

	N° affaire : 8185_4		 <small>Liberté • Égalité • Fraternité</small> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
	Date : 06/11/2017		
	Etude IDG Grand Est		

ETAT ET CONSEIL REGIONAL GRAND EST

ETUDE DE PREFIGURATION POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE COOPERATION POUR L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE SUR LA REGION GRAND EST

GUIDE DE RECOMMANDATIONS

Henri PORNON

Version	Date	Fichier	Objet des évolutions
0	20/10/2017	8185_4_Recommandations_V0.docx	Document de travail
1	31/10/2017	8185_4_Recommandations_V1.docx	Rapport provisoire prenant en considération les commentaires du comité de pilotage de l'étude
2	06/11/2017	8185_4_Recommandations_V2.docx	Rapport amendé par le Comité de pilotage de l'étude avant diffusion aux membres du Comité de Suivi Technique

Table des matières

I	Avant-propos	3
1.1	Rappel du déroulement et des conclusions des phases précédentes.....	3
1.2	Déroulement de cette phase additionnelle	3
1.3	Objet de ce document.....	3
2	Rappel des orientations retenues pour GéoGrandEst	4
2.1	Rappels du rôle et des objectifs de l'IDG régionale	4
2.2	Aspects techniques.....	4
2.2.1	<i>Services socle proposés aux acteurs (scénario 1)</i>	4
2.2.2	<i>Services étendus proposés aux acteurs (scénario 2)</i>	5
2.2.3	<i>Choix de la plate-forme informatique</i>	6
2.3	Gouvernance et organisation.....	6
2.3.1	<i>Contractualisation entre l'Etat et la Région</i>	6
2.3.2	<i>Organisation et mode de fonctionnement</i>	6
2.3.3	<i>Gouvernance : comitologie</i>	7
2.3.4	<i>Gouvernance : autres aspects</i>	9
2.4	Modèle économique et modalités de financement.....	10
3	Plan d'action à court terme	12
3.1	Actions à lancer.....	12
3.1.1	<i>Scénario 1</i>	12
3.1.2	<i>Scénario 2</i>	12
3.2	Plan d'action.....	13
3.2.1	<i>Présentation des actions</i>	13
3.2.2	<i>Planning prévisionnel</i>	15
4	Evolutions à prévoir à moyen terme	17
4.1	Evolutions indépendantes des partenaires.....	17
4.2	Evolutions possibles dans GéoGrandEst.....	17
4.2.1	<i>Evolutions dans la gouvernance et l'organisation</i>	17
4.2.2	<i>Evolutions concernant les aspects techniques et les actions engagées</i>	17
5	Recommandations	18
5.1	Points de vigilance.....	18
5.2	Recommandations concernant la gouvernance de GéoGrandEst.....	18
5.2.1	<i>Assemblée des partenaires</i>	18
5.2.2	<i>Comité technique</i>	18
5.2.3	<i>Comité de pilotage</i>	19
5.2.4	<i>Dispositifs de mutualisation départementaux</i>	20
5.3	Recommandations concernant les moyens financiers et humains	20

I AVANT-PROPOS

I.1 Rappel du déroulement et des conclusions des phases précédentes

L'étude de préfiguration pour la mise en œuvre d'une coopération pour l'information géographique sur la Région Grand Est comportait 3 grandes phases :

- La phase 1 a permis de dresser un état des lieux et de définir les objectifs de la future coopération régionale
- La phase 2 avait pour objet l'analyse des principaux paramètres de construction de la future coopération régionale et a permis de valider un certain nombre de propositions avant étude des scénarios
- La phase 3 avait pour objet l'étude de plusieurs scénarios et la proposition d'un scénario préférentiel

I.2 Déroulement de cette phase additionnelle

A l'issue de la phase 3, L'Etat et la Région ont pris l'engagement de financer le socle de la plateforme, correspondant au scénario 1 étudié, mais il s'est avéré que plusieurs scénarios pouvaient être étudiés, correspondant à des contributions et périmètres de services différents des partenaires collectivités (Agglomérations et Départements). Il a donc été décidé de réaliser une phase d'étude additionnelle, ayant pour objet de vérifier auprès de ces collectivités leur capacité à contribuer financièrement, et d'affiner le périmètre des services proposés. Les étapes de réalisation de cette prestation additionnelle étaient les suivantes :

- Envoi en juin par l'État et la Région d'un courrier aux collectivités pour leur demander de se positionner
- Analyse des retours par le consultant et proposition de scénarios sur la base des réponses
- Réunion téléphonique entre le consultant et le Comité de pilotage de l'étude le 12 septembre pour valider le choix des scénarios
- Finalisation de l'étude des scénarios et préparation du comité de suivi technique : envoi du rapport provisoire aux membres du comité de suivi technique le 29 septembre
- La réunion du comité de suivi technique le 5 octobre a permis de discuter des scénarios et de demander aux deux collègues des agglomérations et des départements de faire un retour sur ces scénarios.
- A la suite de cette réunion et du retour des collègues, le consultant a rédigé le présent guide de recommandations sur la base du scénario retenu et en prenant en considération les retours des deux collègues.
- Ce document sera présenté lors d'une réunion de validation finale de l'étude du comité de suivi technique le 8 novembre.

I.3 Objet de ce document

L'objet de ce document est donc de rédiger un guide de recommandations pour le lancement du scénario retenu. Ce document poursuit plusieurs objectifs :

- Rappeler les orientations définies aux diverses étapes de l'étude.
- Proposer un plan d'action à court terme pour les actions à démarrer rapidement
- Identifier les évolutions à prévoir pour les 3 années à venir (moyen terme).
- Formuler des recommandations pour la mise en œuvre du plan d'action

2 RAPPEL DES ORIENTATIONS RETENUES POUR GEOGRANDEST

2.1 Rappels du rôle et des objectifs de l'IDG régionale

Il convient d'abord de rappeler que, comme cela a été défini en phase I, l'infrastructure de données géographiques objet de cette étude est celle de la dynamique régionale en Grand-Est, autrement dit, de tous les acteurs du territoire : Etat, collectivités, acteurs publics... Ce projet n'a pas vocation à se substituer aux plates-formes qui pourraient être déployées au niveau infrarégional (Département, Agglomération, etc.) ou frontalier (SIG Grande Région, GeoRhena), mais à articuler et coordonner entre eux tous ces dispositifs de mutualisation dans un cadre de cohérence propre à l'écosystème de la région Grand Est. Il a également vocation à jouer le rôle d'interface entre les acteurs de la région et les dispositifs de mutualisation déployés au niveau national : Géoportail et Géocatalogue, Géoportail de l'urbanisme, etc.

Trois grands objectifs ont été validés à ce stade :

- 1) Mutualisation de moyens à des fins d'optimisation et de rationalisation des dépenses publiques, incluant l'acquisition mutualisée de référentiels et la réalisation d'autres projets mutualisés. On peut associer à cet objectif, qui fait directement écho à la baisse des finances publiques, les actions concernant la co-production ou l'homogénéisation de données, qui réduiront les gaspillages liés à la production redondante des mêmes données par divers organismes. Des actions de formation pourront également être proposées.
- 2) Mise en réseau des acteurs : cet objectif a également un impact économique, pour ce qui concerne la coordination des actions sur le territoire ou l'information mutuelle des acteurs sur les données disponibles et la fluidification des échanges de données. Une part de l'animation régionale ou infra-régionale relève de cet objectif, de même que certaines actions de sensibilisation et d'accompagnement d'intérêt général : INSPIRE, Open Data, DT DICT, GPU, RPCU... Enfin, l'apport d'information et le partage d'expérience sont deux autres volets de la mise en réseau des acteurs : il s'agit ici de permettre aux acteurs de se réunir pour échanger de façon générale sur leur pratique ou sur tous sujets les concernant :
- 3) Facilitation de l'accès à l'information géographique en ligne : cet objectif s'inscrit dans le cadre de la directive européenne INSPIRE, de la réglementation "Open Data" et de la volonté de plus en plus forte de l'État et des collectivités locales de partager et diffuser leurs données. Il s'agit de bien prendre en compte cet aspect dans toutes les composantes de l'IDG régionale en se souciant toujours que les citoyens, les entreprises et les associations puissent trouver facilement des données de qualité en ligne (ergonomie des outils, toutes les données réellement accessibles dans l'outil de plate-forme, etc.).

2.2 Aspects techniques

2.2.1 Services socle proposés aux acteurs (scénario I)

Parmi les services socle, sont proposés¹ :

- Le déploiement de la plate-forme d'information géographique, préalable à la mise en œuvre de la plupart des autres services
- L'échange et le partage de données entre organismes
- La mise en réseau des acteurs et le partage de compétence et d'expertise (services d'animation)
- L'aide à la mise en œuvre des politiques réglementaires (INSPIRE, Open Data, GPU), incluant en particulier un volet de formation
- L'acquisition mutualisée de données de référence.

¹ avec un focus particulier sur la mise en œuvre d'INSPIRE (rappel)

L'état d'avancement des actions de ce scénario à fin octobre 2017 est le suivant :

- Signature de conventions d'engagement financier entre l'Etat et la Région jusqu'en 2020,
- Mise en place du dispositif de communication : logo, compte Twitter. Pendant la période transitoire, communication internet GéoGrandEst via le site internet CIGAL (Alsace)
- Création d'un annuaire des acteurs GéoGrandEst
- Lancement du marché pour la mise en place de la géoplate-forme (retard de 6 mois en raison d'un premier marché infructueux)
- Journées d'animation « Potentiel de la télédétection et sources d'images satellitaires » à Strasbourg, Metz et Châlons-en-Champagne
- Une mission d'assistance à maître d'ouvrage a été lancée pour la définition d'une BD OCCSOL (occupation du sol) avec un groupe projet dédié.
- L'Etat et la Région sont en discussion avec l'IGN concernant l'acquisition et/ou la coproduction des orthophotos historiques et sur les prochaines ortho HR (après 2018).
- Mise en place d'un groupe de travail pour la définition des spécifications de la prochaine BD ORTHO HR

Plusieurs actions concrètes ont donc déjà été lancées, mais compte tenu de la charge importante de travail en phase de lancement et du manque d'un ETP, cela ne permet pas pour l'instant pas de lancer les actions d'animation concernant le partage d'expérience.

2.2.2 Services étendus proposés aux acteurs (scénario 2)

- Accompagnement par l'IDG de structures de niveau infra-régional (16 organismes / an, 4 jours par organisme ou par groupe d'organisme quand ce sera possible). Cet accompagnement est ciblé prioritairement sur la mise en conformité d'Inspire pour porter à connaissance les données, les diffuser, les décrire (métadonnées) les mettre à disposition². Les structures cibles sont de niveau infra-régional (départemental, SDIS, syndicats, EPCI, associations départementales d'utilité publique ...). Les structures comme les PNR, SCOT, CCI, associations d'emprise régionale ... sont la cible de la Région et de l'Etat en région et seront pris en charge dans la partie socle.
- Mise en place de 4 groupes de travail "Coproduction/ homogénéisation de données thématiques" : Les Départements suggèrent plusieurs thèmes : Données santé / social³. Gestion des servitudes sur les routes départementales, Zones d'activités, veille sur les sources de données permettant « d'observer les territoires ». Les agglomérations évoquent le PCRS (plan de corps de rue simplifié).
- L'assistance méthodologique au lancement de la numérisation du cadastre dans les 5 départements concernés (animation de réunions annuelles pour susciter une démarche départementale) avait été proposée, mais n'est finalement pas prise en considération car elle est déjà abordée dans le cadre de leurs échanges internes aux Départements.
- Mise à jour annuelle du cadastre sur la plate-forme pour les départements dans lesquels le cadastre est disponible. Les départements ayant déjà numérisé leur cadastre ont déjà des outils de consultation pour les communes, les autres départements n'ont besoin de l'outil que quand ils

² On rappelle que la majorité des collectivités sont très en retard sur ce point

³ dans la perspective du suivi des Schémas Départementaux d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public (SDAASP), mais pas seulement : il s'agit de travailler sur les données santé/social avec les partenaires de niveau régional pour permettre un accès à des données infra-départementales sur des périmètres propres aux actions des Départements (ex : communautés de communes, cantons, territoires de vie, territoires d'action...). Exemples de structures partenaires : Pôle Emploi, DIRECCTE, ARS, CAF, CPAM, etc

commencent à disposer de données vectorisées (il est possible d'utiliser l'outil dès que des données sont vectorisées même si la numérisation n'est pas complète sur un département). L'intérêt technique de cette action peut sembler limité ou à un horizon de moyen terme, mais son intérêt financier est avéré au niveau régional. En effet, en l'absence d'un dispositif régional, chaque département doit dépenser 1000 € pour l'intégration des données et 1500 € pour les évolutions de version du cadastre. Il y a donc des économies d'échelle à espérer si l'opération est réalisée au niveau régional.

- Accompagnement juridique⁴.
- Si le budget le permet, développement d'autres modules métier que celui du cadastre sur la plate-forme (exemple : module de consultation des PLU).
- On rappelle enfin que la production de référentiels additionnels⁵ n'est pas financée globalement dans le cadre des services étendus, mais fera l'objet de tours de tables spécifiques entre les acteurs départementaux ou régionaux (suivant le cas). Ont été évoqués des référentiels tels que BD forestières, données géologiques, Scan25 / Données Express / OSM ...

2.2.3 Choix de la plate-forme informatique

Le choix de geOrchestra été validé. Le marché pour la géoplateforme a été attribué et un groupe de travail ouvert à tous les partenaires sera mis en place pour le suivi du déploiement de la géoplateforme. Les échéances sont :

- Mise en service test : janvier / février 2018,
- Mise en production 4 mois après, soit en mai 2018.

2.3 Gouvernance et organisation

2.3.1 Contractualisation entre l'Etat et la Région

Outre les actions déjà évoquées, la contractualisation entre Etat et Région concernant la mise en œuvre du scénario I a produit divers résultats concernant la gouvernance et l'organisation depuis janvier 2017.

- Une convention cadre définit les engagements respectifs de la Région et de l'Etat concernant le socle (scénario I) jusqu'à fin 2020 : les moyens financiers et moyens d'animation sont pris en charge à parité par les deux acteurs. L'Etat et la Région financent des investissements et des ETP avec la répartition suivante pour les ETP : 0,5 ETP Etat et 2,5 ETP Région. Le recrutement de l'ETP restant est validé dans ces principes et la procédure de recrutement va démarrer.
- Il n'y a pas de structure ad hoc dédiée. 2,5 ETP seront hébergés à la Région et 0,5 ETP à la DREAL.

2.3.2 Organisation et mode de fonctionnement

- Tout le monde aura accès aux services en ligne offerts par la plate-forme d'information géographique car cela répond à la logique même de la directive européenne INSPIRE

⁴ les Départements ont signalé qu'ils ne sont pas tous intéressés, et souhaitent que ce service soit proposé sous forme d'un service à la carte. Il n'est pas possible d'envisager qu'un tel service soit proposé à la carte, d'une part, parce qu'il sortirait ainsi de la logique de mutualisation régionale, d'autre part, parce qu'il n'y aurait pas d'avantage économique si ce service était délivré à un nombre restreint d'acteurs de gré à gré.

⁵ Les agglomérations ont exprimé leur crainte que le choix de disposer de données homogènes à l'échelle de la région conduise à acquérir des données de moindre intérêt pour les usages courants des communes (à des échelles non pertinentes pour leurs usages), ce qui limiterait les usages possibles des données de la plateforme. IL est donc précisé qu'il est possible de produire une donnée homogène (c'est-à-dire construite de manière standardisée) mais partielle sur le territoire (ce qui est le cas du PCRS par exemple). Le souci d'homogénéité est donc compatible avec la préoccupation d'avoir des données à une échelle pertinente pour le niveau local.

- Les « acteurs publics » sont les principaux acteurs de l'IDG.
- Les « acteurs privés » ne doivent pas être écartés de la démarche. Néanmoins, leur implication doit être limitée à certains groupes de travail pour lesquels leur participation sera utile aux partenaires de l'IDG. Ainsi, un statut spécifique reste à définir pour ce type d'acteur.
- Pour prendre part à l'IDG, les partenaires devront signer une charte qui rappelle leurs droits et devoirs
- Les **droits d'accès aux services** sont envisagés de la façon suivante :

Acteurs	Echanges de données	Mise en réseau	Autres projets et services
Administrations	Tout le monde a accès à toutes les données sauf restrictions légales	Accès non restreint	Selon intérêt et implication humaine ou financière
Collectivités		Accès non restreint	
Autres acteurs de la sphère publique		Accès non restreint	
Acteurs de droit privé		Accès restreint à certains groupes d'intérêt	
Grand public		Pas d'accès	Pas d'accès

2.3.3 Gouvernance : comitologie

Suite à la demande exprimée par le CST lors de la réunion du 05/10/2017, la terminologie a été simplifiée : « Comité de pilotage » remplace « Comité exécutif », « Comité technique » remplace « Comité d'orientation » et le terme d'« Assemblée Générale », spécifique à certaines formes juridiques a été remplacé par « Assemblée des partenaires ».

2.3.3.1 Dispositif de pilotage de l'IDG

Concernant le pilotage, le schéma suivant a été validé :

- Une **Assemblée des partenaires** qui réunit l'ensemble des acteurs publics du territoire Grand Est ;
- Un **Comité technique** qui prépare les décisions du Comité de pilotage, constitué de représentants des Départements, Agglomérations, Administrations et autres acteurs ;
- Un **Comité de pilotage**, prenant les décisions sur proposition du Comité technique, et comprenant tous les contributeurs financiers du fonctionnement de l'IDG ;
- Si nécessaire, un **secrétariat technique** formé d'une équipe restreinte de techniciens de l'IDG, constitué à minima de la Région et des Services de l'Etat ayant pour fonction de préparer les dossiers à présenter au Comité technique et au Comité de pilotage.

Il est rappelé que la présence d'élus et de décideurs n'est pas requise au Comité technique, plutôt composé de techniciens, mais qu'elle est souhaitable au Comité de pilotage. Les techniciens représentant leurs élus au Comité de pilotage doivent avoir mandat de décision

2.3.3.2 Comité technique

La proposition pour la composition du Comité technique (14 membres au total) prend en considération le fait que les Départements et les Agglomérations financent l'IDG : ils disposent donc d'un plus grand nombre de représentants:

- Région
- SGARE
- DREAL
- Deux représentants du collège des Départements (2 organismes)
- Deux représentants du collège des Agglomérations (2 organismes)
- Deux représentants des Communautés de Communes (2 organismes)
- Un représentant des DDT
- Un représentant des autres services de l'Etat
- Un représentant des agences d'urbanisme ou des SCOT
- Un représentant des Parcs naturels régionaux ou de la sphère environnementale
- Un représentant des autres organismes régionaux

Deux collèges se sont déjà réunis et sont en cours d'organisation interne (Départements et Agglomérations).

Concernant la désignation des représentants pour le collège des Départements, les techniciens des Départements proposent une représentation 'tournante' en fonction des sujets abordés au comité de pilotage. Le processus de désignation des représentants n'est pas tranché de même que le processus de définition du message commun. Dans tous les cas, une connaissance très en amont des dates de comité technique et de pilotage surtout est nécessaire pour permettre au collège de s'organiser et de valider le représentant et le message (au moins 2 mois avant). Il est effectivement possible de fixer les dates du Comité technique très à l'avance pour permettre à chaque collège de s'organiser, par exemple en programmant chaque année 3 dates fixées pour l'année. Un tel dispositif est plus difficile à envisager pour les Comités de pilotage.

Le Collège des Agglomérations proposait de se nommer "Collège des communes et leurs groupements" car les communes sont les principales cibles des services complémentaires proposés, mais cette formulation peut être source de confusion dans la mesure où il y a un collège des agglomérations et un collège des Communautés de Communes. Elle ne peut donc pas être prise en compte.

Les autres doivent être constitués ce qui dans certains cas, pose la question de la liste d'organismes susceptibles de s'impliquer (collèges des agences d'urbanismes et SCOT, de la sphère environnementale et des autres organismes régionaux).

Pour la constitution de ces collèges, on s'appuiera sur les réseaux existants. Selon les cas, il sera également nécessaire :

1. D'établir une liste d'organismes concernés
2. D'organiser une réunion constitutive du collège
3. D'organiser avec eux les modalités de fonctionnement et de représentation.

Une question à débattre dans tous les collèges est de savoir comment ils désigneront leurs représentants au Comité technique. Nous abordons ce point dans les recommandations.

2.3.3.3 Comité de pilotage

Il reste encore un certain nombre de points à préciser pour ce qui concerne le Comité de pilotage. La règle initiale était celle de la participation de tous les contributeurs financiers, ce qui aboutit à un Comité composé aujourd'hui d'environ 20 à 25 membres.

- Maintient-on la règle de participation de tous les contributeurs financiers au Comité de pilotage ? Sinon, peut-on imaginer que les collèges désignent également des représentants au Comité de pilotage (qui sont dans ce cas impérativement des contributeurs financiers) ? Nous abordons ce point dans les recommandations
- Comment sont alloués les droits de vote des participants dans les processus de décision dans le Comité de pilotage ? Nous abordons également ce point dans les recommandations.

2.3.4 Gouvernance : autres aspects

2.3.4.1 Dispositif de pilotage des projets

On entend par « projet » toute action visant à répondre à un objectif pour aboutir à un résultat dans un temps limité, plus ou moins long (production d'une base de données, échange sur une thématique en vue d'une réalisation, travail à caractère technique sur de la méthodologie, etc.). Contrairement à une mission ou un groupe de travail, un groupe projet n'a pas vocation à être pérenne. Il est clôt dès que l'objectif défini dans sa lettre de mission est atteint. Par la suite, on parle de « groupes projet » dédié à ces actions. Ainsi, pour chaque projet est mis en place:

- Un **groupe projet** réunissant tous les acteurs (partenaire ou non) concernés par le projet. Son animateur assume la fonction de chef de projet pour le maître d'ouvrage délégué ;
- Une **équipe projet** restreinte pour le suivi du projet, composée de techniciens des principales structures impliquées dans le projet ;
- Une **instance décisionnaire**, associant les partenaires apportant une contribution financière au projet ;
- Un **maître d'ouvrage délégué**, qui assume la maîtrise d'ouvrage d'un projet collectif particulier pour le compte des divers acteurs impliqués.

Le Comité technique est informé du projet et donne un avis technique. Le Comité de pilotage est également informé du projet. De façon générale, et en particulier lorsqu'il participe au financement du projet, il valide les propositions du groupe projet. Pour certains projets, il donnera uniquement un avis stratégique

2.3.4.2 Création des groupes projet

Les deux modalités de création et de fonctionnement des groupes proposées sont actées :

- **Création d'un groupe à l'initiative d'un partenaire.** Des acteurs peuvent souhaiter constituer un groupe sur une problématique qui les intéresse. Dans ce cas, le groupe est libre de définir sa feuille de route et ses objectifs, mais l'animation doit en être assurée par l'un des participants. Il est souhaitable que le Comité de pilotage et les autres partenaires soient informés et puissent le cas échéant participer au groupe, qui doit pouvoir accepter d'autres partenaires éventuellement intéressés. L'enjeu est de faire connaître aux partenaires de l'information géographique, l'existence de ce groupe et ses travaux en favorisant le savoir-faire et le partage d'expérience à l'échelle du Grand Est mais aussi la bonne coordination entre différents projets.
- **Création d'un groupe à l'initiative du Comité de pilotage.** Si le Comité de pilotage souhaite constituer un groupe sur une problématique qui lui semble nécessaire, il doit alors assigner une feuille de route et des objectifs à ce groupe et lui allouer des moyens d'animation. Ces moyens peuvent faire partie des moyens de fonctionnement de la plateforme ou de moyens supplémentaires propres mis à disposition par les membres participants au groupe.

2.3.4.3 Implication de l'IDG régionale dans l'animation existante au niveau infra-régional

L'IDG laisse la responsabilité de l'animation des démarches infra-régionales aux organismes de niveau « infra ». Dans un souci de complémentarité et de coordination, elle met en place un dispositif d'échanges d'informations avec ces démarches. Elle peut éventuellement apporter un appui, par exemple par un support logistique. Cela n'exclut pas la possibilité de contractualiser avec ces dispositifs pour certaines actions.

2.3.4.4 Que faire dans les territoires où il n'y a pas d'animation infra-régionale ?

L'IDG n'a pas vocation à se substituer aux acteurs locaux pour l'animation infra-régionale. Cependant, dans la mesure où l'absence de telles démarches freinerait, voire empêcherait la réalisation de projets d'intérêt régional en matière d'information géographique, l'Etat et la Région pourraient mettre en place, en accord avec les partenaires de l'IDG des actions visant à susciter l'émergence de dynamiques locales.

2.4 Modèle économique et modalités de financement

L'Etat et la Région s'engagent à financer les services socles qui permettent à l'IDG de fonctionner selon la définition du cadre réglementaire du CGCT d'août 2015, à savoir :

- la plate-forme numérique dont les composantes sont conformes aux exigences de la directive INSPIRE
- les moyens d'animation permettant la coordination des acteurs du Grand Est

De plus, l'État et la Région financent l'acquisition et la co-production de certaines données de référence.

Les modalités de financement des services étendus par les collectivités sont abordées dans ce document⁶. Les Agglomérations contribuent à hauteur de 4000 € par an et les Départements de 9000 € par an. Les agglomérations expriment le souhait que les Communautés de Communes les plus importantes (parfois très proches en taille des petites agglomérations) soient sollicitées pour une contribution financière. Ce point pourra faire l'objet d'évolutions ultérieures.

Enfin plusieurs participants au Comité de suivi technique de l'étude⁷ ont exprimé leur souhait que l'expertise apportée par les participants soit valorisée financièrement au même titre que les contributions financières. Une telle proposition semble difficile à prendre en considération pour plusieurs raisons d'ordre pratique et stratégique :

- Dans une logique de co-production, comment « rendre à César ce qui est à César », c'est-à-dire comment valoriser la part de chaque intervenant ? Un tel dispositif ne pourrait être envisageable que dans le cas de contributions individuelles, qui ne sont pas dans la logique de mutualisation de la plateforme.
- Comment évaluer financièrement l'expertise de tel ou tel participant ? Sur la base d'une comptabilisation du temps qu'il a alloué (comment le contrôler ?) et d'un coût horaire basé sur son salaire ? Sur la base de l'estimation du coût d'une prestation similaire effectuée par un spécialiste du secteur privé (consultant ou autre expert) ? On peut déjà imaginer les difficultés pratiques de valoriser des contributions immatérielles.
- Cette approche pourrait aller à l'encontre de la logique de mutualisation portée par l'IDG, puisqu'elle pourrait conduire chaque organisme à une approche « intéressée » de sa contribution, privilégiant les contributions « rentables », au détriment de l'intérêt général, à l'opposé du principe

⁶ la convention à établir avec ces collectivités devra définir suivant quelles modalités est apportée la contribution des Départements et Agglomérations (subvention directe à la Région ?), ainsi que la manière dont ce budget est géré (traçabilité des dépenses).

⁷ Notamment les représentants de collectivité ne souhaitant pas contribuer financièrement

de contribution « spontanée » des participants disposant d'une expertise susceptible d'être partagée.

- Enfin, à l'heure du développement des plateformes Open Data et des logiciels Open Source, qui ont pour objectif de mutualiser les données ou logiciels déjà financés pour éviter aux divers utilisateurs de payer plusieurs fois les mêmes données ou logiciels, il serait surprenant que cette logique ne s'applique pas aux « Open idées » ou à une « Open expertise », car il s'agirait bien, pour une collectivité, en valorisant financièrement cette expertise, de revendre une deuxième fois à la plate-forme des productions intellectuelles déjà financées en interne.

Cette proposition n'est pas applicable dans le cadre de l'IDG (elle permettrait surtout à des organismes non contributeurs financiers d'afficher malgré tout une contribution à la plateforme) et présente à l'inverse de nombreux risques (en particulier, que chaque collectivité cherche à minimiser sa contribution financière en valorisant le plus possible l'expertise partagée).

3 PLAN D'ACTION A COURT TERME

3.1 Actions à lancer

3.1.1 Scénario 1

Pour ce qui concerne le scénario 1, quelques actions ont déjà été lancées :

- Le déploiement de la plate-forme d'information géographique, préalable à la mise en œuvre de la plupart des autres services est en cours. Le marché pour la géoplateforme est en cours de réalisation.
- L'acquisition mutualisée de données de référence concernait l'orthophotoplan HR, les orthophotoplans historiques et la BD OCCSOL. Une mission d'assistance à maître d'ouvrage a été lancée pour la définition d'une BD OCCSOL (occupation du sol) avec un groupe projet dédié. L'Etat et la Région sont en discussion avec l'IGN concernant l'acquisition et/ou la coproduction des orthophotos historiques et sur les prochaines ortho HR (après 2018).

Compte tenu de la charge importante de travail en phase de lancement et du manque d'un ETP, toutes les actions n'ont pas encore pu être lancées, notamment les actions d'animation concernant le partage d'expérience. Les actions qui doivent encore être lancées sont donc :

- L'échange et le partage de données entre organismes
- La mise en réseau des acteurs et le partage de compétence et d'expertise (services d'animation)
- L'aide à la mise en œuvre des politiques réglementaires (INSPIRE, Open Data, DT DICT, GPU), incluant en particulier un volet de formation

3.1.2 Scénario 2

Pour ce qui concerne le scénario 2, quelques actions doivent être lancées :

- Formalisation des relations entre Etat / Région d'une part, et autres collectivités d'autre part (Signature d'une convention ?)
- Contractualisation avec un prestataire susceptible de mettre les moyens humains à disposition (1 d'ETP annuels nécessaires pour le scénario 2). Cette étape comprend donc l'élaboration d'un cahier des charges, la recherche d'un prestataire et la contractualisation proprement dite.
- Mise en place du dispositif d'assistance individualisée
- Constitution des 4 groupes thématiques (homogénéisation / co-production). Les thématiques sont à définir, plusieurs propositions ayant été faites par les départements (santé / social, servitudes, zones d'activité, observation du territoire) et les agglomérations (PCRS).
- Contractualisation avec un prestataire en charge de la mise à jour annuelle du cadastre sur la plate-forme.
- Elaboration d'un cahier des charges pour la mise en place d'une assistance juridique et choix du prestataire
- Le cas échéant, choix de modules métiers dans le groupe de travail en charge du suivi de la plate-forme et réalisation de développements complémentaires.

3.2 Plan d'action

3.2.1 Présentation des actions

Domaine	Actions	Etapes	Responsable	Autres acteurs
Gouvernance	Constituer les collèges requis pour le Comité technique	Etablir des listes d'organismes	Région et DREAL	Partenaires concernés
		Réunir les collèges		
	Mettre en place le Comité technique	Finaliser la composition du Comité technique	Région et DREAL	Partenaires concernés
		Créer le Comité technique		
	Mettre en place le Comité de pilotage	Finaliser la composition du Comité de pilotage	Région et DREAL	Contributeurs financiers
		Créer le Comité de pilotage		
	Recruter un animateur par la Région	Publier l'annonce et recruter un agent	Région	DREAL
	Signer une convention entre Etat / Région et autres collectivités (formalisation du dispositif)	Rédiger le projet de convention	Région et DREAL	Départements et Agglomérations
		Signer la convention		
	Définir les moyens nécessaires à la mise en œuvre des services complémentaires	Rédiger le cahier des charges	Région et DREAL	
Sélectionner un prestataire				
contractualiser avec le prestataire				
Socle	Poursuivre les actions en cours	Poursuivre les actions en cours : annuaire des acteurs, mise en place de l'outil Plateforme, GT OCS, acquisition Ortho HR et Historiques	Région et DREAL	Tous organismes impliqués dans l'IDG
	Echanger et partager des données entre organismes	Mettre en place le GT	Animateur IDG	Tous organismes impliqués dans l'IDG
		Animer le GT		
		Mettre en place le GT	Animateur IDG	

	Mettre en réseau les acteurs et partager sur les compétences et l'expertise + animer les journées des partenaires	Coordonner les acteurs		Tous organismes impliqués dans l'IDG
	Aider à la mise en œuvre des politiques réglementaires (sensibilisation, formations) (INSPIRE, Open Data, DT DICT, GPU)	Définir le programme d'action et communiquer auprès des acteurs en région	Animateur IDG	Tous organismes impliqués dans l'IDG
		Mettre en œuvre le programme d'action		
Services complémentaires	Mettre en place le dispositif d'assistance individualisée	Identifier les destinataires et définir les modalités	Animateur IDG	Tous organismes impliqués dans l'IDG situés dans des territoires apportant une contribution financière
		Mettre en place le dispositif		
	Constituer des 4 groupes thématiques (homogénéisation / co-production)	Définir les thématiques et lancer les groupes	Animateur IDG	Tous organismes impliqués dans l'IDG
		Mettre en place le dispositif		
	Contractualiser avec un prestataire en charge de la mise à jour annuelle du cadastre sur la plate-forme.	Rédiger le cahier des charges	Animateur IDG	Départements dont le cadastre est numérisé et qui contribuent financièrement à l'IDG
		Sélectionner un prestataire		
		contractualiser avec le prestataire		
	Elaborer un cahier des charges pour la mise en place d'une assistance juridique et choix du prestataire	Rédiger le cahier des charges	Animateur IDG	Tous organismes impliqués dans l'IDG situés dans des territoires apportant une contribution financière
		Sélectionner un prestataire		
		contractualiser avec le prestataire		
	Choisir des modules métiers et faire réaliser les développements complémentaires (groupe de travail en charge du suivi de la plateforme).	Animer le GW	Animateur IDG	Tous organismes impliqués dans l'IDG
		Rédiger le cahier des charges		
Sélectionner un prestataire				
Contractualiser avec le prestataire				

3.2.2 Planning prévisionnel

Domaine	Actions	Etapes	T4 2017	T1 2018	T2 2018	T3 2018	T4 2018	T1 2019	T2 2019
Gouvernance	Constituer les collèges requis pour le Comité technique	Etablir des listes d'organismes							
		Réunir les collèges							
	Mettre en place le Comité technique	Finaliser la composition du Comité technique							
		Créer le Comité technique							
	Mettre en place le Comité de pilotage	Finaliser la composition du Comité de pilotage							
		Créer le Comité de pilotage							
	Recruter un animateur par la Région	Publier l'annonce et recruter un agent							
	Signer une convention entre Etat / Région et autres collectivités (formalisation du dispositif)	Rédiger le projet de convention							
		Signer la convention							
	Définir les moyens nécessaires à la mise en œuvre des services complémentaires	Rédiger le cahier des charges							
Sélectionner un prestataire									
contractualiser avec le prestataire									
Socle	Poursuivre les actions en cours	Poursuivre les actions en cours : annuaire des acteurs, mise en place de l'outil GéoPlateForme, GT OCS, acquisition Ortho HR et Historiques							
	Echanger et partager des données entre organismes	Mettre en place le GT							
		Animer le GT							
	Mettre en réseau les acteurs et partager sur les compétences et l'expertise + animer les journées des partenaires	Mettre en place le GT							
		Coordonner les acteurs							
Aider à la mise en œuvre des politiques réglementaires (sensibilisation, formations) (INSPIRE, Open Data, DT DICT, GPU)	Définir le programme d'action et communiquer auprès des acteurs en région								
	Mettre en œuvre le programme d'action								

Services complémentaires	Mettre en place le dispositif d'assistance individualisée	Identifier les destinataires et définir les modalités	
		Mettre en place le dispositif	
	Constituer des 4 groupes thématiques (homogénéisation / co-production)	Définir les thématiques et lancer les groupes	
		Mettre en place le dispositif	
	Contractualiser avec un prestataire en charge de la mise à jour annuelle du cadastre sur la plate-forme.	Rédiger le cahier des charges	
		Sélectionner un prestataire	
		contractualiser avec le prestataire	
	Elaborer un cahier des charges pour la mise en place d'une assistance juridique et choix du prestataire	Rédiger le cahier des charges	
		Sélectionner un prestataire	
		contractualiser avec le prestataire	
	Choisir des modules métiers et faire réaliser les développements complémentaires (groupe de travail en charge du suivi de la plateforme).	Animer le GW	
		Rédiger le cahier des charges	
		Sélectionner un prestataire	
		Contractualiser avec le prestataire	

(En jaune, les actions à mettre en œuvre pour rendre opérationnelle l'IDG / En gris, les actions socles démarrées / En vert, les actions socles à lancer / En bleu, les actions des services complémentaires à lancer)

4 EVOLUTIONS A PREVOIR A MOYEN TERME

4.1 Evolutions indépendantes des partenaires

L'évolution de certaines Communautés de Communes nous semble un point intéressant à évoquer, car elle pourrait à terme impacter les conditions de financement de GéoGrandEst : plusieurs partenaires ont souligné que les Communautés de Communes les plus importantes vont disposer de moyens techniques et financiers comparables à ceux des petites agglomérations.

Une autre évolution institutionnelle qui nous semble intéressante à surveiller est l'évolution des missions des Agences Techniques Départementales qui réalisent des prestations pour les Communautés de Communes et pourraient donc être amenées à jouer un rôle de liaison entre ces collectivités et l'IDG GéoGrandEst.

Même si le nouveau gouvernement ne semble pour l'instant, pas reprendre à son compte les évolutions légales et institutionnelles du précédent concernant l'incitation des collectivités à publier leurs données dans le cadre de démarches Open Data, il ne s'y oppose pas et diverses démarches d'appui, coordination, standardisation sont en cours sous l'égide d'Open Data France : l'augmentation des collectivités concernées et l'émergence de standards impacteront donc probablement les actions d'appui organisées par GéoGrandEst.

Enfin, même si nous n'avons pas d'informations allant dans ce sens, il est possible que d'autres évolutions institutionnelles entraîne une nouvelle réorganisation des collectivités et de leurs compétences, ce qui pourrait impacter à la fois la gouvernance de GéoGrandEst et les actions proposées.

4.2 Evolutions possibles dans GéoGrandEst

4.2.1 Evolutions dans la gouvernance et l'organisation

- Un accord de participation de nouveaux départements et agglomérations pourrait améliorer les ressources financières de GéoGrandEst et permettre, soit le développement de nouvelles actions,.
- De même, une implication financière des communautés de communes les plus importantes apporterait de nouvelles ressources financières : nous avons comptabilisé 25 communautés de communes comptant plus de 30 000 habitants dans l'état des lieux au 1^{er} janvier 2017 des EPCI de la région. Une contribution de 2000 € par CC pourrait apporter au maximum 50 K€ supplémentaires.
- Une troisième évolution pourrait consister à internaliser les ressources d'animation (voir recommandations concernant les moyens financiers et humains).

4.2.2 Evolutions concernant les aspects techniques et les actions engagées

Nous n'identifions pas à ce stade de nouvelles actions qui pourraient être engagées mais rappelons que la constitution du PCRS dans les secteurs agglomérés de la Région est un sujet d'actualité. Nous n'imaginons pas que l'IDG GéoGrandEst assume la coordination de la réalisation du PCRS entre agglomérations de la Région, mais son rôle pourrait être, comme pour le cadastre, de fournir une assistance méthodologique aux acteurs départementaux qui souhaiteront organiser la production du PCRS dans leurs départements respectifs.

5 RECOMMANDATIONS

5.1 Points de vigilance

Les récents échanges avec le Comité de Suivi Technique nous permettent d'identifier plusieurs points de vigilance :

- La question de l'articulation avec les IDG départementales n'est qu'une question technique, pour celles qui ont pour objectif de proposer un SIG mutualisé aux collectivités de leurs départements : c'est une question plus délicate pour les IDG départementales qui délivrent des services similaires à ceux de GéoGrandEst : redondance de moyens techniques et dans les réalisations, question de légitimité et de crédibilité des uns et des autres, risque que les collectivités bénéficiaires de ces services redondants ne souhaitent pas contribuer à plusieurs dispositifs : il semble difficile de préconiser un principe de subsidiarité (le niveau régional propose un service s'il n'est pas disponible au niveau départemental) risque d'être contesté par les départements les plus avancés et conduire à leur retrait du financement de GéoGrandEst.
- De façon plus générale, la question de l'équilibre entre actions pour les départements moins avancés et départements plus avancés a été posée et doit être une préoccupation constante de GéoGrandEst : ne pas conduire des actions ayant pour objectif de permettre aux départements moins avancés de rattraper leur retard, mais ne pas non plus conduire que des actions destinées aux plus avancés. Cette préoccupation pose clairement la question de la solidarité entre territoires et nous conduit à rappeler que des actions à la carte seraient problématiques : elles conduiraient chaque département (ou chaque agglomération) à ne financer que les actions correspondant à son niveau de développement, dans une logique de consommation et non de mutualisation.
- De fait, après quelques années de fonctionnement, le risque de retrait de certains contributeurs existe, s'ils ont le sentiment que l'IDG ne leur apporte pas assez. Une telle situation fragiliserait le dispositif et nécessite, dans la situation actuelle de tension sur les finances publiques, une grande vigilance.
- Les discussions au sein du Comité de Suivi Technique ont montré que certaines collectivités souhaiteraient participer au Comité de pilotage sans financer. Il y a donc lieu d'être vigilant sur ce point et de faire en sorte que les décideurs soient effectivement les financeurs.
- Enfin, il semble important de rappeler que la mise en réseau des acteurs dans une région de 10 départements n'est pas simple : il y a lieu de surveiller l'implication des divers territoires, et de chercher les moyens de faciliter la participation des acteurs. Au-delà du principe de faire tourner les réunions dans les territoires, il serait souhaitable que les moyens de visio-conférence des anciennes régions et préfectures puissent être utilisés.

5.2 Recommandations concernant la gouvernance de GéoGrandEst

5.2.1 Assemblée des partenaires

L'Assemblée des partenaires se réunira une fois par an. Elle a vocation à être l'occasion d'aborder des sujets d'actualité, mais aussi être un lieu d'échange entre participants et de restitution des actions engagées et des projets.

5.2.2 Comité technique

Une question à débattre dans tous les collèges est de savoir comment ils vont se mettre en place, s'organiser et désigner leurs représentants au Comité technique. Au-delà de la nécessité d'établir une

liste des organismes potentiellement concernés par certains de ces collèges, plusieurs questions peuvent être abordées :

Pour les Agglomérations et Départements, le fait d'être ou non contributeur financier à l'IDG implique-t-il des droits différents dans le collège ? Le point de vue du consultant est que tous les Départements et Agglomérations doivent pouvoir participer à leur collège et être désignés comme représentants au Comité technique, qu'ils soient financeurs ou non. D'une part, ce comité n'a qu'un rôle consultatif, d'autre part, de nombreux autres organismes non impliqués financièrement sont représentés au Comité technique. Pour ces deux collèges, la question a été posée de moduler le montant des contributions en fonction de critères tels que population, richesse fiscale ou autre. Le consultant n'est pas favorable à une telle disposition, qui va compliquer sérieusement le mode de calcul des contributions et pourrait conduire en retour, les départements ou agglomérations versant des contributions importantes, à disposer de droits de votes plus importants.

Pour l'ensemble des collèges, s'ils ne se réunissent pas de leur propre initiative, notre préconisation, basée sur un souci de simplicité, est la suivante⁸ :

- Tous les organismes présents sur la liste constitutive du collège sont invités à participer à au moins une réunion annuelle, animée par l'IDG pour tous les collèges sauf Départements et Agglomérations, qui assurent en interne l'animation de leur collège.
- Les votes sont effectués à la majorité simple des présents, sans notion de quorum. Chaque participant dispose d'une voix et il n'y a pas de procurations possibles (il faut être présent physiquement pour pouvoir voter).
- Si les participants d'un collège ne sont pas en mesure de désigner un représentant au Comité technique, le siège correspondant reste vacant.

5.2.3 Comité de pilotage

Deux questions sont posées, celle de la participation des contributeurs financiers et celle des droits de votes.

5.2.3.1 Participation au comité de pilotage

Maintient-on la règle de participation de tous les contributeurs financiers au Comité de pilotage ? Sinon, peut-on imaginer que les collèges désignent également des représentants au Comité de pilotage (qui sont dans ce cas impérativement des contributeurs financiers) ?

Notre préconisation est, dans un premier temps, de maintenir la règle d'une participation de tous les contributeurs financiers à ce comité, et de rappeler que les Départements et Agglomérations non financeurs ne peuvent s'y impliquer. Cela facilitera le démarrage du dispositif de pilotage de l'IDG et permettra des échanges entre tous les financeurs. S'il s'avérait, au fil du temps, que ce dispositif est lourd à gérer et que les décisions sont difficiles à prendre, il faudrait alors envisager d'évoluer vers une représentation par collège.

5.2.3.2 Droits de vote dans le Comité de pilotage

Comment sont alloués les droits de vote des participants dans les processus de décision dans le Comité de pilotage ?

Nous préconisons que chaque participant dispose d'un droit de vote. On pourrait penser que cette disposition favorise les Collectivités (qui devraient disposer de 20 à 25 représentants) et défavorise l'Etat

⁸ Le principe retenu est que les collèges doivent définir eux-mêmes les modalités de désignation de leurs représentants dans les comités, mais nos propositions doivent être considérées comme des règles de base que les collèges peuvent adapter selon le mode de fonctionnement qu'ils définissent entre eux.

et la Région (qui ne disposent chacun que d'un représentant), mais ce n'est pas notre point de vue, pour plusieurs raisons :

- Pour ce qui concerne les actions engagées par l'Etat et la Région au titre du scénario 1, ce comité ne joue que le rôle d'un comité consultatif. Il ne peut en effet engager l'Etat au-delà de ce qu'il a prévu dans le scénario 1 et peut au mieux, proposer une réallocation des moyens engagés.
- A l'inverse, les actions du scénario 2, décidées dans ce comité, sont financées exclusivement par les collectivités (sauf tour de table lié à un projet qui impliquerait d'autres acteurs, mais ferait alors l'objet d'un processus de décision particulier).

Cette approche risque cependant d'aboutir à l'émergence de 2 comités décisionnels ne validant pas les mêmes projets au sein du comité de pilotage. L'Etat et la Région souhaiteraient plutôt une vision plus globale des projets et un partage des voix en 4 (1 voix Etat / 1 voix CD / 1 voix Agglomérations et 1 voix Région).

La voix aura été préparée et validée en amont du Comité de pilotage, suite aux discussions des Comités technique et des échanges au sein des collèges. Cela montre l'importance du collège en termes de coordination des Agglomérations et des Départements notamment.

Une autre question soulevée par un mode de décision à 1 voix par structure, est de savoir suivant quelle majorité se prendront les décisions si l'ensemble des Départements et des Agglomérations ne sont pas d'accord entre eux.

5.2.4 Dispositifs de mutualisation départementaux

Il semble important de bien définir l'articulation entre les dispositifs départementaux et l'IDG régionale. La règle générale pourrait être que les actions de mutualisation nécessitant une implication (technique ou financière) des acteurs locaux devraient être entreprises au niveau départemental, avec une éventuelle coordination régionale : cela concerne les SIG départementaux mutualisés ou les acquisitions de données nécessitant une proximité du terrain (cadastre, PCRS, etc). Cela n'empêche pas que d'autres actions soient conduites au niveau départemental, pour favoriser une proximité du terrain, mais il conviendra alors de vérifier que ces actions ne font pas double emploi avec celles entreprises au niveau régional.

Certaines actions ne trouvent leur pertinence qu'au niveau régional, c'est notamment le cas, de notre point de vue, de la plate-forme de mutualisation et de tout ce qui concerne le partage et la mise en commun de données.

5.3 Recommandations concernant les moyens financiers et humains

La contribution financière des Départements et des Agglomérations sera apportée à GéoGrandEst. Par mécanisme administratif, l'argent sera versé à la Région pour le compte de GéoGrandEst, copiloté par l'Etat et la Région. Vu les risques liés à l'engagement des partenaires, à ce stade, la Région souhaite donner de la souplesse à la mise à disposition des ressources en contractualisant une prestation externe, en accord avec l'Etat, pour répondre aux actions des services complémentaires. Ce principe a cependant les inconvénients suivants :

- Coût plus élevé à disponibilité identique ou à l'inverse, disponibilité moindre à coût identique : 80 K€ permettraient de disposer de plus d'un ETP en recrutement interne (3/4 en prestation externe), et 100 K€ d'un ETP et demi (90 % en prestation externe).
- Risque lié à la continuité de la ressource : il sera plus difficile à une société privée de garantir à l'IDG la continuité des ressources humaines allouées à la mission à moyen et long terme : l'IDG risque de voir se succéder des intervenants qu'il faudra former et intégrer à l'IDG.
- Il y aura lieu d'être vigilant sur la coordination entre les ressources de la Région, de l'Etat et celles externalisées.

L'encadrement des intervenants externes et le contrôle des prestations effectuées consommeront enfin du temps au même titre que pour les animateurs internalisés.

Il serait recommandé, pour faciliter cette coordination d'avoir recours à une seule prestation externe qui puisse couvrir de façon transversale et globale la majorité des actions des services complémentaires définis entre les partenaires, sans se focaliser sur les moyens humains dédiés à GéoGrandEst d'un côté et aux prestations de l'autre. Cela permettrait de limiter les risques évoqués dans les trois points précédents et faciliterait la comptabilité pour le bilan annuel auprès des financeurs (complément entre l'animation interne et la prestation externalisée).