit et de contrôle), gouvernance économique (mieux articuler le lien entre la politique structurelle et le semestre européen).

Ces travaux s'étaleront du second semestre 2016 (réflexions en interne de la Commission puis présentation de la perspective financière post-2020 qui déterminera de l'ampleur de la politique de cohésion) à mai 2017 (organisation du Forum de cohésion), fin 2017 (parution du 7^e rapport de la cohésion) puis début 2018, et la proposition du cadre réglementaire de la période 2021-2027.

C'est dans cette période que la contribution des territoires français est vivement attendue, auprès de la Commission européenne comme auprès des parlementaires de la commission REGI.

Romain Briot



L'évaluation à mi-parcours de la programmation 2014-2020 va conduire à quelques ajustements en matière d'utilisation des coûts simplifiés. / © Fred MARVAUX / REA

Démarches territoriales intégrées : transf

Depuis toujours promues et soutenues par l'Union européenne, les démarches territoriales intégrées ont successivement fait l'objet d'initiatives communautaires, de projets pilotes, avant d'être peu à peu inscrites dans le « droit commun » de la politique européenne de cohésion. À la fois urbaines et rurales, ces démarches, largement valorisées par l'UE, ont même réussi, avec plus ou moins de succès, à inspirer les politiques nationales ou régionales de certains États membres. La période de programmation 2014-2020 devait être un moment clé de leur consécration.

L'une des innovations de la période de programmation 2014-2020 résidait dans l'affirmation du rôle des territoires, urbains comme ruraux, dans l'atteinte des objectifs fixés par l'Union européenne au sein de sa stratégie « Europe 2020 ». Cela s'est notamment traduit par l'obligation de consacrer une partie des crédits européens aux démarches territoriales intégrées et par la mise en place de deux outils de développement : l'investissement territorial intégré (ITI) et le développement local mené par les acteurs locaux (DLAL).

Ces deux outils, le premier plutôt considéré comme urbain, le second plutôt à destination des territoires ruraux, sont nés des

diverses expériences précédentes. Le DLAL s'inspire très nettement des générations de programmes Leader (lancés dès 1991) et des groupes d'action locale (on en comptait 222 en France au cours de la période 2007-2013) ; tandis que l'ITI poursuit la dynamique engagée par les programmes d'initiative communautaire Urban (dès 1994) puis par les projets urbains intégrés entre 2007 et 2013 (62 au total).

D'autres démarches ont vu le jour, comme les groupes d'action locale pêche dans les territoires littoraux, ou les plans intégrés transfrontaliers.

Vers une certaine standardisation

La programmation 2014-2020 se voulait être une étape nouvelle dans la possibilité offerte aux territoires de mettre en place un réel projet intégré pour lequel l'accès aux financements européens serait facilité.

“ L'une des innovations de la programmation 2014-2020 réside dans l'affirmation du rôle des territoires ”

Deux rapports tentent d'en tirer un premier bilan : en Allemagne, l'Institut fédéral de recherche en matière de construction, d'urbanisme et d'aménagement dresse

un panorama de la mise en place des ITI et DLAL dans plusieurs pays et régions en Europe. Il tend à démontrer que l'usage de l'ITI varie, bien évidemment, selon les spécificités régionales et locales (région plus ou moins densément urbaine, par exemple), mais qu'il peut être *a minima* (soit simplement la mobilisation de crédits européens en faveur d'un territoire spécifique) ou, à l'inverse, innovant et ambitieux, permettant de sanctuariser différents fonds structurels (Feder et FSE mais aussi Feader et fonds de cohésion) sur un véritable territoire de projet. L'usage minimaliste de cet outil relève donc aussi de la manière dont les autorités nationales, régionales et locales souhaitent s'en emparer.

Leader : une mise en œuvre complexe

Le programme Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) permet de financer des stratégies actions de développement rural portées par les territoires organisés en groupes d'action locale (GAL). Aujourd'hui autorités de gestion, les régions sont confrontées à des problèmes de mise en œuvre majeurs, notamment « *faute de conventionnement avec (...) l'Agence de services et de paiement* », comme l'expliquait Thibault Guignard, président de la Fédération des GAL, dans un courrier du 3 août 2016 adressé à Manuel Valls. Ce message faisait suite à une alerte lancée au Premier ministre par Philippe Richert, président de l'Association des régions de France. Témoignages de territoires.

Cinquième programme Leader pour le Pays de Haute Mayenne

Incié par la région des Pays de la Loire à mettre en synergie les différents contrats territoriaux de développement autour d'une stratégie intégrée, le nouveau programme Leader du Pays de Haute Mayenne s'articule autour de trois axes : économie, emploi, formation ; transition énergétique, environnement, mobilité ; solidarités territoriales et humaines.

Il doit permettre d'expérimenter de nouveaux partenariats, d'animer la concertation entre les communautés de communes, de tisser des liens entre collectivités, associations et entreprises : en bref, de mettre le territoire en mouvement pour que naissent de ces nouvelles coopérations des initiatives innovantes que Leader pourra accompagner et diffuser.

S'agissant de l'opérationnalité du programme, le conventionnement entre le groupe d'action locale, la région (autorité de gestion) et l'Agence de services et de paiement (organisme payeur) s'est conclu en décembre 2015, le principal travail ayant consisté à vérifier en amont la contrôlabilité des fiches actions. Le comité de programmation Leader a donc démarré sa mission de pilotage : partage de connaissances, mise en place des outils nécessaires, examen des premiers projets pour tester la grille de sélection, premiers échanges autour de l'instruction des dossiers avec les services de la région. Aucune programmation n'a encore été effectuée à ce jour, et la principale attente concerne la mise en place d'Osiris, qui permettra d'être pleinement opérationnel.

Séverine Letilleux, Pays de Haute Mayenne



Le Pays de Haute Mayenne travaille notamment sur les filières courtes alimentaires dédiées à la restauration collective. / © Ververidis Vasilis / Shutterstock

Les projets classiques prennent le pas sur l'innovation

L'ancienne région Midi-Pyrénées a utilisé Leader pour structurer des groupes d'action locale (GAL) de 45 000 habitants minimum en imposant le statut de pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou de parc naturel régional (PNR). Elle a donc conforté sa politique territoriale basée sur les Pays en faisant en sorte que le territoire régional soit intégralement couvert par Leader et en jouant la synergie entre contrat régional unique et Leader. Le mouvement est d'ampleur puisqu'un gros tiers des Pays comptaient moins de 45 000 habitants. Ce maillage est très positif.

En revanche, la reprise de la gestion des fonds européens par la région est complexe et a été rendue plus difficile encore par les fusions de régions. Nos interlocuteurs régionaux, aujourd'hui débordés, tentent de simplifier et de se protéger au maximum dans les procédures. Les critères choisis réduisent donc les marges de manœuvre des GAL. Par exemple, le taux maximum d'aide publique a été limité à 80 %, le montant minimum de l'aide Leader a été fixé à 10 000 euros afin d'éviter les très petits dossiers, la liste complète des projets est demandée pour garantir la faisabilité de chaque mesure, et il est fortement conseillé de limiter les domaines d'intervention Leader à ceux du contrat régional unique (eux-mêmes réduits face aux contraintes financières...). La conséquence pour notre GAL est que la stratégie a été vidée de tout ce qui pouvait sortir de l'ordinaire...

En parallèle, la région n'a pas activé la mesure relative au développement territorial des villages. En conséquence, tous les dossiers des collectivités qui demandent des financements européens Feader (Fonds européen agricole pour le développement rural) sont orientés vers Leader... menant droit à une surconsommation des crédits. Dans ces conditions, les projets structurants « classiques » (maisons de santé, crèches, etc.) prennent le pas sur toutes les initiatives un peu innovantes, mais jugées moins prioritaires.

Directeur d'un territoire de l'ex-région Midi-Pyrénées

ormer l'essai



Des outils à pérenniser

Signé de la commission REGI (développement régional) du Parlement européen, en date de février 2016, un second rapport détaille la mise en application des deux outils en répertoriant leurs points forts et points faibles, en soulignant leurs bénéfices au service des territoires et leurs limites, et en avançant quelques propositions concrètes d'amélioration : concentrer l'action sur le chômage des jeunes, insister sur la participation citoyenne, accompagner les territoires les moins dotés en ingénierie, dépasser le clivage urbain/rural, encourager une approche multifonds (si difficile en France)...

Les préconisations de ce rapport doivent sérieusement et rapidement être étudiées si l'on veut pérenniser la politique de cohésion et ces deux outils, qui ont montré un intérêt certain en matière de développement urbain ou rural mais qui devront encore être analysés au regard de leur mise en œuvre actuelle.

Romain Briot

1- Articles 32 à 36 du règlement général, article 7 du règlement Feder, articles 42 à 44 du règlement Feader, articles 10 et 11 du règlement « coopération territoriale européenne » et articles 58 à 64 du règlement Feamp.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Retrouvez le rapport de la commission REGI à l'adresse suivante : <http://www.europarl.europa.eu>

Retrouvez l'étude Des nouveaux instruments pour financer un développement régional et urbain durable. CLLD et ITI en pratique comme contributions à la mise en œuvre de l'Agenda territorial 2020 en ligne sur www.adcf.org.

Projets urbains intégrés : un vœu pieux ?

La période 2014-2020 devait affirmer la volonté de développement des politiques intégrées, notamment via l'instrument des investissements territoriaux intégrés (ITI). Le bilan des acteurs locaux reste aujourd'hui mitigé.

La programmation européenne 2014-2020 se caractérise notamment par une exigence d'approche intégrée du développement territorial. Un vocable pouvant virer au jargon institutionnel, mais qui correspond à une vraie vision du développement local. Pour les administrations européennes, il s'agit ainsi « de rompre avec une approche sectorielle des territoires, des problèmes et des politiques, pour privilégier une approche globale qui prenne en compte les dimensions physique, économique et sociale du développement et du projet »¹. Cette démarche se veut territoriale, efficace et cohérente, multisectorielle et coordonnée entre tous les acteurs.

une opportunité très intéressante pour organiser les stratégies d'intervention du Grand Périgueux », explique Kitty Vaillant-Lambert, responsable Affaires européennes et politique contractuelle du Grand Périgueux.

Des autorités de gestion à l'écoute

Les communautés témoignent également d'une bonne capacité de réponse de l'autorité de gestion, la région apparaissant, aux yeux de Didier Laporte, « très disponible pour répondre aux questions éventuelles ». L'agglomération du Grand Périgueux porte un regard plus nuancé, se félicitant de l'existence d'un portail numérique mais regrettant la difficulté à joindre les services ainsi que le manque de proximité malgré les outils mis en place.

En dépit de ces retours positifs, les techniciens

interrogés peinent à percevoir aujourd'hui le caractère vertueux du nouveau cadre de la programmation. « La sélection des opérations du volet urbain n'intervenant qu'après instruction par l'autorité de gestion et avis définitif, ce qui semblait être une innovation se révèle être bien complexe, explique Kitty Vaillant-Lambert. Non seulement les dotations sont restreintes, mais l'enjeu est de favoriser les opérations prêtes pour éviter le cadre de performance à la fin 2017. La souplesse est difficilement repérable à ce stade, tant la contrainte de programmer s'impose. »

Programmation plus que développement

Même son de cloche dans d'autres communautés. Un chargé de mission Europe d'une métropole explique ainsi que « les projets urbains intégrés (PUI) étaient bien

plus ouverts dans la programmation précédente, que ce soit en termes de thématiques ou de typologies d'actions. Ils permettaient bien plus de travailler sur une dynamique de projet en lien avec la politique de la ville. L'approche actuelle correspond davantage à de la programmation qu'à du développement local. » Quant aux modalités de pilotage et de gouvernance, leur plus grande formalisation « n'apporte pas un

réel cadrage, seulement plus d'obligations théoriques et donne moins la capacité aux territoires à donner une identité spécifique au projet ITI, contrairement à ce qu'il était précédemment pour les PUI, et encore plus pour Urban. »

AP

1- Fiche « Investissement territorial intégré », Commission européenne, mars 2014.

Ils le disent...

Les outils 2014-2020 constituent-ils une vraie opportunité d'élaborer un projet intégré, à forte valeur ajoutée pour le territoire ?

« Oui, d'autant plus que l'on dispose d'un vrai maillage d'outils : contrat de ville, approche territoriale intégrée sur le volet urbain, nouveau programme national de renouvellement urbain... Cela est très cohérent et complémentaire. On voit bien la logique d'ensemble, au-delà des cinq années de programmation. »

Didier Laporte, directeur du pôle Cohésion urbaine et sociale, agglomération Hérault Méditerranée

« Dans notre région, je peine à distinguer le caractère intégré des projets. Il s'agit seulement d'un collage de thématiques sur la géographie prioritaire. Le Feder va là où les crédits de la région ne vont pas, il constitue seulement un financement alternatif aux crédits régionaux. L'ensemble est uniquement de la programmation. Les TIC sont le seul thème sur lequel il est possible de déployer une dynamique de développement susceptible d'apporter une plus-value (évidente pour cette dimension délaissée par la politique de la ville). »

Le chargé de mission Europe d'une métropole

« Le contexte ne favorise pas la bonne utilisation des outils mis en place : en tant que partenaire de l'Europe dans l'appel à manifestations d'intérêt (AMI) politique de la ville, la région s'avère très en retrait aujourd'hui et n'offre que peu de lisibilité aux opérateurs. (...) Le contexte national, avec la réorganisation des régions et la raréfaction des crédits, et le contexte local (l'une des communes du Grand Périgueux n'agira en politique de la ville que tardivement et spécifiquement sur l'urbain du fait de son programme de rénovation urbaine d'intérêt régional) ne facilitent pas l'appréhension des nouveaux outils. »

Ketty Vaillant-Lambert, responsable Affaires européennes et politique contractuelle, agglomération du Grand Périgueux

“ Cette démarche se veut territoriale, multisectorielle et coordonnée entre tous les acteurs ”

Ces évolutions ne semblent pas avoir pénalisé les communautés dans leur réponse aux appels à projets de la nouvelle programmation. « Nous avons fait appel à un cabinet spécialisé et étions bien préparés, en équipe projet, pour le montage du dossier », détaille Didier Laporte, directeur du pôle Cohésion urbaine et sociale de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée. L'agglomération du Grand Périgueux a choisi d'accompagner la démarche en amont par un atelier intitulé « Vers une approche territoriale intégrée du Grand Périgueux » et adressé à tous les chefs de service afin de les mobiliser. « Dans le contexte de réduction des dotations des collectivités, la convergence des calendriers, entre mandat local, programmation européenne mais également investissements d'avenir et plan national de renouvellement urbain, constituait

Le Fonds social européen : un ami qui vous veut du bien

Considéré comme le mal-aimé des fonds européens structurels et d'investissement, le Fonds social européen (FSE) est la preuve d'un paradoxe bien réel : son utilité pour répondre aux enjeux d'aujourd'hui est reconnue de tous, pourtant, programmation après programmation, sa mobilisation par les acteurs locaux reste laborieuse, voire même impossible pour certains. Une prise de conscience accompagnée d'évolutions profondes seraient les bienvenues pour une action publique renforcée.

L'un des premiers reproches faits au FSE est sa gestion éclatée et les difficultés de lisibilité qu'elle engendre. Tentative de clarification : le Fonds social européen vise à soutenir l'emploi, la formation professionnelle, l'inclusion sociale et la lutte contre le décrochage scolaire. Il est doté, pour la période 2014-2020, d'une enveloppe de plus de 6 milliards d'euros (sur un total de 15,5 milliards d'euros Feder-FSE). Sa gestion est partagée entre régions, départements et État. Les conseils régionaux gèrent des crédits FSE au titre de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de

la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) instruisent le volet « emploi ». Enfin, les conseils départementaux, par le biais d'une délégation de gestion, sont l'autorité de gestion du volet « inclusion ». Ce triptyque administratif n'est cependant valable que pour la France métropolitaine, une répartition différente ayant été imaginée pour les Outre-mer.

Paysage complexe

À ces crédits s'ajoute l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), dont l'objet est de faciliter le retour à l'emploi des 15-26 ans qui n'ont pas d'emploi, ne font pas d'études et ne sont pas en formation (les Neet, *Neither in employment nor in education and training*). Cette initiative, dotée de 620 millions d'euros, ne concerne que les régions en transition ou les moins développées, ainsi que trois départements (Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne et Seine-Saint-Denis). Sa gestion fait également l'objet d'une partition entre un programme opérationnel national



Pour la période 2014-2020, la France reçoit 310 millions d'euros au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes. / © Sharon Wills / Shutterstock

“ La gestion du FSE est partagée entre régions, départements et État ”

géré par l'État (à hauteur de 62 % de l'enveloppe totale) et les programmes opérationnels régionaux gérés par les conseils régionaux éligibles. Cette multitude d'autorités de gestion, de services instructeurs, de documents de référence, de modalités d'application et de calendriers ne facilite clairement pas la mobilisation des crédits relevant du

FSE par les territoires, alors même que les enjeux auxquels ces derniers doivent faire face (chômage, exclusion, pauvreté) réclament une action coordonnée et efficace. Une action que le FSE et, par ricochet ou raccourci malheureux, l'Europe n'accomplissent pas suffisamment.

Romain Briot

FSE : 5,9 milliards d'euros pour la France entre 2014 et 2020

La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) gère une partie des crédits du Fonds social européen (FSE) pour la France. Dans cet article, elle présente le fonctionnement de la programmation et dresse son bilan des premières conventions de subventions.

L'e Fonds social européen (FSE) est le principal levier financier de l'Union européenne pour la promotion de l'emploi et de l'inclusion active. La France bénéficie de 5,9 milliards d'euros de crédits FSE pour la programmation 2014-2020, gérés à 65 % par l'État et à 35 % par les conseils régionaux. Le programme opérationnel national (PON) FSE (2,9 milliards d'euros), adopté par la Commission européenne le 10 octobre 2014, s'articule autour de trois grandes priorités : accompagner vers l'emploi les demandeurs d'emploi et les inactifs, soutenir les mobilités

professionnelles et développer l'entrepreneuriat (453 millions d'euros) ; anticiper les mutations économiques et sécuriser les parcours professionnels (707 millions d'euros) ; lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion (1,6 milliard d'euros). La programmation est désormais lancée puisque la première génération de conventions de subventions globales a été signée. Cela représente 606 millions d'euros sur l'inclusion active, qui s'inscrivent dans les 88 % de crédits délégués aux conseils départementaux et aux plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

« Améliorer les politiques d'inclusion »

Dans le cadre de ces premières conventions de subventions globales, le taux de programmation est de 57 % pour les conseils départementaux et de 49 % pour les PLIE, ce qui est très satisfaisant. Cela représente 3 700 opérations programmées dont certaines ont d'ores et déjà fait l'objet de déclarations de dépenses. Sur ce champ de l'inclusion active, on dénombre déjà plus de 330 000 participants sur les 431 000

tous axes confondus ; une personne sur quatre est en emploi à la sortie, 6 % sont en formation et 44 % entament une nouvelle étape du parcours.

Le PON FSE comprend 118 organismes intermédiaires (OI) dont 78 conseils départementaux, 21 OI pivots constitués majoritairement par les PLIE pivots, et 18 OI simples où l'on retrouve les métropoles et quelques agglomérations (Le Mans...). Mobiliser le FSE permet d'améliorer les politiques d'inclusion sociale sur les territoires en facilitant l'accès et le retour à l'emploi des publics qui en sont les plus éloignés. Il s'agit également de renforcer la coordination des différents acteurs intervenant sur ce champ, ce qui est l'objet de l'accord-cadre du 9 décembre 2014 signé

par l'État, l'Assemblée des départements de France et l'Alliance Villes Emploi.

Accompagner

Cette nouvelle programmation comprend des changements importants, notamment la simplification de la justification des

“ Cette programmation comprend des changements importants : simplification, pilotage par la performance, dématérialisation ”

coûts, le pilotage par la performance ou encore la dématérialisation. Même si l'outil « Ma démarche FSE » permet de sécuriser les opérations de gestion, des actions d'accompagnement restent indispensables et ont déjà commencé à être mises en œuvre (ex. : formations, sensibilisation au suivi des indicateurs...).

L'enjeu de ces actions est d'améliorer l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi et de mettre en œuvre des opérations innovantes sur le champ de l'inclusion active mais également sur les deux autres priorités du PON FSE. Dans cette optique, le Village des initiatives FSE se tiendra les 5 et 6 décembre 2016 à Paris (inscription sur www.villagefse.fr).

DGEFP



@DonDigeo

Gestion du FSE : les départements inquiets

Depuis 2014, les départements peuvent se voir confier la gestion de la plus grande partie des crédits du volet « inclusion » du Fonds social européen (FSE), dédié à l'accompagnement des publics en insertion professionnelle. Une responsabilité importante qui se heurte toutefois à des difficultés majeures. Explications de l'Assemblée des départements de France (ADF).

Après une importante simplification de la gouvernance du dispositif FSE en amont du lancement du programme (avec « seulement » 78 organismes intermédiaires pour ce qui concerne les départements), une certaine hétérogénéité des situations peut être constatée, qui se répercute sur le terrain : en effet, le rythme de la programmation est aujourd'hui inégal selon les départements, certains ayant démarré en 2014 quand d'autres ont attendu 2016. Mais paradoxalement, alors que ceux qui ont commencé plus tardivement peuvent intégrer au dispositif des clarifications réglementaires intervenues depuis, ceux qui l'ont fait en début de programme doivent en examiner la conformité et craignent globalement d'être pénalisés par une application stricte de la rétroactivité de la règle européenne. Ces éléments demeurent une source de difficultés. En tout état de cause, l'engagement fort des départements dans le programme opérationnel national FSE – en tant que chefs de file de l'objectif thématique « inclusion » et en gestion d'une bonne partie des crédits de l'axe 3 du programme

« Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion » – ne s'est pas démenti, et ce malgré des règles qui ont mis du temps à se stabiliser (on pense notamment aux règles sur les dépenses éligibles) et ne le sont toujours pas aujourd'hui (coûts unitaires standards, périmètre global ou restreint dans le financement des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)...).

Pistes d'amélioration

Sur les échéances à venir et qui approchent à grands pas, les départements ne cachent pas leur inquiétude, car les enjeux sont forts notamment en matière de réserve de performance, et les difficultés dans la définition des cibles (chômeurs/inactifs) semblent, dans certains territoires, ne pas avoir été surmontées.

“ Le rythme de déblocage des crédits pour les actions déjà engagées constitue une préoccupation ”

Le rythme de déblocage des crédits pour les actions déjà engagées et financées constitue une autre source de préoccupation dans le contexte financier difficile que



connaissent les départements, marqué notamment par la baisse des dotations aux collectivités et le poids hélas toujours grandissant des allocations individuelles de solidarité (RSA notamment). Tout au long du mois de juin, l'Assemblée des départements de France a engagé une réflexion pour dresser un bilan intermédiaire du programme et formaliser des pistes d'amélioration, que ce soit en termes de simplification, de performance, de

financement des SIAE... Ses conclusions sont en cours d'élaboration. Elles seront communiquées à l'autorité de gestion à la rentrée, sous une forme qui reste à définir. Elles touchent en tous cas à la formation, au pilotage du dispositif, à la clarification d'un certain nombre de règles émanant de l'État sur des critères de financement qui apparaissent aujourd'hui bloquants...

Augustin Rossi, conseiller aux affaires européennes, ADF



ASSOCIATION POUR LA PROMOTION DES MIGRANTS DE L'AGGLOMÉRATION ROUENNAISE (APMAR)

L'aide aux migrants, un exemple de projet soutenu par le FSE

Sur le territoire de la Métropole Rouen Normandie, l'association Apmar agit pour la promotion des migrants et de leurs familles, qu'elle accompagne afin de favoriser leur intégration. Des actions qui bénéficient depuis 2005 du soutien du FSE... non sans difficultés.

Accueillir les primo-arrivants d'un territoire et leur apporter tous les éléments nécessaires à une intégration réussie : telle est la mission de l'Association pour la promotion des migrants de l'agglomération rouennaise (Apmar), située au cœur d'un quartier prioritaire de Rouen. Depuis 48 ans, cette structure œuvre autour de valeurs constamment réaffirmées : accès au savoir et à la citoyenneté, intégration et mixité culturelle. « La migration constitue une remise en question radicale, explique Laurence Bourgoise, ancienne directrice de l'Apmar. Le pays d'accueil qu'est la France met en place un système inégalitaire sans trouver de solutions efficaces, et de nombreux facteurs de fragilisation sociale, matérielle et psychologique

“ Seuls 20 % de la subvention FSE sont versés à la signature de la convention ”

interfèrent dans la mise en place d'un environnement d'apprentissage favorable aux migrants. Dans notre action, nous repartons des migrants et de leur bagage : quelles sont leurs origines géographiques et les motifs qui les ont poussés à migrer ? »

Parmi les 41 salariés de l'association, 13 travaillent sur l'intégration socioprofessionnelle du public adulte. Une action traduite par deux outils : des ateliers sociolinguistiques en groupe et une plateforme de suivi individuel. Sur l'année 2015, 232 personnes, dont 21 arrivées en France depuis moins d'un an, ont pu être accueillies au sein des ateliers sociolinguistiques qui se déroulent en différents points de l'agglomération ; la plateforme d'accompagnement individuel, quant à elle, a permis le suivi de 70 personnes.

FSE : une contribution essentielle

L'association mesure la réussite de son accompagnement à travers le taux de sortie « positive » ou « négative » des dispositifs de suivi. Les sorties négatives regroupent abandons, déménagements, soucis de santé ou contraintes familiales (principalement pour les femmes). L'Apmar évalue à 20 % (soit 46 sur 232) le taux de sorties non favorables des ateliers sociolinguistiques, et à près de 35 % (soit 24 sur 70) le taux de sorties non positives du dispositif individuel. Des résultats qui influent sur l'équilibre financier du projet. En effet, l'Apmar bénéficie depuis 2005 d'apports financiers issus du Fonds social

européen. Une contribution essentielle à son action, et dont le montant tient compte de ses résultats. L'association a monté son premier dossier avec l'appui d'une consultante, afin de mettre en place les bons outils de suivi en cas de contrôle et de retrouver tous les éléments utiles au dossier. « En ces temps de baisse des crédits, ces fonds représentent un réel levier de développement, analyse Laurence Bourgoise. Ils permettent de financer les bénéficiaires, les postes des formatrices et les coûts de structure. C'est un financement dont l'association ne saurait se passer. »

Dysfonctionnements

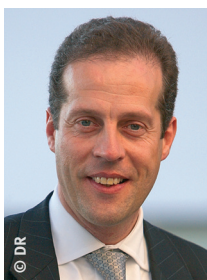
L'obtention de financements FSE ne va pas sans difficultés. Seuls 20 % de la subvention sont versés à la signature de la convention : une disposition qui peut compliquer la trésorerie. « Peu de structures sont assez solides pour le porter, et c'est encore plus difficile en quartier prioritaire », indique Laurence Bourgoise. Une seconde difficulté provient des éléments fournis en fin de convention, et qui vont générer le calcul de la subvention à verser au final. Une interprétation différente des éléments fournis ou un changement

d'interlocuteur constituent autant d'aléas qui peuvent baisser la subvention prévue et déstabiliser les équilibres financiers. En outre, l'Apmar a très récemment dû

“ L'association mesure la réussite de son accompagnement, qui influe sur l'équilibre financier du projet ”

faire face à une difficulté inédite : des contrôles ont été réalisés par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la Commission européenne auprès de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirccte), menant à une nouvelle vérification des actions 2008-2010 de l'association (qui avaient déjà préalablement fait l'objet, pour chaque dossier, de l'enquête de rigueur). Une demande de remboursement de 50 000 euros a été adressée à l'association, à laquelle il est laissé un délai de 15 jours pour agir. « Demander de telles sommes à des structures qui effectuent un travail d'utilité publique n'a pas de sens, s'agace Laurence Bourgoise. Espérons que le dialogue permettra de sortir de cette impasse. »

La rédaction



tribune

José Ribau Esteves

Président de la municipalité d'Aveiro, Portugal

« Les collectivités se sont fortement impliquées dans la stratégie Portugal 2020 »

Ville portugaise de 78 500 habitants, Aveiro bénéficie de subventions Feder, tout comme la communauté à laquelle elle appartient. Témoignage du président de la municipalité, José Ribau Esteves.

Comment la municipalité d'Aveiro utilise-t-elle les fonds européens dans une perspective de plus-value stratégique, et pas seulement financière ?

Aveiro a mis en œuvre son plan stratégique de développement urbain et obtenu une subvention au titre du Feder de 10 millions d'euros, qui va permettre un investissement d'environ 12 millions d'euros.

“ Notre préoccupation a été d'assurer la cohérence entre notre projet de développement et la politique nationale d'aménagement ”

Mais il faut aussi souligner le rôle de la communauté de la région d'Aveiro, qui a défini une stratégie de développement territorial sur les 11 communes membres. Approuvée par l'autorité de gestion des fonds européens, cette stratégie va bénéficier d'un appui global de plus de 48 millions d'euros pour des projets d'investissement aussi variés que les infrastructures de santé, d'éducation et de culture, la prévention de l'échec scolaire, la modernisation de l'administration, l'efficacité énergétique, l'innovation et l'emploi, la prévention et la gestion des risques ou la culture en réseau.

Pouvez-vous nous présenter un projet qui illustre cette démarche ?

La préoccupation de la municipalité d'Aveiro a été d'assurer la cohérence entre son projet de développement et la politique nationale d'aménagement du territoire. Le territoire qui a été privilégié est celui de la ville-centre. L'objectif à atteindre est le déclenchement d'une dynamique de réhabilitation du bâti qui soit

durable, grâce à des interventions complémentaires sur l'espace public. L'aménagement d'un espace urbain attractif a des implications directes pour l'ensemble du territoire en matière de

création de valeur économique, sociale et environnementale.

S'agissant de rénovation urbaine, nous devons requalifier et donner une nouvelle vie à plusieurs bâtiments publics (l'ancienne gare ferroviaire, la maison de la jeunesse), à certains axes et à certains quartiers de la vieille ville, notamment le système d'écluses des canaux de la Ria d'Aveiro. Nous allons construire de nouvelles pistes cyclables pour relier la gare ferroviaire au campus universitaire, relancer le système de « bicyclettes d'utilisation gratuite d'Aveiro » et requalifier



Les investissements réalisés par la communauté dans le cadre de sa stratégie de développement territorial bénéficient d'un appui global de 48 millions d'euros. / © Vectorgg / Shutterstock

de grands parkings gratuits. Enfin, plusieurs opérations doivent porter sur des quartiers prioritaires.

Au niveau national, comment les collectivités locales portugaises ont-elles été associées lors de la programmation des fonds pour 2014-2020 ? Aujourd'hui, quelles sont les relations avec les gestionnaires des fonds européens ?

Les collectivités portugaises ont cherché à s'impliquer fortement dans la définition de la stratégie et des programmes opérationnels de « Portugal 2020 », et elles ont été représentées dans cette tâche importante

par le bureau exécutif de l'Association nationale des municipalités portugaises (ANMP). Il est important de noter le rôle fondamental qu'a joué l'ANMP pour que l'utilisation des fonds européens soit fortement liée au territoire et aux régions, et spécialement pour qu'il soit possible de les utiliser pour la rénovation et le développement urbains. Le travail de l'ANMP dans l'accompagnement de la gestion de « Portugal 2020 » est permanent et quotidien, grâce à un travail intense mené avec les gestionnaires des fonds européens au Portugal.

Propos recueillis et traduits par
Simon Mauroux

Un réseau pour accompagner les projets urbains intégrés

En Espagne, un réseau a été mis en place afin d'accompagner les territoires bénéficiaires de fonds Feder et FSE, ou souhaitant développer des projets de développement intégré.

Coordonner toutes les actions espagnoles de développement urbain recevant des financements de l'Union européenne : tel est le rôle du Red de Iniciativas Urbanas (RIU). Co-présidé par le ministère des Travaux publics et le ministère des Finances, ce réseau repose sur la participation active des municipalités,

représentées notamment par la Fédération espagnole des villes et provinces (FEMP). D'autres ministères impliqués dans les politiques urbaines (environnement, industrie, énergie, tourisme, emploi) ainsi que des représentants de toutes les régions d'Espagne y participent également. « Le RIU constitue en premier lieu un forum

d'échange d'expériences et de connaissances, qui permet d'orienter les fonds Feder et FSE vers les défis principaux des villes espagnoles, en accord avec les objectifs nationaux et européens », explique Miguel Baiget Llompart, conseiller technique à la Direction générale de l'architecture, du logement et du foncier au ministère des Travaux publics.

Un appel à projets pour le développement urbain

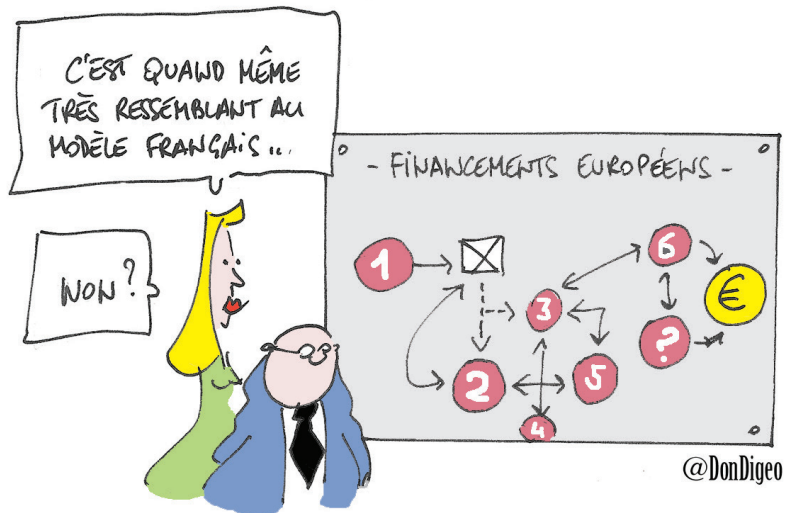
Pour la période 2014-2020, le RIU s'est également vu confier une mission de coordination d'appel à projets à destination des stratégies pour un développement urbain intégré durable. La première de ces démarches, publiée en décembre 2015 à destination des villes de plus de 20 000 habitants, était ainsi dotée de 700 millions d'euros issus des fonds Feder. « Une fois leur stratégie sélectionnée, les gouvernements locaux sont responsables de la sélection des opérations à financer sur leur territoire, qui doivent évidemment s'inscrire dans le cadre du programme opérationnel national espagnol pour une

croissance soutenable », précise Miguel Baiget Llompart.

Pour une approche intégrée

Afin de garantir le caractère intégré de ces projets, critère essentiel à l'obtention de financements, le RIU a publié un *Guide pour définir une stratégie pour un développement urbain intégré durable*. Il décrit les éléments qui doivent être inclus dans la stratégie afin d'assurer une approche intégrée : l'identification des principaux enjeux urbains, une analyse intégrée de l'aire urbaine, un diagnostic et une définition des résultats attendus, une délimitation claire du périmètre de l'action, une définition d'un plan de mise en œuvre incluant les différentes actions correspondant aux objectifs de la période 2014-2020. « Tous ces éléments, avec l'assurance de la participation des citoyens et des acteurs locaux dès le début du processus, constituent des aspects clés », commente Miguel Baiget Llompart. Et d'ajouter qu'« au vu des réponses à l'appel à projets, les villes ont conduit des efforts considérables pour réussir cette approche intégrée ».

AP



Bilans sociaux : les profils des 200 000 agents intercommunaux

Cet été, le CNFPT¹ et la DGCL² ont publié une analyse statistique des bilans sociaux établis au 31 décembre 2013. Un travail qui permet de disposer d'un panorama des effectifs intercommunaux. Parmi les principaux enseignements : l'augmentation sensible du nombre d'agents communautaires liée aux transferts de compétences, un taux de féminisation et des absences (pour motifs de santé) plus faibles que dans les autres catégories de collectivités, ou encore une part importante du régime indemnitaire dans la rémunération totale.

Au 1^{er} janvier 2014, près de 200 000 agents travaillaient au sein des communautés (dont 78 % de titulaires), contre 171 000 au 1^{er} janvier 2011. Au total, les communautés emploient 11 % des agents territoriaux, ce qui les place au troisième rang des employeurs locaux. La progression du nombre d'agents dans les communautés d'agglomération durant cette même période est sensible, avec une augmentation de 21 %. Les effectifs des syndicats ont également progressé, passant de 63 500 à 72 000 agents. Les transferts de compétences, dans les communautés d'agglomération, expliquent 29 % des nouvelles arrivées.

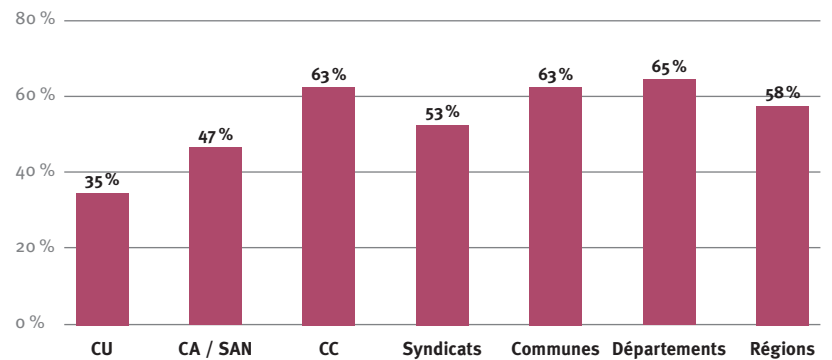
La répartition des agents communautaires par catégorie hiérarchique est globalement similaire à celle des autres types de collectivités : 14 % d'agents de catégorie A, 18 % de catégorie B et 68 % de catégorie C. À noter toutefois une plus faible part d'agents de catégorie A dans les communautés de communes (9 %), et

des agents de catégorie C en plus grand nombre dans ces dernières (72 %) et dans les communautés urbaines (69 %). Cette situation peut s'expliquer par la nature des compétences exercées par ces catégories de groupements.

Des services peu féminisés

En dehors du cas des communautés d'agglomération, les services communautaires sont moins féminisés que ceux des autres catégories de collectivités. À titre d'exemple, on ne dénombre que 35 % de femmes dans les communautés urbaines, contre 65 % dans les départements – le type des compétences exercées explique là encore, en majeure partie, cette situation. L'analyse statistique des bilans sociaux menée par le CNFPT et la DGCL s'intéresse également aux régimes indemnitaires des agents. On notera leur part importante dans la rémunération des agents des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, tant pour les

Part des femmes parmi les agents territoriaux par catégorie de collectivités



Source : Bilans sociaux 2013 : 9^e synthèse nationale, CNFPT-DGCL, juin 2016

fonctionnaires que pour les agents contractuels permanents. Cette part atteint, en moyenne, 26 % de la rémunération des fonctionnaires employés par les communautés

ces dernières, 21 % des agents sont employés à temps non complet, contre moins de 1 % dans les communautés urbaines et 6 % dans les communautés d'agglomération.

Cette étude s'attache enfin à fournir des données chiffrées sur les absences des agents territoriaux pour des raisons de santé. Dans les communautés, la moyenne s'élève à 23 journées d'absence pour ce motif chez les agents fonctionnaires et à 8 chez les contractuels permanents.

Pour les fonctionnaires, les écarts entre les différentes catégories de groupements sont encore une fois importants, avec sept jours d'écart entre communautés urbaines et communautés de communes.

Floriane Boulay

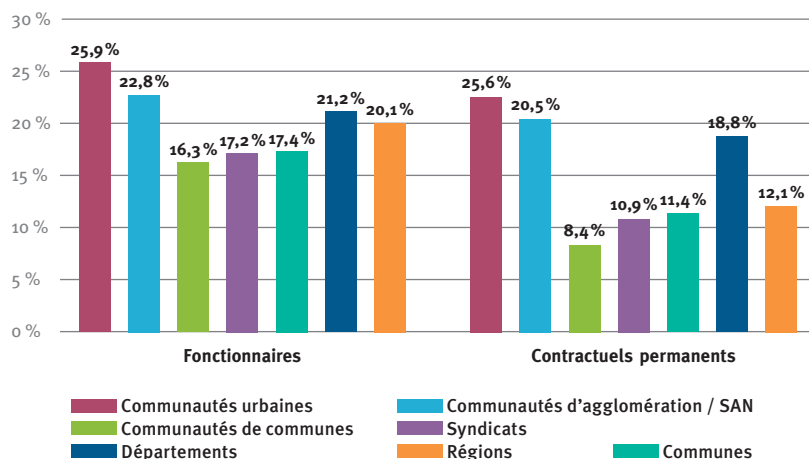
“ La répartition des agents communautaires par catégorie est similaire à celle des autres types de collectivités ”

urbaines. On observe l'exact opposé dans les communautés de communes (16 % de la rémunération des fonctionnaires et 8 % pour les agents contractuels).

Temps de travail contrastés

En ce qui concerne le temps de travail, 83 % des agents titulaires exercent leur activité à temps plein, contre près de 10 % à temps non complet et 7 % à temps partiel. Ces éléments globaux semblent refléter des situations très diverses : 91 % des agents des communautés d'agglomération sont à temps complet contre seulement 72 % dans les communautés de communes. Au sein de

Part du régime indemnitaire dans la rémunération des agents territoriaux



Source : Bilans sociaux 2013 : 9^e synthèse nationale, CNFPT-DGCL, juin 2016

intercommunalités

À découper et à retourner à ABO **Intercommunalités**
19, rue de l'Industrie - BP 90053 - 67402 Illkirch cedex
Tél. : 03 88 66 26 19 – Mail : intercommunalites@abopress.fr



intercommunalités

Édité par l'AdCF - 22, rue Joubert - 75009 Paris -
Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01
Directeur de la publication : Charles-Éric Lemaignan
Rédaction, tél. : 01 55 04 89 09 - Rédactrice
en chef : Apolline Prêtre - a.prete@adcf.asso.fr
Réalisation et secrétariat de rédaction : epiceum
- Correctrice : Angéline Blard - Déléguee agence :
Pauline Guillot
Ont collaboré à ce numéro : Camille Allé,
Christophe Bernard, Montaine Blonsard,
Floriane Boulay, Romain Briot, Claire Delpech,
Pablo Hurlin-Sanchez, Simon Mauroux,
Benjamin Mittet, Nicolas Portier, Apolline Prêtre
Abonnements : Intercommunalités Service
abonnements - Abopress - 19, rue de l'Industrie -
67400 Illkirch - Tél. : 03 88 66 26 19
Mail : intercommunalites@abopress.fr
Régie publicitaire : FA Communication - Franck
Abitbol - franck.abitol@yahoo.fr - 06 15 18 76 51
Délégué général : Nicolas Portier
Secrétaire général : Philippe Schmit
Commission paritaire n° 0514 G 85995 - Dépôt
légal : Août 2016 - Impression : FREPPEL-EDAC,
68920 Wintzenheim - ISSN 1253-5230

Abonnement

- ☐ Abonnement 1 an (11 numéros) 1 x 50 € = €
☐ Abonnement supplémentaire x 25 € = €
☐ Abonnement étudiant x 25 € = €
(Joindre la copie de la carte d'étudiant)

Total = €

Nom, prénom :
Qualité :
Collectivité :
Code postal : Ville :

Paiement par :

- ☐ Chèque bancaire ou postal joint
à l'ordre de l'AdCF
☐ Mandat administratif
☐ Je désire recevoir une facture
administrative

Date : / /
Cachet et signature

convention
nationale de l'AdCF

STRASBOURG
CENTRE DES CONGRÈS
12, 13 et 14 octobre 2016

POLITIQUES PUBLIQUES

Notre devoir d'efficacité

LES TEMPS FORTS 2016

MERCREDI 12 OCTOBRE

15H - 18H

**ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
ADCF**

**ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
ADGCF**

**INSCRIVEZ-VOUS
ET RÉSERVEZ VOTRE
HÔTEL JUSQU'AU
LUNDI 12 SEPTEMBRE
TÉLÉCHARGEZ
LE PRÉPROGRAMME
SUR WWW.ADCF.ORG**

JEUDI 13 OCTOBRE

10H - 13H

SÉANCE PLÉNIÈRE D'OUVERTURE

Les métropoles et communautés au
centre du nouveau dialogue territorial

14H30 - 16H30

6 FORUMS

- Planification territoriale
- Stratégies économiques
- Gouvernance financière
- Institutions
- Environnement
- Gestion des ressources humaines

2 POINTS INFOS JURIDIQUES

- Réorganisation des satellites
et opérateurs à l'aune
des évolutions de périmètres
- Transfert des zones
d'activité économique

16H45 - 18H30

RENDEZ-VOUS RÉGIONAUX

VENDREDI 14 OCTOBRE

8H30 - 10H30

5 ATELIERS

- Accès au service public
- Développement économique
- Politiques européennes
- Finances
- Culture

10H45 - 13H

SÉANCE PLÉNIÈRE DE CLÔTURE

Révolution numérique : pour
des stratégies digitales de territoires

14H30 - 16H30

**2 VISITES TECHNIQUES
PAR L'EUROMÉTROPOLE
DE STRASBOURG**

- Découverte de
Strasbourg en bateau
- Projet d'aménagement
transfrontalier des 2 rives