Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
CNIG
Conseil national de l'information géographique

INFORMATIONS LOCALISEES

CONSEILS POUR MUTUALISER

Conseil national de l'information géographique

Tour Pascal A – 92055 La Défense Cedex

téléphone 01 40 81 86 50

télécopie 01 40 81 86 55

cnig@cnig.gouv.fr

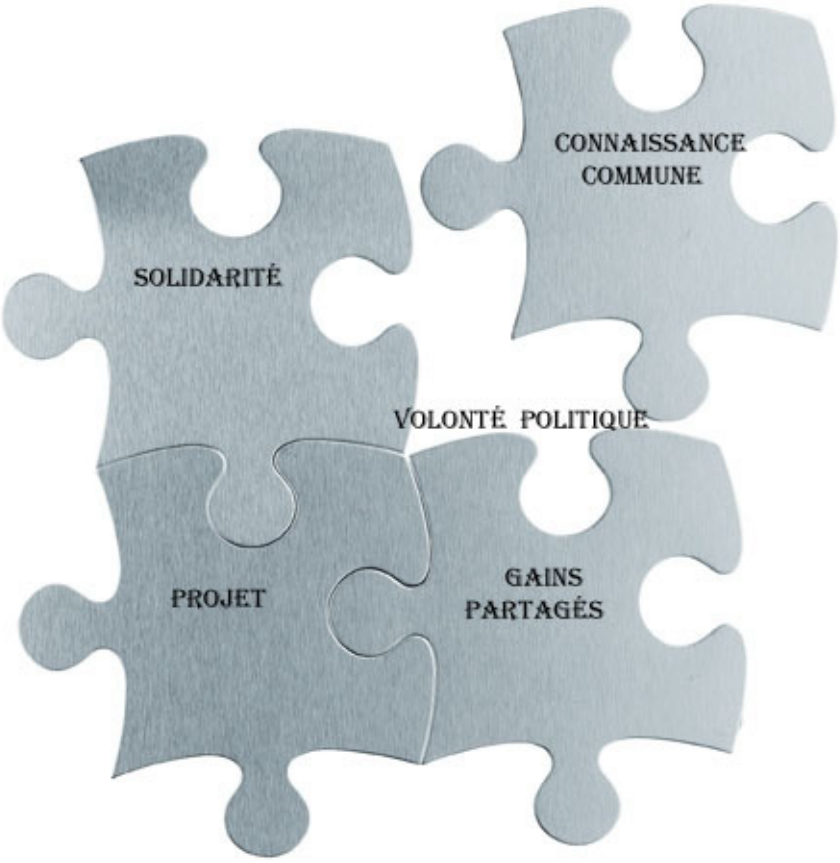
http://www.cnig.gouv.fr

INFORMATIONS LOCALISEES

CONSEILS POUR MUTUALISER

Commission de la coopération territoriale

Octobre 2008


CONNAISSANCE
COMMUNE
SOLIDARITÉ
VOLONTÉ POLITIQUE
PROJET
GAINS
PARTAGÉS

PREFACE

L'information n'est rien si elle n'est communiquée. La donnée n'est rien si elle n'est partagée. En la matière, le stock ne se justifie que par les flux, les échanges et les relations qu'il nourrit. La « mutualisation » est, au fond, la raison d'être de l'information.

L'information localisée n'échappe pas à cette règle. Désignant toute information qui peut être rattachée à la surface de la terre par des coordonnées, cette notion englobe des natures d'informations très diverses, indispensables aux décisions publiques : choix d'un tracé pour une infrastructure, organisation de secours en cas d'inondation, évolution d'une épidémie, finances locales…. De la mutualisation des données localisées à la mutualisation des systèmes, des moyens et des structures, c'est de cela que traite cet ouvrage.

La mutualisation associe en effet deux notions : le partage d'acquis ou d'avoirs entre les acteurs d'un même territoire, par exemple des informations localisées numériques, et la solidarité entre ces acteurs partageant compétences, expériences et outils avec des apports d'importance fatalement inégale.

La nécessité de cette démarche grandit rapidement avec le développement d'outils de plus en plus conviviaux de traitement de données localisées qui ouvrent des perspectives nouvelles de développement des applications et des usages, avec deux conséquences :

- les informations localisées sont de plus en plus nombreuses et utilisées,
- les décisions seront de plus en plus souvent prises à partir d'informations localisées numériques.

Dès lors, l'autarcie des acteurs, même les plus puissants, n'est plus possible et la mise en commun des ressources s'impose à tous.

Un exemple va éclairer cette nécessité : une pollution de nappe phréatique va immédiatement requérir la mobilisation et le partage de données pour

- ses caractéristiques physiques (périmètre, profondeur, volume, régime…) : c'est un établissement public de l'Etat qui a cette mission en charge,
- l'évènement accidentel lui-même : ses caractéristiques (type de la pollution, intensité) sont analysées, selon la nature de la cause, par des services déconcentrés de l'Etat, des communes ou des établissements publics,
- la détermination des communes concernées : elle est obtenue par superposition de la nappe avec le découpage administratif dont la représentation est fournie par un autre établissement public de l'Etat,
- les maires des communes concernées : ils peuvent ainsi être prévenus à partir du fichier départemental des communes, tenu par un autre service de l'Etat,
- les captages concernés par cette pollution ainsi que les réservoirs et réseaux de distribution d'eau potable : ils sont identifiés à partir de données communales (ou des concessionnaires),
- les quartiers soumis à ce risque qui sont ainsi délimités. Les habitants peuvent alors être informés,

- certains équipements publics qui voient leurs règles de fréquentation modifiées (baignade interdite par exemple),
- etc.

La gestion de cet évènement au mieux de l'intérêt de la collectivité montre à la fois le nombre et la diversité des acteurs en lice, la nécessité de mettre en commun immédiatement les informations des uns et des autres sur ce territoire partagé et de produire pour les citoyens une information rapide et fiable.

Chacun des acteurs ne détient qu'une partie de l'information nécessaire à la prise de décision et une re-saisie des informations détenues par les autres est totalement inadaptée à la gestion du problème.

Ces nouveaux modes de gestion du territoire et de prise de décision se généralisent. Leur bonne mise en oeuvre implique que tous les acteurs exerçant des compétences différentes mais complémentaires puissent partager les informations dont ils disposent. Cette mutualisation doit s'organiser dans le respect des attributions de chacun. L'absence de dialogue entre acteurs ne paraît tout simplement plus envisageable.

Trois qualités de ces démarches en renforcent l'intérêt.

Tout d'abord, partager des informations localisées sur un territoire « rend intelligent », du moins permet de développer une intelligence collective sur un territoire partagé. Une part importante de la plus-value informationnelle se produit justement aux interfaces, au croisement des domaines. Ces démarches amènent les acteurs à travailler avec leurs partenaires habituels dans un cadre différent de celui qu'ils pratiquent habituellement : il ne s'agit pas de comparer ou confronter des analyses ou des projets sur un territoire, comme ils le font dans le cadre de la réalisation de leurs missions respectives, mais d'élaborer un patrimoine commun de codes et d'interprétations nécessaires à l'organisation du partage de leurs données. Cette mise en scène - et en phase - nouvelle est productrice d'écoute et de compréhension des problématiques et des raisonnements des autres, de « capital social » : comprendre le mode de raisonnement d'un autre, la façon dont chacun pose les problèmes, détermine ses priorités, c'est mieux comprendre son point de vue, c'est la production d'une connaissance et d'un diagnostic partagés d'un territoire commun, informant le terreau de projets partagés.

Ensuite, partageant les informations, on en vient naturellement à mutualiser les systèmes : ces partages sont gagnant – gagnant. Par construction, ils impliquent des choix communs, et donc des coûts partagés. Certes, ils nécessitent la mobilisation de moyens humains, souvent insuffisamment reconnus, mais ils débouchent tôt ou tard sur des investissements communs partagés, sur des économies directes, en évitant les doubles saisies coûteuses d'informations, en mutualisant le développement d'un service, en partageant le coût d'acquisition de bases de données, en économisant du temps d'accès à l'information. Les décisions, s'appuyant sur des informations partagées par tous les acteurs concernés, gagnent alors en efficience.

Enfin, en général, les dispositifs en place sont robustes : ils sont de taille modeste (quelques individus en général), et résistent bien aux aléas des financements locaux et aux variations politiques. Malgré leurs difficultés, aucune des mutualisations mise en place depuis le début des années 1990 n'a disparu : certaines ont certes souffert, mais elles ont résisté, et certaines sont reparties plus fort. Ces dispositifs, dotés ou non d'une structure formelle, répondent visiblement à un besoin solide et pérenne des acteurs territoriaux.

La mutualisation est bien l'avenir du développement de l'information localisée, pour toutes ses composantes, et dans tous les types de démarches. La Commission de la coopération territoriale en est convaincue et a mis ce souci de partage au centre de son agenda. Elle a pris plusieurs initiatives en ce sens : elle a présenté un avis au CNIG recommandant de rechercher le financement de partenariats à l'occasion des derniers Contrats de projet Etat – Région, elle a produit un argumentaire de la mutualisation – « Pourquoi mutualiser ? » -, qui a servi de déclencheur au présent document et travaille actuellement tant sur les communautés thématiques que sur la culture du partage.

Les démarches de mutualisation sont parfois longues et délicates, en particulier car elles doivent instaurer la confiance entre les acteurs. Elles ne doivent pas brûler les étapes et réussissent d'autant mieux que les points clé de chaque phase sont bien vus et bien traités.

Aujourd'hui, de nombreuses mutualisations existent en France, que ce soit en métropole ou dans les DOM. Mais vu leur importance pour la gestion des territoires et la prise de décision, leur nombre est encore insuffisant. Ces démarches doivent être encouragées partout où elles ne sont pas abouties.

La transcription en droit français de la directive INSPIRE crée un contexte favorable pour ceux qui n'y sont pas encore engagés et les incite à mettre cette question à l'ordre du jour rapidement : cette directive vise en effet à favoriser l'accès aux données en assurant les interopérabilités, tant pour les services que pour les thématiques. 34 thématiques ont été retenues au titre de ce texte. La mise en oeuvre de cette directive requiert une mobilisation des acteurs et des services et oblige à faciliter l'accès de tous aux données localisées : c'est la bonne occasion pour engager des démarches mutualisées et pour accélérer le développement des usages et les retombées pour tous les acteurs, y compris le grand public.

Dans ce contexte, il m'est apparu nécessaire de faire profiter ceux qui démarrent, qui souhaitent démarrer ou simplement se posent la question, de l'expérience emmagasinée par les plus anciennes mutualisations. C'est la raison d'être de ce recueil. Il s'appuie essentiellement sur les acquis d'un ensemble de mutualisations existantes, de tout type – formel ou informel -, de tous échelons géographiques - depuis l'intercommunalité jusqu'à la région et au groupement de départements - et de toute importance.

Tous les territoires et tous les acteurs sont concernés. Ce recueil de conseils doit les aider à lever leurs interrogations et aller de l'avant de façon plus rapide et plus sûre. Ils s'engageront dans des démarches de partenariat, développeront une connaissance partagée des territoires, et seront ainsi mieux à même de répondre, dans la durée, aux problèmes qui s'y posent.

Le Président
de la Commission de la coopération territoriale

Jean-René Brunetière

Sommaire

INTRODUCTION 11

CHAPITRE 1 - POURQUOI MUTUALISER ? 17

Pourquoi mutualiser ? Quels objectifs ? 17

- *La mise en œuvre d'un projet commun 17*
- *La recherche d'un gain partagé par tous les partenaires 17*
- *La solidarité 18*
- *La volonté politique 18*

Les niveaux et acteurs clé 18

Quel contenu ? 19

CHAPITRE 2 - CONSEILS POUR LES ETAPES DE LA MUTUALISATION 21

Le démarrage 21

Les éléments déclencheurs 21

- *Des opportunités contextuelles 21*
- *La mise en évidence d'une difficulté et la nécessité de trouver des solutions pour la résoudre 22*
- *Une véritable volonté ou motivation politique 23*

Les objectifs initiaux 23

Les acteurs initiaux 24

Engagement partenarial : règles et principes généraux 25

Engagement partenarial : maîtrise d'ouvrage, formalisation, opérateur 25

La mise en œuvre 26

La mise en œuvre d'un projet territorial 26

La recherche de gains partagés 27

Les partenaires - Les acteurs 28

Le dispositif fonctionnel 31

- *Une maîtrise d'ouvrage impliquée 31*
- *Une instance de pilotage 32*
- *Une instance technique 32*
- *Un opérateur associé 33*

L'évaluation des moyens - Les financements - Le dossier de décision 34

Le dispositif opérationnel : contenu de la mutualisation 36

Le dispositif de communication 38

Le suivi 39

CHAPITRE 3 - LES MUTUALISATIONS VOUS RECOMMANDENT 41

ANNEXES 45

Annexe 1 - Note " Pourquoi mutualiser ? " 47

Annexe 2 - Composition du comité de lecture 53

Annexe 3 - Liste des mutualisations contactees 55

Annexe 4 - Guide d'entretien 57

INTRODUCTION

POUR QUI ET POURQUOI CE RECUEIL DE CONSEILS ?

Le montage de démarches de mutualisation sur le domaine de l'information localisée mobilise différents acteurs : des utilisateurs intéressés par des améliorations de l'exécution de leurs activités et missions quotidiennes, des géomaticiens pour aider à trouver des solutions aux questions techniques - par exemple d'interopérabilité - des décideurs au titre de l'exercice de leurs compétences ayant à mettre en place les financements de ces dispositifs et à permettre à leurs collaborateurs de s'y engager.

Ce recueil de conseils s'adresse à tous les acteurs mobilisés dans le cadre d'une mutualisation. Ils y trouveront, pour chacune des phases de vie d'une telle démarche, expériences et conseils. Cette ambition peut paraître vaste, car les situations rencontrées sont toutes différentes et ont leurs propres spécificités : contraintes locales, objectifs singuliers, acteurs aux objectifs différents. Cet ouvrage est conçu comme un recueil de conseils, voire un livre de recettes de cuisine : établi à partir d'expériences de mutualisations existantes, chacun pourra y puiser, en fonction de son environnement, de ses contraintes et de son avancement, les éléments susceptibles de l'aider tout au long de sa démarche. Trois étapes sont décrites : montage d'une démarche, mise en œuvre, suivi et évaluation. Cette approche ouvre largement le champ des intérêts possibles.

La publication de ce recueil répond également à un souci, observé parfois : le mot " mutualisation " a souvent été associé à " recherche de réduction des dépenses pour l'acquisition des référentiels géographiques ". Cette espérance constitue encore une motivation pour le montage de certains groupements. La perspective de cet avantage financier constitue à l'évidence un puissant moteur, d'autant plus que les gains sont souvent sensibles. Il ne faut pas l'écarter. Mais cette attente ne doit pas masquer d'autres avantages, qui sont présentés dans cet ouvrage, en particulier :

- la construction du langage commun des partenaires, véritable étape de base, dont l'acquisition partagée de référentiels géographiques est un élément,
- le champ des mutualisations englobant outils, formations, compétences,
- les réflexions communes favorisant le travail collaboratif et l'émergence d'une culture commune, tant sur les aspects géomatiques que de façon plus prometteuse sur les problématiques concrètes du territoire.

Ces aspects constituent autant de pistes à explorer et à mettre en oeuvre, dans le cadre des mutualisations.

D'autres ont des approches beaucoup plus finalisées, dès le départ : ce sont ceux qui s'engagent pour un projet sur un territoire. De telles démarches sont très riches et puissantes, elles permettent en effet de :

- rencontrer l'ensemble des avantages - gains pour des acquisitions communes, vaste champ de contenus à mutualiser possibles, culture commune - dans le cadre de la mise en oeuvre du projet,
- donner dès le départ un sens précis à toutes les actions à entreprendre, et aider au cours du temps à finaliser toutes celles qui se présenteront,
- faire de la connaissance partagée du territoire commun l'objectif de la démarche et ainsi favoriser le développement de ce territoire.

Ces approches, d'ambitions différentes, sont toutes intéressantes, ont toutes leur légitimité et apportent toutes des gains assez rapidement. Mais construire une vision commune du territoire constitue le principal mérite des mutualisations.

QUELQUES DEFINITIONS

En préalable, il convient de donner la définition des trois expressions utilisées souvent dans ce document, car elles sont essentielles pour une bonne lecture des conseils proposés :

- information géographique : recouvre la géométrie et l'identification de l'ensemble des objets concourant à la composition du territoire, en incluant les zonages administratifs,

- information localisée[1] : recouvre toute information de nature alphanumérique - qu'elle soit de type attributaire, métadonnée, thématique -, rattachée directement à la surface de la terre par des coordonnées géographiques, ou aux objets de la première catégorie via un identifiant ou des coordonnées géographiques,

- mutualisation : mise en commun entre plusieurs partenaires d'un ou plusieurs éléments entrant en jeu dans le champ de l'information localisée (données géographiques, alphanumériques, bases de données thématiques, compétences, formations, outils, ...) ; il s'agit soit d'éléments existants, que les partenaires mettent à la disposition les uns des autres, soit d'éléments qu'ils veulent acquérir ou créer en commun. Ces apports sont en général d'importance différente selon les acteurs et le périmètre de leurs missions.

  Par extension, sur le domaine de la géomatique, ce mot désigne aussi les groupements d'acteurs ayant décidé de mutualiser une partie de leurs ressources, de façon formalisée ou non. La formalisation des mutualisations est facultative. Quand elle est réalisée, elle peut prendre des formes très variées, depuis une simple charte jusqu'à une véritable contractualisation, pouvant être utile notamment dès lors que des moyens financiers sont mobilisés.

UNE SITUATION FAVORABLE

Le contexte actuel est favorable à l'émergence de mutualisations. Plusieurs séries de raisons convergent.

D'abord, le domaine de l'information localisée commence à être reconnu par les décideurs, les avantages produits sont perçus, ainsi que sa place dans la gestion du territoire et la prise de décision :

- début du développement d'une certaine reconnaissance de la nécessité de partager des informations et de les rassembler pour produire une prise de décision efficace et précise,
- reconnaissance nationale des avantages produits par les mutualisations les plus anciennes,
- recherche d'économies, réductions de dépenses dans les organismes, même si on l'a vu plus haut, les mutualisations doivent aller bien au-delà de cet aspect financier.

Egalement, un certain nombre d'opportunités se sont présentées :

- les contrats de projet Etat – région (CPER) en 2006 ont été l'occasion de reconnaître l'information localisée dans le développement des territoires, et plusieurs régions ont inscrit des projets allant en ce sens ; l'utilisation des systèmes d'informations géographiques avait en particulier été explicitement recommandée par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

[1] S'agissant du mot « géographique », la directive INSPIRE dans sa traduction française a retenu la définition suivante pour « donnée géographique » : « toute donnée faisant directement ou indirectement référence à un lieu ou une zone géographique spécifique » correspondant à l'expression du texte en anglais « 'spatial data' means any data with a direct or indirect reference to a specific location or geographical area ».

(DIACT) à l'occasion des mandats de négociation des CPER adressés aux préfets de région le 18 juillet 2006,

- des directives européennes (eau, convention d'Aarhus), portent en elles-mêmes l'intérêt de mutualiser pour partager, gérer et informer de façon efficace,

ou vont se présenter :

- la directive INSPIRE, qui est entrée en vigueur le 15 mai 2007 et dont la transposition en droit français doit être achevée dans un délai de deux ans, ne constitue pas en elle-même un processus de mutualisation, mais promeut en tout cas les échanges d'informations et un dispositif de référencement commun. Elle doit être considérée comme un élément déclencheur fort pour toute mise en route d'une mutualisation.

METHODE D'ELABORATION

Un premier travail de réflexion avait été mené par la commission de la coopération territoriale du CNIG, qui avait abouti à une note intitulée " Pourquoi mutualiser ? " (jointe en annexe 1). Il avait examiné pour la première fois cette question du pourquoi et fourni quelques réponses. Il a permis de formaliser un argumentaire, au moment de la préparation des contrats de projet Etat - Région de 2006, destiné à encourager les co-financements d'informations localisées dans ces contrats, qui a été validé par le CNIG et transmis à la DIACT.

Il a aussi mis en évidence la nécessité de passer de la question " Pourquoi mutualiser ? " à " Comment mutualiser ? ", cette question suivant logiquement la précédente : convaincre qu'il faut mutualiser autour des informations localisées est certes utile, mais dire comment procéder, donner des conseils pour monter de tels dispositifs est très opérationnel et rend l'argumentaire de " Pourquoi ? " plus crédible.

Cette note " Pourquoi mutualiser ? " a constitué le point de départ des travaux qui ont été menés pour produire le présent recueil de conseils.

Comité de lecture

Un comité de lecture a été mis en place (voir sa composition en annexe 2) afin de piloter l'élaboration du recueil et de définir la démarche de réalisation.

La démarche

Grâce à un financement mis en place en 2006 par le ministère chargé de l'équipement, une étude a été confiée au Centre d'études techniques de l'équipement Méditerranée. Le principe retenu a été de s'appuyer sur l'expérience d'un certain nombre de mutualisations en place, les plus représentatives des situations et solutions possibles (la liste est donnée en annexe 3). Bien d'autres mutualisations existent, et ont développé des projets riches d'enseignements, et le fait qu'elles ne soient pas citées ne les rend pas moins intéressantes que les autres. Simplement, la liste a été établie pour regrouper, avec un minimum de mutualisations, une diversité de situations la plus importante possible. Ainsi, le choix effectué s'est appuyé sur les critères suivants :

- différents territoires sont retenus : des régions, des intercommunalités, des groupements de départements, le territoire national dans son ensemble,
- si elles sont toutes en place, certaines ont été montées plusieurs années avant d'autres, générant ainsi des expériences variées,

- leurs objets sont assez différents : acquisition de données, projet territorial, aide aux communes, mise en place d'un système d'informations national,
- certaines mutualisations sont formalisées, souvent avec des solutions différentes, d'autres pas du tout, d'autres dans des situations intermédiaires,
- elles sont de puissance très différente : certaines ont des budgets et moyens importants, d'autres ne fonctionnent que sur du bénévolat.

La liste - déjà importante - des treize groupements a ainsi été mise au point.

L'étude proprement dite a été réalisée principalement à partir d'interviews auprès des mutualisations retenues. A cette fin, un guide d'entretien a été établi, assez détaillé, devant servir à balayer l'ensemble des questions lors des entretiens (voir annexe 4). De façon opérationnelle, les travaux se sont déroulés de la façon suivante :

- mise au point de la liste des mutualisations à interroger,
- préparation du guide d'entretien sur la base des propositions du CETE Méditerranée,
- organisation des interviews : pour chaque personne, la demande a été effectuée par le secrétariat général du CNIG puis l'interview réalisée, par téléphone en général, par le CETE Méditerranée. Certains entretiens ont été particulièrement longs et riches (2 h de conversation téléphonique),

  NB : il a été décidé de ne pas rendre public le rendu des entretiens. En effet, la qualité des conseils et indications fournis par les personnes interviewées, dépend en grande partie de la sincérité de l'entretien et de la liberté de parole de l'interlocuteur. A cette fin, il a été retenu de ne pas diffuser le contenu des entretiens, et d'en informer préalablement les personnes devant être interviewées,
- analyse, traitement et synthèse des interviews par le CETE Méditerranée,
- mise au point du document par le comité de lecture et la Commission de la coopération territoriale.

Les entretiens se sont déroulés au printemps 2007.

Guide pour les entretiens

Le guide des entretiens abordait les points suivants :

- l'identification du groupement : nom du partenariat ou de la mutualisation, contacts,
- le démarrage : les éléments déclencheurs, les objectifs initiaux ; l'engagement partenarial : les principes de la mutualisation ; la maîtrise d'ouvrage ; l'opérateur technique,
- la mise en œuvre : le contenu de mutualisation, les partenaires et les acteurs,
  - le statut : formalisation de la structure,
  - le dispositif fonctionnel,
  - l'évaluation des moyens - les financements,
  - le dossier de décision,
  - le dispositif opérationnel,
  - le dispositif de communication,
  - l'opérateur technique,
- le suivi des objectifs,
- le développement : nouvelles actions à engager, pérennité,
- des conseils pour ceux qui voudraient se lancer.

PRESENTATION DU RECUEIL DE CONSEILS

Il est remarquable de constater que dans cette situation très hétéroclite - un questionnaire fortement structuré proposé à une grande diversité de mutualisations interviewées (type, taille, ancienneté, objectifs, territoire) - les réponses sont convergentes voire souvent similaires.

Cet état a permis de produire une synthèse par question, en s'appuyant très précisément et directement sur les expériences des mutualisations. Une telle approche garantit pragmatisme et précision dans la synthèse produite. Ainsi, chaque aspect qui est apparu utile à souligner, est illustré par un ou plusieurs extraits tirés des solutions ou pratiques mises en oeuvre par les mutualisations, exprimées lors des entretiens. Ces derniers éléments apparaissent dans des encadrés tramés bleu, et offrent ainsi une illustration concrète et pratique des propositions qui sont faites.

Ce principe est complété, dans quelques situations, par des ajouts venant de la commission de la coopération territoriale. Il s'agit d'aspects qui ont été peu abordés lors des entretiens. Ils portent principalement sur trois domaines :

- les évènements extérieurs favorables aux mutualisations,
- les structures mises en place,
- quelques critères pouvant être utilisés pour produire des évaluations des mutualisations.

Le document comporte trois chapitres et des annexes, et présente successivement :

- la synthèse de la question " Pourquoi mutualiser ? ",
- les conseils pour la mutualisation. Le choix a été fait de retenir trois étapes pour la vie des mutualisations : le démarrage, le contenu et le suivi ; pour chaque étape, différentes questions sont examinées ; les synthèses sont toutes illustrées, comme déjà indiqué, par des extraits de solutions mises en place par les mutualisations. Ce chapitre constitue le cœur du recueil de conseils,
- des conseils spécifiques proposés directement par les mutualisations qui ont été sollicitées dans ce sens. Ce chapitre fournit les conseils ultimes des personnes ayant pris une part active dans le développement de mutualisations.

Les annexes sont au nombre de quatre :

1. la note " Pourquoi mutualiser ? ",
2. la composition du comité de lecture,
3. la liste des mutualisations contactées,
4. la trame du questionnaire ayant servi de support à l'interview téléphonique.

CHAPITRE 1 - POURQUOI MUTUALISER ?

Cette question est à la base de toutes les démarches de mutualisation : finalement, pourquoi partager données et projets avec des partenaires ? Est-ce vraiment nécessaire ? Qu'est-ce que cela apporte ? Cette question avait été abordée par la commission de la coopération territoriale lors de ses premiers travaux, une note a été produite (voir le texte complet dans l'annexe 1). Plusieurs raisons ont été identifiées, elles vont être présentées ci-après.

POURQUOI MUTUALISER ? QUELS OBJECTIFS ?

Deux raisons de mutualiser ont été identifiées : **la mise en œuvre d'un projet commun** et **la recherche de gains partagés.** Dans toutes ces démarches**, la solidarité entre les acteurs** est un facteur clé, ainsi que **la volonté politique**.

Mais, au-delà de ces raisons et de la place de la solidarité, c'est le sens général des mutualisations qui apparaît : elles sont porteuses d'une **connaissance partagée des territoires.**

Ces différents aspects sont explicités ci-dessous.

La mise en œuvre d'un projet commun

Il peut s'agir d'un ***projet très large ou restreint***, porté par les partenaires, qui nécessite de se mettre à plusieurs et qui met en jeu l'information géographique.

Différents exemples de projets peuvent être rencontrés :

- avoir une connaissance partagée du territoire. La réalité des territoires est tellement riche qu'aucun organisme ne détient la totalité des informations la décrivant ; il s'agit de rassembler les informations dont dispose chaque partenaire et de les partager, voire, ensuite, de confronter les analyses menées à partir de ces informations,
- mettre à la disposition du citoyen des informations sur son territoire. Cela peut prendre diverses formes : accès à des données, des cartes, des outils interactifs,...
- créer un observatoire commun sur un territoire donné,
- faire une étude commune, qui suppose le traitement d'informations liées au territoire.

La recherche d'un gain partagé par tous les partenaires

A plusieurs, on peut faire mieux, davantage et avec moins de moyens ; c'est la logique du " gagnant - gagnant ". Les gains peuvent être directs ou indirects. Il s'agit principalement ***d'optimisation des moyens, d'amélioration de l'efficacité, de bénéfices tirés d'un réseau de compétences.***

Les gains directs sont de diverses natures, par exemple :

- réduction des coûts d'acquisition des référentiels géographiques,
- coordination de la production des données : celles-ci sont trop souvent redondantes, mal connues, ou définies de façons différentes selon les partenaires (et peuvent alors être difficiles à comparer, à échanger,...),
- mise en commun de compétences, moins coûteuses quand elles sont partagées,
- mise en commun de moyens (outils, formations,...).

Les gains indirects viennent de :

- l'effet réseau : développement des compétences, échanges d'expériences,...
- gains de temps dus à des tâches évitées du fait des mutualisations opérées,
- décisions plus précises, mieux formulées, plus efficaces et plus efficientes du fait de travaux préparatoires de meilleure qualité.

La solidarité

Dans ces démarches ou projets, la solidarité est une composante importante :

- lors de la constitution d'une mutualisation, elle a souvent une dimension financière. Par exemple une collectivité décide, dans le cadre d'une mutualisation territoriale pour l'acquisition de données de base, de prendre en charge une partie de la participation financière des collectivités de rang inférieur et de petite taille,
- pendant la vie de la mutualisation, ceux qui ont plus de moyens contribueront d'avantage aux dépenses, d'autres apporteront des données très utiles, d'autres encore des connaissances, etc.
- surtout, la recherche d'un équilibre entre les apports des différents membres n'a pas de sens ni d'importance : en effet, ***ce n'est pas l'égalité des apports de la part des différents partenaires qui compte, mais la qualité de l'apport de chacun, eu égard à ses missions et au potentiel dont il dispose***. La place des informations apparaît néanmoins cruciale dans ce dispositif, car un des objectifs est bien de disposer, dans une mutualisation, de l'ensemble des données nécessaires à la gestion des territoires et à la prise de décision sur un thème donné.

La volonté politique

Il s'agit d'une condition de réussite des mutualisations. Ce point sera examiné et décrit dans le chapitre 2. Mais il faut retenir que l'évolution des technologies - en particulier leur grande simplification et l'augmentation de puissance - a déplacé la localisation de la prise de décision, qui n'est plus du côté technique, dans la géomatique, mais du côté des utilisateurs et des apports au quotidien dans leur activité : ***les décisions à prendre relèvent maintenant d'orientations ou de choix politiques***, en relation avec les enjeux de connaissance, de gestion et d'aménagement des territoires.

La connaissance partagée du territoire

Enfin et surtout, mutualiser c'est donner du sens au territoire. Chacun ne détient qu'une partie de l'information nécessaire à la réalisation de ses missions. La gestion du territoire et la prise de décision supposent un partage des informations des uns et des autres. L'unicité du territoire sur lequel les acteurs interviennent rend nécessaire ce partage des informations de chacun : il ne peut pas y avoir deux descriptions d'un même territoire.

La cohérence des décisions à prendre suppose d'arriver à ***bâtir cette connaissance partagée du territoire, par tous les acteurs y conduisant des politiques différentes mais complémentaires***. Cette construction constitue le véritable enjeu des mutualisations.

LES NIVEAUX ET ACTEURS CLE

Une mutualisation entre partenaires publics peut être envisagée à divers niveaux.

Le niveau intercommunal

Les établissements de coopération intercommunale (EPCI) sont souvent à la base de dynamiques de mutualisation locale, par exemple dans le cadre d'une convention passée avec la direction générale des finances publiques (DGFP, ex DGI) pour l'informatisation du cadastre. Les besoins sont forts pour l'exercice de leurs compétences : urbanisme, gestion des réseaux, du domaine public,... Les Conseils généraux peuvent apporter un appui précieux.

Le niveau départemental

Les Conseils généraux, qui sont proches des communes et des EPCI, sont souvent des acteurs incontournables et ont, par le passé, lancé des actions de divers types en matière d'informations localisées (mise en commun de moyens et de compétences, observatoires,...). Les services déconcentrés de l'Etat, possédant des données territoriales nécessaires à la mise en oeuvre de leurs missions, sont des partenaires et chercheront souvent, à leur initiative propre ou sous l'impulsion du niveau central, à s'associer à de telles démarches.

Le niveau régional

Ce sont, dans ce cas, l'Etat en région et le Conseil régional qui sont le mieux à même de jouer un rôle moteur. C'est à ce niveau que se dessinent les grands enjeux d'aménagement du territoire. Les contrats Etat - Région peuvent être, pour partie, le support d'une telle mutualisation.

Mais il est alors recommandé que ces deux acteurs clé associent les Conseils généraux à leur démarche.

Le niveau national

A l'image de ce qui a été fait pour le système d'information sur l'eau une mutualisation peut rassembler des acteurs publics, voire privés, concernés par un thème ou un projet donné, le plus souvent à l'initiative d'un service central de l'Etat.

Il n'est pas pertinent de parler de " mutualisation " dans le cas d'une recherche, au sein de l'Etat, d'une synergie entre ministères, au niveau de leurs administrations centrales ou en direction de leurs services déconcentrés. Il appartient à l'Etat de s'organiser pour être le plus efficace en interne dans le nécessaire partage d'informations [2] .

Néanmoins, il est recommandé que chaque secteur ministériel donne orientations et impulsions à ses services déconcentrés pour les encourager à mutualiser avec les autres acteurs publics.

[2] le groupe qui a élaboré la note " Pourquoi mutualiser ? " a considéré que ce sujet, qui est par ailleurs important, ne faisait pas partie de son champ de travail.

Le niveau européen

Des mutualisations peuvent être envisagées à ce niveau, par exemple à l'occasion d'un projet transfrontalier, un financement européen peut alors trouver à s'appliquer.

QUEL CONTENU ?

La mutualisation peut porter sur plusieurs éléments. Ils sont passés en revue en détail dans le chapitre 2 de ce recueil, il s'agit essentiellement :

- de ***données*** : référentiels géographiques, certes et nécessairement, mais surtout données produites par les acteurs dans le cadre de leurs missions,
- d'***outils*** : ces éléments sont très structurants pour les géomaticiens et les utilisateurs,
- de ***services*** : ils sont souvent très utiles, tels que catalogage, annuaires, veille documentaire, rencontres annuelles, géoservices, ...
- de ***savoirs*** : le partage des savoirs est très enrichissant et générateur de culture partagée et donc très constructif pour le développement des mutualisations.

CHAPITRE 2 - CONSEILS POUR LES ETAPES DE LA MUTUALISATION

Les étapes de la mutualisation évoquées ci-dessous ne constituent qu'un cadre théorique. Il est bien entendu que, selon le cas, les mutualisations pourront - ou non - suivre entièrement ou partiellement ce cheminement, sachant qu'il n'existe pas de règles rigides dont le respect ou non pourrait conduire ou non à la réussite d'un tel projet. On notera cependant que les personnes interrogées pour permettre d'élaborer ce recueil de conseils se sont plutôt bien reconnues dans ce cheminement.

Pour chacune des étapes, cet ouvrage proposera donc un certain nombre de conseils, recommandations, commentaires, directement issus de l'enquête menée auprès des mutualisations existantes et de l'expérience qu'elles ont accumulée. Ils seront illustrés, selon le cas, par des propos formulés lors de cette enquête.

LE DEMARRAGE

Les éléments déclencheurs

Il convient tout d'abord de se poser la question des raisons qui peuvent pousser un certain nombre d'acteurs à se rassembler pour mener à bien une mutualisation. Ces raisons peuvent être variées, et elles peuvent ensuite évoluer dans la vie de la mutualisation. Elles se regroupent principalement en trois grandes familles : des opportunités contextuelles, la résolution d'une difficulté rencontrée et l'existence d'une motivation politique.

- *Des opportunités contextuelles*

Certaines mutualisations peuvent s'enclencher sans véritable motivation locale ou sans raison objective profonde en dehors d'un contexte particulier qui peut inciter les acteurs à entreprendre une telle démarche. Certaines directives européennes ou projets nationaux entrent dans ce cas de figure et l'on peut considérer que ces opportunités ne sont pas à négliger dans la mesure où ces initiatives sont, en général, instruites ou mises en oeuvre par les décideurs locaux du fait même de leur caractère politique.

La convention d'Aarhus, la directive INSPIRE constituent de telles opportunités, et, à un niveau différent, le Géoportail.

Adoptée en application du principe 10 de la déclaration de Rio pour la région Europe de la Commission économique des Nations Unies, ***la convention d'Aarhus*** porte sur les trois axes suivants :

- développer l'accès du public à l'information détenue par les autorités publiques, en prévoyant notamment une diffusion transparente et accessible des informations fondamentales,
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement. Il est notamment prévu d'encourager la participation du public dès le début d'une procédure d'aménagement, " c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ". Le résultat de sa participation doit être pris en considération dans la décision finale, laquelle doit faire également l'objet d'une information,

- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

La transcription en droit français de ces principes a affirmé le principe que toute collectivité, y compris l'Etat, doit donner toute l'information qu'elle détient en matière d'environnement à toute personne qui la lui demande (sans que cette personne ait à justifier son identité ni du pourquoi de la demande). En matière de droit à l'information, elle a porté à un mois le délai de réponse au citoyen demandeur, alors que la réglementation française accordait deux mois. Ceci constitue une opportunité évidente de publier des données géographiques environnementales pour faciliter la réduction de ce délai.

La directive INSPIRE, approuvée par le Conseil des ministres de l'Union européenne et par le Parlement européen, puis publiée au Journal officiel des Communautés européennes (JOCE) le 25 avril 2007, est entrée en vigueur le 15 mai 2007. Elle vise à favoriser la production et l'échange des données nécessaires aux différentes politiques de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement pris dans un sens large.

Elle crée plusieurs obligations :

- la fourniture des données selon des règles communes,
- la constitution de catalogues de données (métadonnées),
- l'application de règles d'interopérabilité,
- l'accès gratuit aux métadonnées,
- l'accès aux données pour les acteurs réalisant une mission rentrant dans le cadre d'INSPIRE,
- les services pour permettre ces accès,
- l'existence d'une organisation adaptée pour s'assurer de la bonne mise en œuvre de la directive.

L'ensemble de ces obligations devra être réalisé dans le cadre des normes et standards internationaux. Du point de vue opérationnel, elles devront prendre en compte les spécifications en cours d'élaboration sous l'égide de la Commission européenne. Leur mise en œuvre s'étalera de 2011 à 2017. La directive regroupe ces obligations sous le vocable de " Infrastructure de données géographiques ". Cette directive représente donc une véritable opportunité de mettre en œuvre une telle infrastructure sur des territoires en tenant compte des règles communes fournies et des principes d'interopérabilité exigés.

Le Géoportail, *avec* sa volonté de mettre en réseau (moissonnage) les serveurs respectant les règles d'interopérabilité, constitue également une véritable opportunité pour co-visualiser des données nationales (les référentiels de l'Institut géographique national – IGN -, par exemple) et les données produites localement dans le cadre d'une mutualisation.

▪ *La mise en évidence d'une difficulté et la nécessité de trouver des solutions pour la résoudre*

Ces difficultés peuvent être de tout ordre :

- financières : par exemple, l'acquisition de données de base (référentiels géographiques),
- organisationnelles : faire en sorte que les échanges de données soient facilités,
- légales : trouver des solutions pour que plusieurs partenaires puissent s'engager dans une opération tout en respectant les règles du code des marchés publics.

En **Alsace**, un groupe de techniciens avait pour projet de construire une base de données "occupation des sols " et a lancé une consultation ayant permis d'aboutir à la première base de données mutualisée. L'absence de pilote et les difficultés à appliquer le code des marchés publics, pour cette opération, ont conduit au démarrage de **la coopération pour l'information géographique en Alsace (CIGAL).**

En **PACA**, neuf services se sont regroupés pour acquérir la BD Carto. Deux ans plus tard, c'est le SCAN 25 qui a fait l'objet de négociations avec l'IGN. L'idée première était bien de réduire les coûts pour chacun des services. Ceci a constitué l'élément déclencheur du processus qui a conduit à la constitution du **centre régional de l'information géographique de Provence-Alpes-Côte d'Azur (CRIGE-PACA).**

- *Une véritable volonté ou motivation politique*

Cette volonté peut se traduire de différentes manières :

- pour appuyer et accompagner un projet politique en dotant les services d'un dispositif fonctionnel permettant de mieux le maîtriser sur tous ses aspects : gestion, observation ou connaissance,
- par conviction, certains considérant que les systèmes d'informations à référentielle spatiale (les " SIG ") constituent de véritables outils d'aide à la décision.

En 1995, c'est la **volonté politique de la Maison des communes de Vendée** d'appuyer les mairies dans la connaissance de la multitude des plans qu'elles avaient à gérer, qui a constitué le point de départ de Géo Vendée.

La **direction de l'eau du ministère de l'écologie** souhaitait en 1992 doter l'ensemble des acteurs de l'eau d'outils globaux. Il s'agit donc clairement d'une volonté politique nationale qui a conduit à la réalisation du système d'information sur l'eau (SIE).

Le **Conseil général des Deux-Sèvres** avait lancé une campagne de communication (ELAN 2000) sur le devenir du département et plus spécialement sur l'économie et l'accueil des populations. Basé sur des rencontres entre les différents partenaires, un groupe de travail sur la veille économique a mis en évidence l'absence d'outils d'observation. Les grandes communes disposaient de SIG sans véritable dimension statistique. Le schéma stratégique mis en oeuvre par la suite comportait deux actions dont l'une a abouti à la création du **carrefour des acteurs publics du net** (CAPnet).

Les objectifs initiaux

Au delà des raisons qui constituent l'élément déclencheur de la mutualisation, les acteurs " initiaux " se fixent, en règle générale, des objectifs qui ont pour vocation de rassurer, argumenter ou faciliter la mise en oeuvre de la mutualisation. Les raisons invoquées au départ sont sans doute louables et dignes d'attention, mais elles doivent être encadrées par des objectifs forts pour être défendues par ceux qui seront ensuite amenés à décider politiquement ou financièrement. C'est la clarification de ces objectifs qui constituera le meilleur gage de réussite de l'entreprise de mutualisation.

Ces objectifs peuvent être multiples. On peut citer ceux-ci :

- développer la culture de l'information localisée numérique dans le but de mettre tous les services ayant des missions sur un même territoire à un niveau comparable et faire en sorte que tous les agents, du technicien au décideur, s'en imprègnent afin d'en faciliter les usages dans le cadre de ses missions et fonctions,
- favoriser la connaissance du territoire en facilitant les dialogues entre des acteurs dont les missions sont certes différentes, mais toujours au service d'une même politique de gestion ou d'aménagement du même territoire,
- moderniser les services en les dotant d'outils en pleine évolution, dont les fonctions sont de plus en plus pointues et utiles, mais qui réclament cependant des compétences particulières de moins en moins spécifiques,
- rationaliser et structurer les moyens des services de manière à les rendre plus performants tout en diminuant les coûts de fonctionnement et d'investissement,
- constituer des réseaux autour de l'information localisée numérique.

Dès son origine, la **régie de gestion des données des Pays de Savoie** a fait sienne cette affirmation : " mieux connaître pour mieux gérer ".

En 2002, le préfet de la **Région Auvergne** a sollicité les services de l'Etat pour qu'ils introduisent une culture " information géographique " dans l'accompagnement de leurs missions. Ce fut l'origine du **centre régional auvergnat de l'information géographique CRAIG.**

Les acteurs initiaux

Évidemment la liste des acteurs participant à l'origine du projet de mutualisation est très variable et dépend de plusieurs facteurs :

- la volonté des services,
- la capacité à évoluer ensemble,
- les objectifs de la mutualisation,
- les principes initiaux,
- etc.

Cependant, et compte tenu du caractère très transversal de l'information géographique numérique, il paraît important de préciser qu'il faudra en toutes circonstances ne pas écarter des acteurs dont la légitimité par rapport aux objectifs initiaux est indéniable, surtout si ces acteurs ont forcément un rôle prépondérant (politique, financier, technique, etc.) pour réunir les conditions de sa réussite.

Un acteur fondamental, oublié ou mis à l'écart, augmente le risque de dysfonctionnements politiques ou financiers et peut même conduire à la création de groupements faisant double emploi, tous voués à l'échec et brouillant considérablement le signal partenarial que l'on souhaite faire passer. Préalablement à une démarche de mutualisation, il convient d'identifier les partenariats existants et de bâtir son projet en tenant compte de ceux-ci et en cherchant une cohérence et une interopérabilité avec eux. Ultérieurement, il est nécessaire de pratiquer la transparence et une communication sur la mutualisation qui aura été organisée pour éviter la redondance ou l'incohérence d'autres projets ultérieurs.

Sans la présence conjointe des services de l'Etat et des collectivités territoriales, le **CRIGE-PACA** n'aurait pu exister sous sa forme actuelle.

Les groupements initiaux peuvent avoir des compositions très variées :

- des services de l'Etat et des collectivités territoriales : cela vise surtout des mutualisations dont les objectifs initiaux visent l'acquisition et l'échange de données,
- des communes et des gestionnaires de réseaux pour tout ce qui relève de la gestion des communes (urbanisme, réseaux, ...),
- des services associés à un projet commun,
- etc.

La **direction de l'eau du ministère de l'écologie** souhaitait en 1992 doter l'ensemble des acteurs de l'eau (services de l'Etat, agences de bassin, ...) d'outils globaux. Ceci constituait la volonté politique initiale du SIE (système d'information sur l'eau).

A **Bagnols sur Cèze,** dans les années 1990, le basculement de certaines compétences relatives à la gestion de l'eau de la ville vers un syndicat intercommunal et les projets en matière d'assainissement et de réseau d'adduction ont conduit les élus à accepter la démarche de mutualisation avec les gestionnaires (Syndicat Intercommunal - EDF - France Télécom - Agence de l'eau - SAUR et Générale des Eaux) pour constituer le **syndicat intercommunal de l'information géographique (SIIG).**

Engagement partenarial : règles et principes initiaux

Au delà des raisons et objectifs initiaux, il est utile, dès l'origine, que les groupements fixent les règles et principes devant guider les différents acteurs dans la mutualisation en cours de montage.

Ces règles et principes constitueront le socle sur lequel la mutualisation pourra s'appuyer en permanence, même s'ils peuvent évoluer dans la vie du groupement.

Voici quelques règles que les candidats à la mutualisation pourront se fixer :

- ***subsidiarité et suppléance*** : cette règle, plus connue dans le domaine politico-social, veut que la responsabilité d'une action soit assurée par la plus petite entité capable de la mener (subsidiarité), et que lorsqu'elle excède les capacités d'une entité, elle soit reprise par l'échelon immédiatement supérieur pour la soutenir,
- ***solidarité*** : elle est essentielle et peut se manifester de différentes manières (financièrement, compétences, ...)
- ***partage des moyens*** (financiers, humains, matériels, ...),
- ***confiance réciproque***.

L'optimisation de l'acquisition des données et la confiance réciproque entre tous les acteurs constituent les principes fondateurs du **pôle géomatique normand.**

Le financement partagé et la solidarité à travers le contrat de plan État - Région sont les principes initiaux de **l'institut atlantique d'aménagement des territoires (IAAT)** via Géosite.

Enfin, dans cet engagement, la question des coûts sera abordée : mutualisation des coûts ne veut pas dire gratuité (sauf dans certains cas où un effort de solidarité peut y conduire) ; la propension de chacun à payer doit être vérifiée pour éviter les comportements de " passager clandestin ".

Engagement partenarial : maîtrise d'ouvrage, formalisation, opérateur

La formalisation, dès le démarrage de la mutualisation, peut constituer un avantage indéniable car elle s'accompagne de la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage qui permet de cadrer le processus décisionnel et les participations financières. Elle n'est cependant pas obligatoire et les exemples sont nombreux de mutualisations qui ont réussi après être passées initialement par une période sans formalisation.

La désignation d'un opérateur est par contre nécessaire dans bien des cas, car c'est très souvent lui qui assure des tâches indispensables au démarrage, pour le compte d'une maîtrise d'ouvrage " informelle ". Parmi ces tâches on relève, par exemple, des tâches d'animation qui permettent au groupement d'exister et sans doute de jeter les bases de la formalisation qui pourra suivre.

En Auvergne, dès 2003, il a été demandé à **l'école nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-Ferrand** (**ENITAC**) une étude de faisabilité visant à définir les besoins des services de l'Etat, des collectivités, des chambres consulaires et des associations. Cette étude a permis de désigner l'ENITAC comme opérateur technique en raison de sa neutralité "politique".

L'étude a, par ailleurs, permis d'inscrire l'action au CPER 2000-2006 et de créer le **centre régional auvergnat de l'information géographique (CRAIG).**

Dans le Nord-Pas de Calais, c'est l'établissement public foncier (EPF) qui a très vite assuré cette fonction avec au début l'assistance du CETE Nord-Picardie. Un groupe projet, constitué de la direction régionale de l'environnement (DIREN), du Conseil régional et de l'EPF, a fixé les grandes lignes du dispositif. L'EPF, jusque là fournisseur de données sur l'environnement, a décidé de se positionner sur ce nouveau projet. Son statut et sa capacité à passer des marchés ont fait que sa légitimité a été reconnue par les partenaires Etat.

Une convention a été élaborée, mais jamais signée. Pas de cadre formel, mais l'EPF, de par son statut, a constitué rapidement la pierre angulaire du dispositif.

Le pilotage de la mutualisation doit être situé au niveau de la direction des organismes concernés, avec le souci d'une gestion transversale impliquant les divers services.

En PACA, c'est la DRE PACA et le Conseil régional qui ont assuré de façon informelle la maîtrise d'ouvrage des opérations initiales. Le CETE Méditerranée a assuré le rôle d'opérateur (cahiers des charges techniques, mise au format utilisateur des référentiels IGN, animation technique).

Cependant, dès lors que la mutualisation s'articule autour d'un projet initial bien identifié, la maîtrise d'ouvrage et l'opérateur s'imposent d'eux-mêmes.

Système d'information sur l'eau (SIE). La direction de l'eau du ministère de l'écologie assurait le rôle de coordonnateur des différentes actions. Pour chaque projet, il a été ensuite décidé de **déléguer la maîtrise d'ouvrage à l'acteur le plus pertinent (ex : le Bureau de recherches géologiques et minières - BRGM - pour les eaux souterraines).**

La responsabilisation de chaque acteur dans le dispositif de mutualisation constituait une nécessité absolue. Le protocole général a été signé par tous les partenaires et des conventions particulières ont été établies en fonction des projets.

Un opérateur, **le SANDRE (service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau)**, a été créé pour la consolidation et la validation des données.

Sur le massif des Pyrénées, les chambres consulaires avec l'appui de l'Etat et de l'Europe pour les financements (Fonds européen de développement régional – FEDER - et inter-régionaux) sont les maîtres d'ouvrage.

Pour réfléchir sur l'intersectoriel, un observatoire a été mis en place avec la création de **l'assemblée pyrénéenne pour l'économie de montagne (APEM)** qui en est l'opérateur.

LA MISE EN ŒUVRE

Les éléments déclencheurs ne conduisent pas inévitablement à des objectifs et un fonctionnement définitifs. La vie de la mutualisation sera d'autant plus longue qu'elle évoluera dans son contenu et son mode de fonctionnement.

Le contenu se construit généralement autour de deux aspects complémentaires : la mise en œuvre d'un projet territorial, et la recherche de gains partagés qui vont être présentés ci-après.

Mais, quel que soit le type de démarche engagée, deux précautions doivent être prises :

- les partenariats doivent être tous gagnant - gagnant : chacun doit y trouver un avantage, quel que soit son apport initial,
- il est recommandé qu'une mutualisation ait, au début, un contenu modeste, bien porté par les partenaires, puis s'étende progressivement en fonction des besoins.

La mise en œuvre d'un projet territorial

Il s'agit d'un projet commun à plusieurs partenaires qui permet d'asseoir la démarche de mutualisation et qui a le mérite de réunir des acteurs directement concernés par les usages, mais autres que "géomaticiens " même si la présence de ces derniers est indispensable aux choix techniques à réaliser.

L'observatoire du pastoralisme, mis en place à partir de 2001 par l'APEM, et dont les principaux indicateurs sont sur Internet, constitue un véritable projet de territoire partagé par un ensemble d'acteurs mobilisés par l'économie montagnarde.

Pour la communauté de communes de la Roche aux Fées, l'outil mis en oeuvre vise à améliorer la gestion du territoire, à aider à la prise de décision et se propose d'être fédérateur et transversal : chaque commune bénéficie de services (consultation du cadastre, des réseaux, etc.).

Mettre le SIG au service du développement durable en mutualisant un maximum d'informations localisées est l'objectif prioritaire de **Géo Vendée**.

L'IAAT a été constitué autour d'un projet territorial. Les systèmes d'informations sont en son cœur.

Les différentes catégories de projets que l'on rencontre sont :

- la connaissance du territoire,
- le développement de projets thématiques,
- la gestion du territoire,
- l'aide au pilotage des métiers décisionnels et stratégiques.

Egalement, quelques projets touchent à l'observation, d'autres à l'information du public, mais ils ont des difficultés à démarrer en raison même de leur complexité technique et/ou politique. La réussite de l'APEM doit être soulignée.

Les principales difficultés à surmonter peuvent être résumées ainsi :

- difficultés à produire les données utiles : liées le plus souvent à une mauvaise appréciation du processus de production (technique, organisationnel, financier, ...),
- complémentarité difficile à maîtriser entre les différents niveaux territoriaux : qui fait quoi ? pour qui ?
- manque de volonté politique souvent par absence d'objectifs clairs et de maîtrise des enjeux,
- difficultés des techniciens à sensibiliser les élus à l'intérêt de la mutualisation au service de l'aide à la décision et du pilotage stratégique.

L'absence de projet territorial dans une mutualisation peut constituer un handicap, car il rend le partenariat trop " géomatique " et, de ce fait, risque d'éloigner, un temps, les décideurs et les acteurs du territoire. Ceci n'empêche pas tout de même de belles réussites non fondées sur un projet territorial commun.

Pour compléter ce choix, les mutualisations mettent en œuvre des groupes baptisés communautés thématiques (ou pôles métiers). Celles-ci sont tout à fait louables dans l'esprit et même nécessaires, mais elles peuvent avoir des difficultés à fonctionner, tout simplement parce que, dans ces situations, le choix de les faire fonctionner ne se trouve pas dans la " charte " de création de la mutualisation et qu'elles ne sont donc pas relayées par les décideurs (voir p 32).

La recherche de gains partagés

Lorsqu'on parle de mutualisation de données localisées, c'est le plus souvent cet aspect qui vient immédiatement à l'esprit. On peut même affirmer que le plus grand nombre de mutualisations existantes est, par essence, de cette nature.

L'acquisition de référentiels, la production de données, la diffusion de données et les échanges, les services géomatiques constituent à des degrés divers le socle de la **régie de gestion des données des Pays de Savoie, du centre régional auvergnat de l'information géographique, du CRIGE-PACA, du pôle géomatique normand, ...**

Cependant, l'acquisition des référentiels géographiques comme première étape n'est pas suffisante. Certes, cette acquisition, dans la plupart des mutualisations est prépondérante, mais elle doit être accompagnée d'autres actions de mutualisations sans lesquelles le partenariat risque de s'éteindre faute de dynamique collective.

En effet, des gains partagés peuvent être recherchés sur de nombreux aspects de l'information localisée, présentés ci-après.

L'acquisition de référentiels géographiques permet, en plus de mutualiser et de diminuer les coûts d'acquisition, surtout de ***constituer le socle partagé indispensable à une production cohérente de données géographiques thématiques***. Selon les territoires, cette mutualisation pourra s'effectuer sur les référentiels allant des petites aux grandes échelles, et en fonction des thématiques sur des fonds de plan scannés ou des bases de données vectorielles " intelligentes ".

La production de données nécessite un savoir faire et des processus maîtrisés de façon à garantir la fiabilité des données qui seront ensuite échangées avec les autres partenaires de la mutualisation ou diffusées plus largement. Les aspects juridiques et conventionnels liés à la diffusion des données seront pris en compte à ce niveau.

Le guide juridique, élaboré par le **CERTU**, (www.certu.fr) constitue un élément majeur pour la mise en œuvre d'un système de conventionnement relatif à un ensemble de partenaires. Il contient, en particulier, des exemples de conventions reproductibles en toutes circonstances.

La diffusion et l'échange de données nécessitent de mettre en œuvre un dispositif fonctionnel et organisationnel spécifique basé sur un système d'administration de données et un outil de catalogage et de diffusion des données normalisé.

Les services géomatiques sont, de fait, de véritables outils ou applicatifs mis à disposition des partenaires ou d'autres acteurs (comme le public). Ces outils peuvent concerner la consultation des données, la gestion des données, la prise en compte de besoins relatifs à certains métiers, ...

Dans ce contexte, l'utilisation des outils Open Source doit être encouragée : ils ont permis de resserrer les liens entre les différents utilisateurs, dont font partie, en particulier, les partenaires des différentes mutualisations.

En effet, des échanges de plus en plus importants se mettent en place et permettent de faire évoluer considérablement les outils de ce type, sans avoir à supporter les coûts liés aux licences d'utilisation et les difficultés de rediffusion. Cependant, il faut préciser que l'acquisition gratuite de ces logiciels Open Source ne conduit pas forcément à des réductions de coûts de développement surtout si l'on décide de les mettre en œuvre en interne, ce qui nécessite de payer un développeur. Il faudra prendre soin de vérifier la faisabilité d'un projet de développement avec des logiciels Open Source au regard de l'acquisition régulière des mises à jour des éditeurs de logiciels privés.

La cartographie par thème avec outils de consultation graphique et outils d'administration à distance constitue un des services géomatiques de **l'APEM**. Ces outils sont développés avec des logiciels du monde libre (MapServer, MySQL, POSGIS).

Les échanges d'expériences permettent à d'autres acteurs de profiter des expertises accumulées sur un domaine spécifique de l'information localisée : la formation, l'utilisation de logiciels, les méthodes de production de données, ...

Les partenaires - Les acteurs

En période de fonctionnement, les mutualisations doivent être ouvertes à tous les acteurs, en particulier ceux qui sont concernés par la spécificité du projet territorial, s'il en existe un. Certes la difficulté est grande à gérer un nombre important de partenaires dont les missions et rôles peuvent être singulièrement différents. Mais, se priver d'acteurs clé constitue, à terme, un handicap certain qui peut même conduire à la coexistence de deux groupements " concurrents " dont l'inefficacité sera évidente.

Les mutualisations engageant les partenaires Etat et collectivités sont à rechercher dans bien des projets, même si on connaît les difficultés des services de l'Etat à contribuer financièrement aux différentes démarches. Mais ces services peuvent apporter leur expertise et leurs moyens humains sur bien des aspects et même devenir pilote sur certaines thématiques, à condition de bien définir les rôles des uns et des autres.

Dans le pôle géomatique normand, c'est la Région qui solutionne, en grande partie, le problème de l'acquisition des référentiels. La DRE, de son côté, a constitué une base de données d'occupation du sol dont profitent tous les acteurs.

La zone de montagne gérée par **l'APEM** est, à la fois, inter départementale, inter régionale et internationale. La contribution forte d'un grand nombre d'acteurs publics ou para publics (**Chambres consulaires, DDAF, DDSV, INSEE, Agence de l'eau, DIACT et service technique du Conseil régional**) est nécessaire au bon fonctionnement d'une mutualisation fonctionnant autour d'un projet territorial fort : l'économie montagnarde.

La poursuite d'une démarche de mutualisation dynamique et productrice d'avantages pour ses partenaires suppose que quelques actions soient menées :

- les partenaires doivent être mobilisés, mis en responsabilité : chacun doit être mis en situation d'apporter sa contribution au projet de mutualisation en cours et se sentir ainsi acteur à part entière ; ces positions sont plus faciles à mettre en oeuvre au démarrage, elles peuvent avoir tendance à s'éroder au cours du temps. Elles sont pourtant indispensables à la vie de la mutualisation,
- l'articulation entre les acteurs doit sans cesse être entretenue en faisant un point régulier. La notion de " réseau " est essentielle pour un véritable enrichissement mutuel,
- si on cherche la pérennité d'une mutualisation pour développer les échanges et partages, il est souhaitable de veiller à une certaine stabilité des hommes, pour que puisse se créer une culture commune.

La formalisation de la structure

La formalisation du groupement ne doit absolument pas constituer un but en soi. Elle ne doit finalement représenter que l'aboutissement d'une réflexion qui a conduit à la rendre indispensable pour des raisons qui tiennent :

- à la recherche de solutions de financement,
- au fonctionnement,
- à la légitimité du dispositif vis à vis du pouvoir décisionnel,
- à la capacité d'une structure à rendre le dispositif plus dynamique,
- à l'intérêt de disposer d'une fonction de maîtrise d'œuvre ou maîtrise d'ouvrage déléguée.

Les solutions sont nombreuses et vont d'un formalisme léger à des structures plus lourdes. Elles présentent toutes des avantages et des inconvénients que l'on présente ici de manière succincte :

- ***la charte (ou la convention)*** : " convention établie en concertation sur des valeurs partagées, sur un code de relation et de vie en commun, qui explicite les droits et devoirs de chacun ; une charte doit être cohérente par rapport aux lois et aux règlements en vigueur et s'inscrire dans le cadre défini par ceux-ci " [3]. Elle peut constituer un document encadrant la mutualisation et peut se traduire par un engagement formel sur les objectifs poursuivis. Elle constitue un document de référence. Elle peut, par exemple, dégager les principes d'échanges et d'utilisation de données ou de production de référentiels. Elle est simple à mettre en œuvre, dès lors que les partenaires se sont mis d'accord sur les termes de l'engagement,
- ***l'association*** : régie par la loi de 1901 et donc sans but lucratif, elle est facile à constituer (un objet, des statuts) mais présente des inconvénients pour la désignation des administrateurs dès lors que les financements sont d'origine publique. Elle permet d'employer des salariés. C'est de loin, la solution formelle

[3] cf. http://www.mieuxvivre.espacedoc.net, rubrique "Glossaire ".

la plus courante rencontrée dans les mutualisations existantes,

- ***le groupement d'intérêt public (GIP)*** : il pourrait constituer la forme la plus aboutie, d'autant que les règles de création ont été simplifiées : les préfets, dans certaines conditions, ont la possibilité d'autoriser leur création. La loi du 10 juin 2004 précise : " Des groupements d'intérêt public peuvent être constitués entre des personnes morales de droit public ou entre des personnes morales de droit public et de droit privé, pour favoriser l'utilisation des technologies de l'information, notamment en vue de développer l'administration électronique ou de gérer des équipements d'intérêt commun dans ce domaine ".

  Ces groupements sont régis par les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France et par l'article 3, § II de la loi 2004 – 1343 de simplification du droit.

  Le décret 2007 - 1804 du 20 décembre 2007 publié au Journal officiel le 22/12/07 relatif aux groupements d'intérêt public pour le développement de l'administration électronique précise les modalités de mise en œuvre de cet article de la loi de 2004.

  A noter que le personnel de ces groupements peut comprendre des agents contractuels de droit privé.... ".

- ***la régie*** : c'est la solution prise par la régie de gestion des données des Pays de Savoie, qui s'est appuyée sur l'existence d'autres régies, véritables services publics, dont la forme juridique autorise une autonomie budgétaire et morale, un conseil d'administration avec présence d'élus,

- autres dispositifs : toutes les solutions possibles ne sont pas décrites, la liste serait trop longue. Il faut retenir que ***la connaissance des spécificités locales est prépondérante***. Les cas du PPIGE, qui s'appuie sur l'établissement public foncier, ou ceux des intercommunalités – Bagnols sur Cèze avec le SIIG ou la Roche aux Fées avec le partenariat communal de la communauté de communes - sont très significatifs des richesses locales.

Ce document n'a pas vocation à privilégier une forme plutôt qu'une autre. A ce jour l'association est la forme la plus prisée (APEM, CRIGE-PACA, ...). On ne saura trop rappeler que les objectifs constituent le cœur du dispositif et qu'ils devront être clairement définis.

L'Alsace a fait le choix d'une convention cadre, en 2002, fixant les modalités du partenariat entre la Région, les deux départements, les villes de Mulhouse et Colmar et la communauté urbaine de Strasbourg et visant à faciliter les échanges d'informations géographiques entre différents acteurs de l'aménagement des territoires alsaciens, à mobiliser des moyens financiers, humains et techniques en vue de réaliser en commun des projets précis, à ouvrir l'accès à des tiers, notamment aux petites structures qui n'y ont pas accès, faute de moyens financiers (exemple : les établissements publics de coopération intercommunale - EPCI).

Pour la Vendée, l'existence juridique correspondait à une nécessité pour résoudre, en particulier, les problèmes de financement. La forme associative a été retenue. L'association est composée des membres fondateurs, de membres actifs (IGN et DGI), constituant le conseil d'administration, et de membres associés (conventions + participation financière : SDIS, chambres consulaires, services de l'état) invités aux assemblées générales.

Cependant, il faut rappeler que la formalisation de la structure ne constitue pas une garantie de réussite. A l'inverse, on peut considérer que certaines mutualisations, non formalisées, fonctionnent bien.

L'absence de formalisation en **Auvergne** n'altère pas le fonctionnement de la mutualisation. L'accrochage au contrat de projet Etat-Région, **le rôle fort de l'ENITAC et l'appui politique suffisent** pour remplir les objectifs actuels.

Le dispositif fonctionnel

Toute mutualisation doit impérativement s'appuyer sur un dispositif fonctionnel permettant :

- de développer des stratégies,
- d'entériner des décisions,
- de dégager les financements,
- de mobiliser le dispositif technique,
- d'élaborer des propositions.

Ceci nécessite une organisation dépendant largement des objectifs et des moyens disponibles, basée sur une maîtrise d'ouvrage impliquée, une instance de pilotage, une instance technique et un opérateur.

Une maîtrise d'ouvrage impliquée

Le maître d'ouvrage décide de la stratégie de la mutualisation, dégage les moyens et contrôle la bonne réalisation des opérations.

Dans les Deux-Sèvres, le Conseil général a assuré d'entrée de jeu le rôle de maître d'ouvrage en finançant les différentes acquisitions et en mettant à disposition les moyens.

Dans les Pays de Savoie, la régie assure la maîtrise d'ouvrage, dans la mesure où son directeur général dispose, au sens de la régie, de pouvoirs importants en tant qu'ordonnateur principal, en particulier de moyens juridiques pour mener ses actions. Le conseil d'administration, constitué d'élus et présidé par un élu, fixe les grandes orientations et donne quitus à la fin de chaque exercice budgétaire.

Pour le système d'information sur l'eau, la **maîtrise d'ouvrage est assurée par la direction de l'eau** du ministère de l'écologie. Cependant des **maîtrises d'ouvrage déléguées** existent pour la production de bases de données **(ex : BRGM pour le référentiel hydrogéologique BDRHF).**

A Bagnols-sur-Cèze, la maîtrise d'ouvrage est assurée par le **syndicat intercommunal de l'information géographique (SIIG)** : c'est la raison-même pour laquelle il a été créé.

L'absence de réelle maîtrise d'ouvrage ne peut s'envisager qu'à titre provisoire, même si elle ne doit pas être considérée comme rédhibitoire.

En PACA, le tour de table initial s'est constitué sans véritable maîtrise d'ouvrage. Les acquisitions de référentiels constituaient une véritable " profession de foi " à laquelle les services financeurs ont rapidement adhéré. Cette situation, basée sur le bénévolat, a duré plusieurs années et a conduit à la formalisation actuelle.

La maîtrise d'ouvrage peut être bi, tricéphale, voire plus complexe. Dans le cadre des contrats de projet Etat - Région, cette situation est inéluctable. La répartition de la maîtrise d'ouvrage au niveau régional découle de la logique même et, dans certains cas, les Conseils généraux viennent la compléter. Cela signifie que les décisions sont partagées ainsi que les responsabilités au sein des structures constituées : les conseils d'administration sont coprésidés ou présidés alternativement.

Les financements sont également partagés et lorsqu'il s'agit d'acquisitions mutualisées, les montages financiers peuvent rapidement devenir complexes en raison des règles auxquelles sont contraints les uns et les autres ou d'engagements décidés au niveau national quand il s'agit des services de l'Etat.

Les acquisitions mutualisées de référentiels géographiques, en particulier ceux de l'IGN, peuvent devenir rapidement complexes dans le cadre des contrats de projet Etat - Région. Une des raisons tient aux négociations nationales que certains ministères ont pu mener avec l'IGN. Dans ce cas-là, l'institut accepte le principe de prendre en compte les coûts d'acquisition correspondants et de les intégrer dans le plan de financement régional.

Autre raison, certains référentiels (exemple : la BD Ortho) négociés par les ministères doivent faire l'objet d'une mise en concurrence par les collectivités au niveau régional. Il n'y a pas vraiment d'autre solution que la consultation locale par les collectivités, qui intervient alors hors contrat de projet. En **PACA** cette consultation débouche sur une orthophoto différente des spécifications nationales par sa précision et le Conseil régional devrait accepter d'en faire profiter les services de l'Etat.

- *Une instance de pilotage*

Sauf à considérer les maîtres d'ouvrage comme uniques représentants de la mutualisation – ce qui n'est pas possible -, il est indispensable d'associer l'ensemble des partenaires au processus de décision. Cela se traduit par la mise en œuvre d'une instance de pilotage qui a pour vocation de définir la stratégie du groupement tout en restant cohérente avec les stratégies des maîtres d'ouvrage. Cette instance de pilotage peut prendre plusieurs formes en fonction du statut adopté :

- le conseil d'administration de l'association ou du GIP (ou son émanation),
- un comité de pilotage désigné statutairement ou de manière informelle.

La composition de cette instance de pilotage est fixée statutairement ou non, mais dans tous les cas elle doit associer les services dont le " poids " vis-à-vis de la mutualisation justifie la présence : forte implication territoriale, présence stratégique indispensable, financeur potentiel, etc. La fréquence de réunions de cette instance de pilotage est fonction de la densité des actions menées. On constate une fréquence moyenne de deux par an.

On peut, sans difficulté, ouvrir au maximum ce comité de pilotage aux membres associés.

En Alsace (CIGAL), le comité de pilotage est régional avec un pôle composé des différents fondateurs et se réunit deux fois par an. Le renforcement du niveau régional doit contribuer à faire aboutir des projets transversaux (site, animation, communication).

Pour **CAPnet, dans les Deux-Sèvres,** le comité de pilotage est composé du Conseil général, des services de l'Etat et de tous les services associés sans restriction.

- *Une instance technique*

L'instance technique, comme son nom l'indique, est chargée de préparer les décisions du comité de pilotage sur les aspects techniques de la mutualisation. Cette prise de décision sera basée sur une argumentation solide mettant en avant les avantages et les inconvénients de chacune des solutions possibles pour la mise en œuvre des dispositifs techniques. Ces dispositifs sont ceux qui touchent à tous les aspects relatifs au contenu de la mutualisation (cf. page 34).

Cette instance technique sera la plus ouverte possible. En effet, on peut affirmer que c'est cette instance qui focalise le maximum d'énergies et de volontés et qui représente donc le cœur de la mutualisation et la garantie de sa pérennité. Il est même conseillé de constituer au sein de cette instance des groupes de travail chargés de travailler plus spécifiquement sur un sujet donné en utilisant les compétences les plus pointues parmi les services participant à la mutualisation.

Sa composition sera donc très proche de celle du comité de pilotage du point de vue des services représentés, mais le profil de ses membres sera plus technique afin de lui permettre d'assurer l'ensemble des missions techniques : préparer les décisions de l'instance de pilotage, faire remonter objectivement les informations nécessaires à la prise de décision, assurer le contrôle de l'opérateur.

Géo Vendée a constitué un comité technique avec tous les services associés. Des groupes de travail existent par domaines : urbanisme (collectivités, DDE, SDIS, ...), assainissement collectif (collectivités, syndicats, gérants, ...), service public d'assainissement non collectif (SPANC), ...

CIGAL dispose d'un comité technique qui oriente la stratégie du groupement et tient compte des travaux de groupes de travail qui participent donc à l'élaboration de la stratégie régionale.

Dans les Deux-Sèvres, un comité technique pluridisciplinaire constitué d'agents du Conseil général se réunit régulièrement.

- *Un opérateur associé*

L'instance de pilotage et les maîtres d'ouvrage préparent des programmes d'actions dont la plupart nécessitent des compétences techniques. Ces compétences doivent être trouvées à travers un opérateur attaché au groupement et dont la forme peut être très variable :

- un service du groupement,
- un prestataire externe,
- la structure juridique mise en œuvre (association, GIP, régie, etc..).

Le choix de cet opérateur n'est pas neutre. Il doit être accepté par la majorité des services et donc proposé par l'instance de pilotage.

Dans le **Nord-Pas de Calais**, **l'établissement public foncier** assure cette fonction pour le compte de la plate-forme publique de l'information géographique Nord-Pas de Calais (***PPIGE***).

L'**APEM** intervient comme animateur technique en assistance à maîtrise d'ouvrage. Les contributeurs (propriétaires de données ou administrateurs) participent à l'animation globale.

Pour chaque thème, on peut considérer qu'il existe une maîtrise d'ouvrage particulière (ex : chambre d'agriculture pour le pastoralisme).

Il n'y a pas vraiment d'instance de pilotage, mais la question se pose réellement. Il existe simplement une charte fixant les règles globales de participation.

Les compétences de cet opérateur sont largement dépendantes des actions à mener. Selon les objectifs et les moyens, elles peuvent aller de un équivalent temps plein à une dizaine :

- informaticien pour ce qui relève des réseaux, de la structuration des bases de données ou des développements éventuels,
- géomaticien pour la production et la restitution des données géographiques,
- manager pour la gestion,
- secrétaire - communication,
- autres éventuellement, selon les objectifs à atteindre.

Le syndicat inter communal de Bagnols-sur-Cèze assure cette mission avec un équivalent temps plein.

Dans le **Nord-Pas de Calais, cette mission est assurée par l'EPF** avec trois personnes à mi-temps en s'appuyant sur un peu moins de trois équivalents temps plein (un informaticien, un ingénieur agronome, un géomaticien).

Dans les **Pays de Savoie, la régie** assure cette mission et s'appuie sur douze équivalents temps plein.

Les actions de l'opérateur peuvent être contrôlées directement par l'instance de pilotage. Mais dès lors que ces actions deviennent importantes, il est nécessaire de s'appuyer sur l'instance de contrôle technique qui aura plus de souplesse que l'instance de pilotage et qui assurera le relais vis-à-vis de l'opérateur.

C'est la raison pour laquelle, même si ce comité technique peut recevoir des missions fixées par les statuts du groupement, sa composition ne doit pas être figée. Tous les avis techniques sont bons à prendre. La présidence du comité technique sera confiée obligatoirement à un service représenté au comité de pilotage.

En **PACA,** le comité technique est placé sous la responsabilité d'un représentant de la Région et sa composition est totalement ouverte. Le secrétariat est assuré par l'association **CRIGE-PACA**.

Pour le partenariat communal de la **communauté de communes de la Roche aux Fées**, il existe un comité de pilotage qui fait également office de comité technique dont le rôle est prépondérant. La coordination technique s'articule autour d'un groupe d'utilisateurs en communes et un groupe d'utilisateurs des services (plus évolué).

- *Des communautés thématiques (pôles métiers)*

Pour appuyer les actions du dispositif technique, certains partenariats ont mis en œuvre des sous-groupes plus spécialement chargés d'un domaine, dont les objectifs tendent à coordonner les actions relatives à la production et à l'acquisition de données relatives au domaine. Ces groupes sont bien sûr constitués de services ayant des missions proches de ce domaine d'activité. On peut citer par exemple :

- l'urbanisme pour la numérisation des POS/PLU et servitudes,
- l'agriculture,
- la forêt,
- le littoral,
- les activités économiques,
- les risques naturels et/ou technologiques,
- etc.

Certains de ces sous-groupes peuvent avoir des missions plus transversales et s'intéresser à :

- la formation,
- la cartographie sur le net,
- le développement d'applications spécifiques,
- un domaine de la géomatique : images satellites, numérisation de données, etc.

Dans tous les cas, l'animation de ces sous-groupes sera assurée par un service moteur du domaine avec le concours éventuel de l'opérateur.

Géo Vendée a mis en place des groupes de travail par domaine : urbanisme (collectivités, DDE, SDIS, ...), assainissement collectif (collectivités, syndicats, gérants, SPANC, ...).

Dans les Deux-Sèvres (CAPnet), des groupes thématiques se réunissent de manière tout à fait informelle.

En **PACA**, les pôles métiers (une dizaine) sont constitués à la demande, animés par le service concerné, et **coordonnés par le CRIGE-PACA.**

L'évaluation des moyens - Les financements - Le dossier de décision

Quel que soit le contenu de la mutualisation et les modes de financements, la phase d'évaluation des moyens se concrétise par une proposition de budget annuel, contenant, d'une manière classique un chapitre recettes-ressources et un chapitre dépenses portant sur le fonctionnement et les investissements.

L'établissement de ce budget est primordial dans toute forme de mutualisation et doit être le résultat d'une phase de réflexion associant les différents rouages du dispositif fonctionnel (depuis le maître d'ouvrage jusqu'à l'opérateur en passant par le comité technique et les éventuels groupes techniques mentionnés ci-dessus).

C'est ce budget qui conditionne le bon fonctionnement du dispositif pour toute l'année qui suit et il convient de bien prendre en considération tous les éléments susceptibles de l'impacter. Il comprendra un argumentaire permettant de justifier tous les choix fonctionnels ou d'investissement, de manière à faciliter sa mise en œuvre par l'instance décisionnelle.

Dans les **Pays de Savoie**, le budget approuvé est celui de la régie. Il comporte un budget primitif et un budget complémentaire approuvés par le Conseil d'administration sur la base d'un dossier présenté par la Régie. Le compte administratif relatif à la gestion est validé par le même Conseil d'administration qui se réunit quatre fois par an.

A **l'APEM,** le budget est élaboré en y intégrant une demande de subvention annuelle débattue par le comité de massif et présentée à l'assemblée générale annuelle. Il est accompagné d'une note stratégique pour chacun des thèmes abordés par l'association.

En **Alsace,** pour les années 2005 - 2006, une étude d'opportunité pour chacun des projets a été réalisée par un groupe de travail, et soumise au comité de pilotage. Elle a été complétée par un schéma directeur, avec liste de projets validés et quantifiés associant un plan assurance qualité, des processus, des bilans, ...

En **Basse-Normandie**, des groupes de travail pour définir les stratégies et évaluer les impacts financiers ont été constitués. Ils ont permis d'organiser les décisions à prendre :

- montage d'un groupement de commandes pour l'acquisition de la BD Topo,
- utilisation de fonds propres pour les autres données,
- convention pour la BD Topo signée par le président du Conseil régional à partir d'un dossier technique ayant permis d'aboutir au groupement de commandes.

Les modes de financement varient fortement en fonction des formes juridiques retenues pour faire fonctionner le dispositif de mutualisation.

La **régie des Pays de Savoie** reçoit des subventions des Conseils généraux pour tout ce qui concerne les investissements. Elle assure l'équilibre des dépenses de fonctionnement et des recettes (abonnements aux géoservices).

Les dispositifs qui s'appuient sur les contrats de projet Etat - Région mobilisent directement les moyens financiers correspondants, mais les clés de répartition entre les financements Etat et les financements de la Région ne sont pas toujours simples à mettre en place. En particulier, pour ce qui relève de la section investissements, les mécanismes de financement sont souvent compliqués dès lors que les acquisitions (de référentiels géographiques par exemple) doivent s'effectuer de manière conjointe.

Dans le **Nord-Pas de Calais**, ce sont souvent les crédits propres de l'opérateur (Etablissement Public Foncier) qui sont utilisés pour pallier cet inconvénient.

Dans ces dispositifs, les crédits européens sont fréquemment mobilisés (CRAIG, APEM, CIGAL, CAPnet, ...).

Pour les mutualisations où l'acteur central est une collectivité territoriale, les financements sont directement assurés par les collectivités associées.

C'est le cas du **Syndicat intercommunal de l'information géographique (SIIG)** où les financements sont supportés par les communes. Un tour de table est réalisé à l'occasion de chaque numérisation de plans.

C'est également le cas du Partenariat communal de la **communauté de communes de la Roche aux Fées** où les financements sont assurés par la communauté de communes.

Le dispositif opérationnel : contenu de la mutualisation

C'est le cœur du dispositif, le résultat des actions mises en œuvre par l'instance de pilotage qui peuvent être de plusieurs natures. Les mêmes actions sont retrouvées à peu près dans tous les groupements.

- *Administration de données*

Il s'agit de toutes les actions qui conduisent à constituer un catalogue de données du groupement et à les diffuser. L'administration de données suppose l'existence d'un ou plusieurs administrateurs de données localisées (ADL), mais au minimum d'un administrateur " central " qui assure la cohérence générale du dispositif. Les dispositifs d'administration doivent s'appuyer sur un outil de catalogage de données respectant les normes internationales (ISO 19115) de métadonnées et les règles d'interopérabilité de manière à entrer dans le dispositif national proposé au travers du Géoportail (il existe des outils interopérables de catalogage).

Plusieurs ouvrages traitent de l'administration de données localisées et des dispositifs de mise en oeuvre. On citera le document édité en 2001 par le ministère de l'équipement (Direction des personnels et des services) : " **Administrer les données localisées - Guide de mise en oeuvre du dispositif technique de base** ".

Au sein du **système d'information sur l'eau**, il existe un ADL par service producteur de données (DIREN, Agence de l'eau, ...).

A l'**APEM**, il existe une hiérarchie d'administrateurs de données organisée par thématique. Les ADL sont directement reliés au système de catalogage imaginé par l'APEM, et chaque ADL peut ouvrir des droits à des ADL placés sous sa responsabilité.

Au **CRIGE-PACA**, l'administrateur du CRIGE donne des droits à des administrateurs " locaux " qui utilisent l'outil de catalogage du CRIGE pour publier leurs données. Il leur fournit les autorisations d'accès nécessaires.

- *Acquisition de référentiels géographiques*

Il est nécessaire de couvrir le territoire concerné de bases de données géographiques constituant le socle de production des données thématiques. En effet, les données gérées dans les services doivent être numérisées sur ces référentiels géographiques pour être cohérentes sur le territoire des acteurs. Selon les territoires et les objectifs poursuivis, les bases de données à acquérir peuvent être différentes en fonction de leur précision géométrique, leur contenu sémantique et de leurs coûts. On distinguera également les référentiels de type " fonds de plan " (typiquement les fonds scannés ou les bases de données vecteur de l'IGN) des référentiels thématiques qui constituent une référence dans un domaine particulier (la BD Carthage de l'OIEAU ou la base de données de l'Inventaire Forestier National). Les données du recensement de l'INSEE peuvent également être considérées comme un référentiel thématique.

- *Numérisation de données*

Elle s'entend depuis la réalisation du cahier des charges jusqu'à la production proprement dite, qu'elle soit assurée en régie ou par un prestataire externe sous le contrôle du groupement. Les règles de numérisation sont à fixer collégialement par l'ensemble des acteurs intéressés par l'utilisation ultérieure des données. Les étapes qui conduisent à numériser des données sont les suivantes : étude d'opportunité, structuration des données, définition des règles de production, de saisie et de contrôle, consultation, choix du prestataire, contrôles qualité, intégration des données dans le système d'informations partenarial.

Le **SIIG** a réalisé la numérisation des POS/PLU et des réseaux de toutes les communes participant au groupement.

Le **CRIGE-PACA** réalise la couverture d'occupation des sols de toute la région sur la base d'un cahier des charges élaboré avec certains services membres du CRIGE, incluant une nomenclature d'occupation des sols commune.

Il assure également le suivi du bureau d'études sélectionné pour réaliser la base de données.

Le partenariat communal de la **communauté de communes de la Roche aux Fées** a réalisé la numérisation des POS/PLU de la communauté de communes sur la base du cahier des charges élaboré par la Région Pays de Loire, qui a servi de base à celui validé depuis par le CNIG.

- *Administration web*

La mise en œuvre d'un site web pour le compte du groupement est plus ou moins complexe (simple présentation du groupement, catalogage et diffusion des données, communication, rapports, compte rendus des différentes réunions, cartographie interactive, ...). Ce site peut devenir rapidement l'élément moteur du groupement et l'instrument de mesure de son dynamisme. Il nécessite la désignation d'un administrateur web qui est à la fois l'animateur du site, mais aussi le " modérateur " chargé de régler les éventuelles difficultés.

Pratiquement tous les groupements interrogés disposent d'un site web, comportant plus ou moins de fonctionnalités.

On citera : **la régie de gestion des données des Pays de Savoie, le pôle géomatique de la Région Auvergne, la plate-forme publique de l'information géographique Nord-Pas de Calais (PPIGE), l'assemblée pyrénéenne d'économie montagnarde (APEM), le système d'information sur l'eau à travers son site SANDRE, la coopération pour l'information géographique en Alsace (CIGAL), Géo Vendée, Géosite de l'institut atlantique d'aménagement des territoires (IAAT), le carrefour des acteurs publics du net (CAPnet) des Deux-Sèvres, le centre régional de l'information géographique en PACA (CRIGE-PACA).**

- *Géoservices*

Ces services géomatiques mis en œuvre sur le web sont plus ou moins sophistiqués (diffusion de données, cartographie, applications de gestion, ...).

La **RGD des Pays de Savoie** propose de nombreux géoservices aux communes adhérentes : urbanisme, éclairage public, ... Soit une dizaine de services au total.

Le **pôle géomatique de la Région Auvergne** propose les géoservices suivants : un catalogue des données géographiques régionales, un dispositif de commande-récupération de données, une cartothèque, des observatoires thématiques.

La **plate-forme publique de l'information géographique Nord-Pas de Calais (PPIGE)** propose un outil de consultation cartographique (carte interactive) de données thématiques.

- *Appui technique*

Il est proposé aux services membres du groupement afin de les aider dans leur démarche géomatique.

Il est essentiellement mis en œuvre par les groupements en relation directe avec les communes (**Géo Vendée, SIIG, la Roche aux Fées**).

- *Formation*

Les actions de formation peuvent porter sur divers volets de la géomatique (enjeux, concepts, sensibilisation, utilisation de logiciels, ...). Ce type d'action est assez peu mis en oeuvre par les groupements.

▪ *Animation technique*

Les actions engagées sous ce vocable sont très variées :

- accompagnement des actions techniques menées par le groupement, de type sensibilisation, ou de façon plus approfondie présentation des produits acquis ou générés par le groupement (bases de données, outils),
- développement d'une culture commune à tous les membres du groupement sur les sujets centraux, que tous doivent partager : catalogage et métadonnées, INSPIRE, positionnement par satellite, ...
- suivi et encouragement des pôles thématiques.

On ne peut pas concevoir qu'une mutualisation ne s'intéresse qu'à un seul des aspects précédents :

- acquérir des référentiels sans mettre en œuvre une politique de production de données n'a pas de sens,
- réaliser des géoservices n'est pas envisageable sans référentiels géographiques partageables et publiables sur Internet,
- animer un pôle thématique, sans réfléchir au dispositif de production des données et à leur administration ne peut conduire qu'à une réflexion sans fin.

En règle générale, les missions permettant de construire un langage commun sont assurées dans toutes les mutualisations, car elles correspondent le plus souvent à la plus forte demande des services qui manquent cruellement de données " métiers et de référence ".

Mais celles relatives au site Internet du groupement prennent de plus en plus d'importance, dans la mesure où le site devient l'organe de communication et de suivi du groupement.

Le dispositif de communication

Faut-il ou non communiquer autour de la mutualisation ? Et si oui, de quelle manière ? La question mérite d'être posée car toute communication demande des investissements importants et nécessite, selon le cas, des compétences particulières, l'art de la communication n'étant pas forcément maîtrisé par l'opérateur technique.

La communication offre plusieurs intérêts :

- elle valorise le dispositif de mutualisation,
- elle constitue pour les décideurs une référence sur laquelle ils peuvent s'appuyer,
- elle permet de " toucher " de nouveaux acteurs qui ne seraient pas informés du dispositif,
- elle permet de se rapprocher d'autres groupements ayant des préoccupations identiques.

Différentes formes de communication ont été rencontrées :

- **la plaquette de présentation** : réalisée une seule fois, elle permet de présenter le groupement, ses actions, son dispositif technique, ... Elle doit être concise (4 pages par exemple), mais précise et efficace. Bien que courte, elle demande un investissement en moyens important car elle se doit d'être démonstrative (exemple : **la présentation du partenariat CIGAL**). Elle sera validée par les niveaux décisionnels adéquats,
- **la revue périodique** qui permet de communiquer régulièrement sur la vie du groupement, mais qui demande un effort constant (exemple : **la newsletter du PPIGE),**
- **les conférences, séminaires, journées,** ... au cours desquels le partenariat peut être sollicité pour une présentation de ses missions, ses actions, ses réalisations, et qui permettent d'échanger avec d'autres.

Sur cette question importante et sensible de la communication, il appartient à chaque groupement de définir ses objectifs, cibles et modalités. Les dispositifs observés sont assez contrastés, allant de communication tous azimuts à d'autres dispositifs plus modestes et plus ciblés.

LE SUIVI

Mettre en place un dispositif de suivi, afin de mesurer les apports, les bénéfices ou les dysfonctionnements du dispositif de mutualisation, doit être considéré comme indispensable. C'est, en effet, le seul moyen de démontrer l'utilité de la mutualisation et ainsi de convaincre les décideurs de prolonger et/ou développer l'action. Ces démarches sont encore embryonnaires dans les mutualisations analysées, mais ce n'est pas une spécificité au domaine de l'information localisée.

Pour **l'APEM,** les statistiques directement issues du système d'administration du site fournissent un maximum d'éléments permettant d'évaluer la bonne marche du dispositif, d'autant plus qu'elles sont accessibles à l'administrateur général mais également aux administrateurs par domaine.

La pérennité sera assurée tant que l'association fournira un réel service. Ce sont les tableaux de bord statistiques qui constituent le baromètre des services rendus. Par exemple, ils ont mis en évidence que le volet formation ne correspondait pas à une réelle attente, d'où son abandon pur et simple.

Les outils internes du site Internet (nombre de téléchargements) du **PPIGE** constituent à ce jour les premiers outils de suivi. Il est envisagé de mettre en place un système de suivi qualitatif permettant de mesurer l'usage des données téléchargées.

Pour la régie de gestion des données des Pays de Savoie, le contrôle du conseil d'administration, la saine gestion des résultats de la régie et l'obligation d'équilibrer les recettes et les dépenses du budget de fonctionnement constituent le dispositif de suivi.

Sans disposer d'un outil de suivi rigoureux et efficace, il semble indispensable de mettre en place quelques indicateurs permettant de juger de la bonne santé de la mutualisation.

Il semble que les plus importants soient :

- la réalisation des objectifs,
- la mise en évidence de nouveaux objectifs,
- la motivation des participants,
- la satisfaction des participants,
- les services rendus.

La réalisation des objectifs

Fixer régulièrement des objectifs validés par les instances décisionnelles est une phase indispensable. En conséquence, il est nécessaire de mettre en place des outils permettant de mesurer au moins qualitativement la réalisation de ces objectifs. Cela consiste à reprendre les objectifs initiaux, à les examiner individuellement et étape par étape, et vérifier s'ils ont été atteints en totalité ou partiellement.

La mise en évidence de nouveaux objectifs

La mutualisation se trouvera renforcée dès lors que les objectifs initiaux évolueront ou se transformeront. La détermination de nouveaux objectifs traduira le dynamisme et l'intérêt des partenaires.

La motivation des participants

C'est à travers la volonté de participation des acteurs ou des services associés à la mutualisation que l'on pourra mesurer sa dynamique. On retiendra comme critères possibles de mesure de cette motivation le temps accordé au groupement (groupes de travail, réflexions thématiques, ...), le partage de compétences particulières (expertises mises au service des autres acteurs), la mise à disposition des autres acteurs d'outils développés en interne, etc.

- *La satisfaction des participants*

C'est un indicateur difficile à mesurer mais qui représente évidemment la meilleure réponse à la question du bon fonctionnement de la mutualisation. Pour l'obtenir, il existe plusieurs possibilités : l'enquête de satisfaction (plus ou moins élaborée et portant sur tout ou partie du contenu de la mutualisation), un forum sur le site web de la mutualisation, des FAQ sur ce même site accompagnées des réponses, etc.

- *Les services rendus*

Il s'agit ici de mesurer l'apport de certains services développés pour le compte des participants à la mutualisation au regard des investissements réalisés. Par exemple, la mise en œuvre du catalogue de données qui a nécessité des investissements en outils, matériels et moyens humains débouche-t-elle sur un nombre de consultations et de téléchargements conforme aux attentes ? Autre exemple : le géoservice de cartographie interactive est-il utilisé souvent ou trop peu ? Un gain de temps a-t-il pu être mesuré auprès des utilisateurs ?

L'exploitation de ces indicateurs prendra plus de sens dès lors qu'un comité de suivi, composé de représentants des maîtres d'ouvrage et des services les plus représentatifs, en prendra connaissance et les relayera aux instances décisionnelles.

On peut conclure que la mise en œuvre d'indicateurs permettant de mieux suivre l'évolution de la mutualisation doit être considérée comme indispensable. Cette absence de suivi constitue, pour les décideurs, un frein au développement des mutualisations. Celles enquêtées peuvent renforcer cette action et continuer à rester ainsi très pertinentes. L'existence d'indicateurs ne peut que faciliter l'essor et la justification de nouvelles actions.

CHAPITRE 3 - LES MUTUALISATIONS VOUS RECOMMANDENT

Cette question a été directement posée lors des entretiens avec les mutualisations (voir le questionnaire en annexe 4). Richesse, diversité et spontanéité caractérisent les conseils, qui ont paru les plus essentiels, donnés par les mutualisations lors de la dernière question qui leur a été posée. Tous ont été repris, au risque de générer des redites. Mais ils conservent ainsi toute leur force. A travers les spécificités qui sont exprimées ici, chacun pourra y retrouver celles dont il est proche. Voici donc les conseils des partenariats enquêtés.

ASSEMBLEE PYRENEENNE D'ECONOMIE MONTAGNARDE (APEM)

- Apporter une réponse concrète aux contributeurs pour qu'ils considèrent le dispositif comme une plus value
- Rassembler tous les acteurs qui doivent être associés d'une manière ou d'une autre à la réflexion collective
- Mettre en place un dispositif technique d'accompagnement très pragmatique
- Ne pas réaliser d'outils " pour se faire plaisir "
- Valoriser le travail réalisé (surtout celui des contributeurs) par des actions de communication

CARREFOUR DES ACTEURS PUBLICS DU NET (CAPNET) DES DEUX-SEVRES

- Ceux qui portent le projet doivent être en adéquation avec le principe qui l'a généré, en l'occurrence la volonté de partager
- Le concept est simple, mais le principe de base est fort. Il faut donc être exemplaire et ne pas être hégémonique
- La plate-forme de données partagées doit être celle de tous les partenaires
- Les référentiels constituent le produit d'appel
- Il ne faut pas négliger les coûts et les moyens : c'est cher, il faut penser aux mises à jour et cela nécessite des moyens humains
- L'action générale doit être guidée par ces trois maître-mots : rassurer, concerner et intéresser

CENTRE REGIONAL AUVERGNAT DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE (CRAIG)

- Ne pas sous-estimer l'importance du travail
- Avoir une véritable stratégie en termes de politique pour le développement de l'information géographique régionale
- S'appuyer sur de réels éléments de réussite : montrer l'utilité aux agents, aux décideurs et aux citoyens

COOPERATION POUR L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE EN ALSACE (CIGAL)

- S'appuyer sur une véritable volonté politique et technique de vouloir réaliser
- Assurer un véritable rôle d'animation
- Etre pragmatique, viser et montrer du concret
- Rendre parfaitement lisible l'infrastructure (identification et rôle de chacun)

CENTRE REGIONAL DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE EN PACA (CRIGE-PACA)

- Se fixer des objectifs clairs, réalistes et les tenir
- Fédérer toutes les " bonnes volontés " et capitaliser les bonnes expériences
- Répondre aux besoins du plus grand nombre d'acteurs
- Tenir le cap pour garantir la lisibilité de la structure
- S'appuyer sur une équipe impliquée et solidaire

GEOSITE DE L'INSTITUT ATLANTIQUE D'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES (IAAT)

- Limiter les ambitions à ce qui est vraiment réalisable (en particulier l'acquisition des référentiels) en matière financière
- Avoir une volonté politique marquée
- Avoir une bonne qualité de relations avec tous les acteurs, ce qui nécessite une grande faculté d'écoute et une grande humilité

GEO VENDEE

- Viser l'indépendance de l'infrastructure de coordination
- Assurer l'entente entre tous les acteurs

PARTENARIAT COMMUNAL DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA ROCHE AUX FEES

- Communiquer et avoir de bonnes relations avec tous les acteurs (communiquer et montrer)
- Les élus doivent être moteurs
- Les gains de temps et d'argent doivent être réels et perceptibles

PLATE-FORME PUBLIQUE DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE NORD-PAS DE CALAIS (PPIGE)

- Avoir la capacité à faire les avances financières et pouvoir utiliser des crédits mobilisables
- Ne pas attendre que tout le monde soit d'accord
- Tenir compte des situations existantes
- S'appuyer sur des personnes référentes avant de s'intéresser à leurs structures
- Etre passionné et pas seulement technicien

POLE GEOMATIQUE NORMAND

- Entretenir de bonnes relations avec tous les partenaires

REGIE DE GESTION DES DONNEES DES PAYS DE SAVOIE

- Avoir un support politique clair
- C'est totalement " jouable " au global, économiquement, infrastructure, forme juridique à condition que les élus soient concernés
- Constituer une équipe solide, solidaire, et motivée car on sous-estime le temps nécessaire à la banalisation et la vulgarisation de l'information géographique, ce qui signifie être pédagogue, motivé, passionné et disponible

SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE (SIIG)

- Montrer ce que l'on sait faire sur des cas très concrets

SYSTEME D'INFORMATION SUR L'EAU (SIE)

- Ne pas considérer le dispositif comme une fin en soi
- Il faut une véritable volonté collective pour que tous les acteurs travaillent ensemble dans les meilleures conditions

ANNEXES

ANNEXE 1 - NOTE " POURQUOI MUTUALISER ? "

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
CNIG
Conseil national de l'information géographique

Date :	8 février 2006
Auteur :	José DEVERS, Christiane HORTEFEUX, Jacques FREMIOT
Historique :	version 0.1 secrétariat du CNIG version 0.2 Jacques Fremiot version 0.3 Virginie Desvigne version 1.0 diffusée à la commission version 2.1 Jacques Fremiot Version 2.2 José DEVERS **Version 3 du groupe de travail « Contractualisation – Mutualisation » modifiée suite à la réunion de la commission de la coopération territoriale du 18 novembre 2005**
Nombre de pages :	6

COMMISSION DE LA COOPERATION TERRITORIALE

Pourquoi mutualiser ?

Sommaire

1. Introduction
2. Pourquoi mutualiser ? Quels objectifs ?
3 . Les niveaux et acteurs clé
4. Quel contenu ?
5. Quelques points clé

PREAMBULE

Lors de sa première séance du 12 mai 2005, la commission a retenu 3 thèmes de travail, respectivement contractualisation Etat - Régions, charte d'échanges de données, mutualisation. Elle a décidé de mettre en place deux groupes de travail, le groupe " Règles d'échanges" et le groupe " Contractualisation - Mutualisation ". La présente note traite de l'avancement des travaux de ce dernier groupe.

Celui-ci s'est réuni deux fois, les 27 juin et 27 septembre 2005. Il a mis au point sa feuille de route, à partir de la contrainte principale qui lui a été fixée, à savoir élaborer d'ici la fin de l'année 2005 des propositions visant à justifier un axe " information géographique " dans les futurs Contrats Etat - Région (CER).

Dans cette perspective, il a convenu de commencer ses travaux par une **analyse des raisons de mutualiser**, cette première phase est présentée ici, avant la suivante qui traitera des modalités de mise en œuvre des mutualisations, l'une de ces modalités concernant les financements possibles, et donc les **contrats Etat - Région**.

Une trentaine de mutualisations ont été examinées, indiquées par les membres du groupe de travail, complétées par quelques autres dont le secrétariat du CNIG avait connaissance (voir liste complète en annexe).

1 - INTRODUCTION

La présente note propose une analyse synthétique des raisons de mutualiser, en abordant successivement quatre points :

- pourquoi mutualiser ? quels objectifs ?

- quels sont les niveaux et acteurs clé ?

- quel est le contenu de la mutualisation ?

- quels sont les points clé ?

En préalable, le groupe a retenu la définition suivante pour " mutualisation " : **mise en commun (ou échange), entre plusieurs partenaires, d'un ou plusieurs éléments entrant en jeu dans l'utilisation de l'information géographique (données, compétences, formations, outils, ...) ; il s'agit soit d'éléments existants, que les partenaires mettent à la disposition des autres, soit d'éléments qu'ils veulent acquérir ou créer en commun.**

Cette mutualisation peut être formalisée de diverses façons :

- depuis une simple charte

- jusqu'à une véritable contractualisation, nécessaire notamment dès lors que des moyens financiers sont mobilisés.

2 - POURQUOI MUTUALISER ? QUELS OBJECTIFS ?

Le groupe a identifié deux types de raisons de mutualiser. Dans les deux cas, une volonté politique est nécessaire.

2.1 - La mise en œuvre d'un projet commun

Il peut s'agir d'un projet très large ou d'un projet restreint, porté par les partenaires, qui nécessite de se mettre à plusieurs et qui met en jeu l'information géographique.

Comme exemples de projets, on peut citer :

- avoir une connaissance partagée du territoire. La réalité des territoires est tellement riche qu'aucun organisme ne détient la totalité des informations la décrivant ; il s'agit de rassembler les informations dont dispose chaque partenaire et de les partager, voire, ensuite, de confronter les analyses menées à partir de ces informations,
- mettre à la disposition du citoyen des informations sur son territoire. Cela peut prendre diverses formes : mise à disposition de données, de cartes, d'outils interactifs,...
- créer un observatoire commun sur un territoire donné,
- faire une étude commune, qui suppose le traitement d'informations liées au territoire.

2.2 - La recherche d'un gain partagé par tous les partenaires

A plusieurs, on peut faire mieux, davantage, avec moins de moyens ; c'est la logique du " gagnant / gagnant ". Ces gains peuvent être directs ou indirects. Il s'agit principalement d'optimisation des moyens, d'amélioration de l'efficacité et de bénéfices tirés d'un réseau de compétences.

Les gains directs sont de diverses natures, par exemple :

- réduction des coûts d'acquisition des référentiels géographiques,
- coordination de la production des données : celles-ci sont trop souvent redondantes, mal connues, ou définies de façons différentes selon les partenaires (et peuvent alors être difficiles à comparer, à échanger,...),
- mise en commun de compétences, moins coûteuses quand elles sont partagées,
- mise en commun de moyens (outils, formations,...).

Les gains indirects viennent de l'effet réseau : développement des compétences, échanges d'expériences,...

La solidarité est souvent une composante importante :

- lors de la constitution d'une mutualisation, elle a souvent une dimension financière, par exemple un Conseil général décide, dans le cadre d'une mutualisation départementale pour l'acquisition de données de base, de prendre en charge une partie de la participation financière des communes les plus petites,
- pendant la période de mutualisation, ceux qui ont plus de moyens apporteront, plus que d'autres, des données, des connaissances, ...

3 - LES NIVEAUX ET ACTEURS CLE

Une mutualisation entre partenaires publics peut être envisagée à divers niveaux :

Le niveau intercommunal

Les établissements de coopération intercommunale (EPCI) sont souvent à la base de dynamiques de mutualisation locale, par exemple dans le cadre d'une convention passée avec la DGI pour l'informatisation du cadastre. Les besoins sont forts pour l'exercice de leurs compétences : urbanisme, gestion des réseaux, du domaine public,... Les Conseils généraux peuvent apporter, si besoin, un appui précieux.

Le niveau départemental

Les Conseils généraux, qui sont proches des communes et des EPCI, sont souvent des acteurs incontournables et ont, par le passé, lancé des actions de divers types en matière d'information géographique (mise en commun de moyens et de compétences, observatoires,...). Les services déconcentrés de l'Etat, possédant des données territoriales nécessaires à la mise en oeuvre de leurs missions, sont des acteurs incontournables et chercheront souvent, à leur initiative propre ou sous l'impulsion du niveau central, à s'associer à de telles démarches.

Le niveau régional

Ce sont, dans ce cas, l'Etat en région et le Conseil régional qui sont le mieux à même pour jouer un rôle moteur. C'est à ce niveau que se jouent les grands enjeux d'aménagement du territoire. Les contrats Etat - Région peuvent être, pour partie, le support d'une telle mutualisation.

Mais il est alors recommandé que ces deux acteurs clé associent les Conseils généraux à leur démarche.

Le niveau national

A l'image de ce qui a été fait pour le système d'information sur l'eau et de ce qui est en cours pour le projet de " Géoportail ", une mutualisation peut rassembler des acteurs publics, voire privés, concernés par un thème ou un projet donné, le plus souvent à l'initiative d'un service central de l'Etat.

Il n'est pas pertinent de parler de " mutualisation " dans le cas d'une recherche, au sein de l'Etat, d'une synergie entre ministères, au niveau de leurs administrations centrales ou en direction de leurs services déconcentrés. Il appartient à l'Etat de s'organiser pour être le plus efficace en interne dans le nécessaire partage d'informations ; le groupe a donc considéré que ce sujet, qui est par ailleurs important, ne faisait pas partie de son champ de travail.

Néanmoins, il est recommandé que chaque secteur ministériel donne orientations et impulsions à ses services déconcentrés pour les encourager à mutualiser avec les autres acteurs publics.

Le niveau européen

Des mutualisations peuvent être envisagées à ce niveau, par exemple à l'occasion d'un projet transfrontalier (un financement européen peut alors trouver à s'appliquer).

On comprend, à l'énoncé de ce qui précède, que des mutualisations peuvent être développées à divers niveaux territoriaux et que la question du chevauchement entre plusieurs actions peut se poser.

Il est donc recommandé :

- préalablement à une mutualisation, d'identifier les partenariats existants et de bâtir son projet en tenant compte de ceux-ci et en cherchant une cohérence et une interopérabilité avec eux,
- puis de pratiquer la transparence et une communication sur la mutualisation qui aura été organisée pour éviter la redondance ou l'incohérence d'autres projets ultérieurs.

NB : L'ensemble des acteurs qui ont mutualisé dans les cas portés à la connaissance du groupe de travail est donné en annexe.

4 - QUEL CONTENU ?

La mutualisation peut porter sur l'un ou plusieurs des éléments suivants :

Les données

Les acteurs publics se posent souvent la question d'une mutualisation pour l'achat de licences d'utilisation de référentiels géographiques, espérant des gains importants.

Vient également la question du partage des données thématiques, avec le corpus technique qui l'accompagne : métadonnées, règles de représentation, dictionnaires, cahiers des charges, nomenclatures (liste non exhaustive). Il est bon de mentionner qu'un tel partage est plus commode dès lors qu'un même référentiel géographique est utilisé par les partenaires.

Les outils

Même si l'information géographique doit, pour se développer, échapper aux géomaticiens et être intégrée dans les métiers quotidiens des utilisateurs, le partage d'outils est un des moteurs de coopération et d'enrichissement entre les géomaticiens. Il peut s'agir d'outils développés par des partenaires d'une mutualisation ou venant d'ailleurs, de mise à disposition d'outils légers, des outils de représentation ou d'analyse, d'outils collaboratifs, d'outils de catalogage, ...

Les savoirs

Le partage des savoirs est particulièrement enrichissant, il peut porter sur les compétences techniques et/ou thématiques, sur les formations, sur la création d'un réseau permettant de capitaliser des pratiques et des savoir-faire,...

Les services

La mutualisation peut aller jusqu'à créer une structure ou à permettre des prestations de service d'un partenaire à l'autre en vue d'offrir des services tels que, par exemple, le catalogage de données, des annuaires, l'information, la veille documentaire, des rencontres annuelles, l'assistance technique, des géoservices, ...

Il est recommandé qu'une mutualisation porte, au début, sur un contenu modeste, bien porté par les partenaires, puis s'étende progressivement ensuite, en fonction des besoins.

5 - QUELQUES POINTS CLE

➔ En préalable, **le développement de l'usage de l'information géographique aujourd'hui et dans les années à venir doit être conduit vers et par les utilisateurs dans le cadre de leurs métiers**, aussi divers qu'ils soient. Les géomaticiens, dont la place était jusqu'à présent prépondérante, doivent s'effacer et permettre cette intégration dans les métiers. Ceci n'enlève rien à leurs compétences, mais le portage des besoins et des enjeux doit être réalisé par ceux qui sont concernés, les géomaticiens ne doivent plus le faire à leur place. Les utilisateurs devront être formés en conséquence.

Cela suppose une **évolution culturelle** des utilisateurs publics, d'où l'importance des actions de sensibilisation, d'information et de formation (initiale, continue,...) dans leur direction, montrant tout le bénéfice qu'ils peuvent retirer de l'information géographique dans leurs missions.

➔ Quelles conditions pour réussir ?

Une volonté politique est nécessaire. Afficher un cap est une décision qui n'a de valeur que si elle est portée par le politique, et non par le technicien. Ce n'est d'ailleurs qu'à cette condition qu'elle peut avoir des chances de mobiliser et de durer, avec une maîtrise d'ouvrage bien identifiée et motivée. Le portage institutionnel est nécessaire.

Le pilotage de la mutualisation doit être situé au niveau de la direction des organismes concernés, avec le souci d'une gestion transversale impliquant les divers services.

L'existence d'un besoin partagé, lié aux compétences des organismes partenaires, et **sa formalisation** sont un facteur important de réussite.

➔ Quelles recommandations suivre ?

- **les partenaires doivent être mobilisés, mis en responsabilité** : chacun doit être mis en situation d'apporter sa contribution au projet de mutualisation en cours et se sentir ainsi acteur à part entière,
- **ils doivent être tous gagnants** : chacun doit y trouver un avantage,
- la mutualisation des coûts ne veut pas dire gratuité (sauf dans certains cas où un l'effort de solidarité peut y conduire) ; la propension de chacun à payer doit être vérifiée pour éviter les comportements de " passager clandestin ",
- il est bon de s'interroger au départ sur la **taille du partenariat** : ni trop petite (question de la taille critique du territoire, du volume de données,...), ni trop grande (il est toujours possible d'en élargir le champ, mais beaucoup plus difficile de le réduire),
- **l'articulation entre les acteurs doit sans cesse être entretenue** en faisant un point régulier (la notion de " réseau " est essentielle pour un véritable enrichissement mutuel),
- si on cherche la **pérennité d'une mutualisation** pour développer les échanges et partages, il est souhaitable de veiller à :
    - **une certaine stabilité des hommes,** pour que puisse se créer une culture commune,
    - **la stabilité de la structure éventuelle**,
    - la stabilité des **financements** éventuels de fonctionnement,
    - quelques **services minimums collectifs,** en particulier une animation technique et un annuaire et un catalogue.

ANNEXE 2 – COMPOSITION DU COMITE DE LECTURE

- Pascale Bouet, Conseil général des Deux-Sèvres
- Jean-Pierre Chrétien, MEEDDAT / CETE Méditerranée
- Claude Ecobichon, Ecologie
- Jacques Fremiot, MEEDDAT / MIG
- Jacques Gauron, Conseil général des Deux-Sèvres
- Henri Pornon, IETI Consultants
- Joël Tignon, Conseil régional Nord-Pas de Calais
- Dominique Preux, Office international de l'Eau

ANNEXE 3 - LISTE DES MUTUALISATIONS CONTACTEES

- Assemblée pyrénéenne d'économie montagnarde (APEM)
- Carrefour des acteurs publics du net (CAPnet) des Deux-Sèvres
- Centre régional auvergnat de l'information géographique (CRAIG)
- Coopération pour l'information géographique en Alsace (CIGAL)
- CRIGE-PACA
- Géosite de l'institut atlantique d'aménagement des territoires (IAAT)
- Géo Vendée
- Partenariat communal de la communauté de communes de la Roche aux Fées
- Plate-forme publique de l'information géographique Nord-Pas de Calais (PPIGE)
- Pôle géomatique normand
- Régie de gestion des données des Pays de Savoie
- Système d'information sur l'eau (SIE)
- Syndicat intercommunal de l'information géographique (SIIG)

ANNEXE 4 – GUIDE D'ENTRETIEN

Conseils pour la mutualisation autour de l'information géographique numérique

Guide d'entretien pour les mutualisations existantes

Le CNIG a entrepris la rédaction d'un ensemble de conseils à usage de celles et ceux qui engagent des travaux de mutualisation autour de l'information géographique numérique ou envisagent de faire évoluer des mutualisations existantes.
Ces conseils touchent à tous les aspects de la mutualisation (techniques, statutaires, fonctionnels, etc.) et sont relatifs à chacune des étapes nécessaires au bon fonctionnement d'une mutualisation.
Ce document se veut le plus pratique possible. C'est la raison pour laquelle le CNIG a souhaité s'appuyer sur l'expertise des mutualisations existantes afin d'illustrer chacun des conseils.
La fiche d'enquête qui suit a été établie dans cet esprit et elle servira de fil conducteur aux interviews qui seront réalisés auprès de chacune des mutualisations connues.
C'est le CETE Méditerranée (Jean-Pierre Chrétien) qui a été chargé de la rédaction de ce document et qui réalisera donc cette interview par voie téléphonique.

Pour toute information complémentaire :

Pour le CNIG : Christiane Hortefeux ou José Devers, Tel : 01 40 81 86 57 ou 01 40 81 86 56
Mél : christiane.hortefeux@cnig.gouv.fr ou jose.devers@cnig.gouv.fr

Pour le CETE : Jean - Pierre Chrétien, tel : 04 42 24 79 75
Mél : jean-pierre.chretien@equipement.gouv.fr

Date :

IDENTIFICATION DU GROUPEMENT
Nom du partenariat ou de la mutualisation :

Contacts :

Nom	Prénom	Téléphone	Mail	Rôle dans la mutualisation

1 - LE DEMARRAGE

1.1 - Eléments déclencheurs : objectifs initiaux

Quels étaient les éléments concrets (projet, ambition locale, volonté politique, …) qui ont prévalu à la mise en action du groupement ?

1.2 - L'engagement partenarial : les principes de la mutualisation

Quels étaient les acteurs initiaux ?

Quels étaient les règles et principes initiaux (financement partagé, solidarité, confiance réciproque, partage des données, etc.) ?

1.3 - La maîtrise d'ouvrage

Le groupement s'est-il appuyé d'entrée sur une maîtrise d'ouvrage identifiée ? ☐ OUI ☐ NON
Si oui, pouvez-vous la décrire ?

Le groupement a-t-il été rapidement formalisé ? : ☐ OUI ☐ NON
Si oui :

Pour quelle raison ?	De quelle manière ?

1.4 - Un opérateur technique

Le groupement a-t-il fait appel d'entrée à un service jouant le rôle d'opérateur ? ☐ OUI ☐ NON
Si oui, quelles missions lui ont été assignées ?

2 - LA MISE EN ŒUVRE

2.1 - Le contenu de mutualisation

Sur quelles bases le dispositif de mutualisation fonctionne-t-il ?

Existe-t-il un projet territorial commun ? : ☐ OUI ☐ NON

Si oui, compléter le tableau qui suit :

Projet	**Détail**	**Gains perceptibles**	**Ce qui pourrait être amélioré**
Connaissance du territoire			
Information du citoyen			
Observatoire			
Etudes			

Echange d'expériences			
Autres			

Y-a-t-il une recherche de gains partagés ? : ☐ OUI ☐ NON

Si oui, compléter le tableau qui suit :

Projet	**Détail**	**Gains perceptibles**	**Ce qui pourrait être amélioré**
Acquisition de référentiels			☐
Production de données			☐
Diffusion et échange de données thématiques			☐
Services géomatiques			☐
Acquisition de logiciels			☐
Echange d'expériences			☐
Autres			☐

Le territoire concerné : Région ☐ Département ☐ Groupement de communes ☐
Autre ☐ Préciser :
Commentaires :

2.2 - Les partenaires / acteurs

Pouvez-vous dresser la typologie des acteurs impliqués ?
Région ☐ Département ☐ Communes ☐ Intercommunalités ☐ Syndicats ☐
Directions centrales des ministères ☐ Services déconcentrés des ministères ☐
Géomètres ☐ Etablissements publics ☐ Concessionnaires ☐ Sociétés privées ☐
Autres ☐ Préciser

2.3 - Statut : formalisation de la structure

Depuis le démarrage, le groupement a-t-il évolué dans sa forme ? ☐ OUI ☐ NON

Si oui, compléter le tableau qui suit :

Pour quelle raison ? (difficultés de fonctionnement, nouvelles espérances)	**Quelles étaient ont été les contraintes rencontrées ?**	**Quelle forme a pris le groupement et quelles solutions aux contraintes ?**

2.4 - Le dispositif fonctionnel

La **maîtrise d'ouvrage** a-t-elle évolué depuis l'origine ? ☐ OUI ☐ NON
Si oui, pouvez-vous décrire la forme actuelle et les grandes étapes de l'évolution ?

Existe-t-il une **maîtrise d'ouvrage déléguée** ? : ☐ OUI ☐ NON

Si oui, pouvez-vous décrire sa forme actuelle et les modalités de fonctionnement avec la maîtrise d'ouvrage ?

Existe-t-il une **instance de pilotage** ? ☐ OUI ☐ NON
Si oui, préciser l'organisation, son rôle et les types d'acteurs :

Existe-t-il une instance de **suivi technique** ? ☐ OUI ☐ NON
Si oui, préciser l'organisation et les types d'acteurs :

Existe-t-il une ou plusieurs instances de coordination technique (groupes thématiques, pôles métiers, …) ? ☐ OUI ☐ NON
Si oui, préciser la nature et les types d'acteurs :

2.5 - L'évaluation des moyens – les financements

Pouvez-vous décrire le processus d'évaluation des moyens nécessaires (formalisation des objectifs, instances, acteurs, groupes de travail, validation, …) ?

Quels types de financement sont utilisés ?

2.6 - Le dossier de décision

Le processus de décision s'appuie-t-il sur un dossier pour l'instance de pilotage ? ☐ OUI ☐ NON

Si oui, pouvez-vous décrire le contenu de ce dossier et son parcours ?

2.7 - Le dispositif opérationnel

Quelles sont les missions assurées par le groupement et qui les assure ?

Missions	**Détail**	**Qui ? (opérateur, service du groupement, prestataire, …)**
Administration de données		
Numérisation de données		
Administration web		
Développement d'applications		
Animation technique		
Appui technique		
Formation		
Prestations de service		
Réalisation de géoservices		
Veille technologique		
Autres		

2.8 - Dispositif de communication

Existe-t-il un dispositif de communication (interne ou externe) ? ☐ OUI ☐ NON
Si oui, pouvez vous préciser à qui s'adresse ce dispositif et mes moyens mis en œuvre (plaquette, web, …) ?

2.9 - Opérateur technique

Le groupement s'appuie-t-il sur un ou plusieurs opérateurs techniques ? ☐ OUI ☐ NON
Si oui, pouvez-vous préciser le statut de cet (ces) opérateur (s) ?
Prestataire privé ☐ Service du groupement ☐
Autre ☐ Préciser

Quels sont les moyens affectés en ETP affectés à cet opérateur ?
Secrétariat Encadrement Communication Personnel technique

3 - LE SUIVI

Existe-t-il un dispositif de suivi permettant d'apprécier la bonne mise en œuvre des décisions ?
☐ OUI ☐ NON

Si oui, pouvez vous le décrire (outils de suivi de projet, tableaux de bord, …)?

Depuis le démarrage, les principes ayant conduit à mutualiser ont-ils évolué ? ☐ OUI ☐ NON

Si oui, préciser :

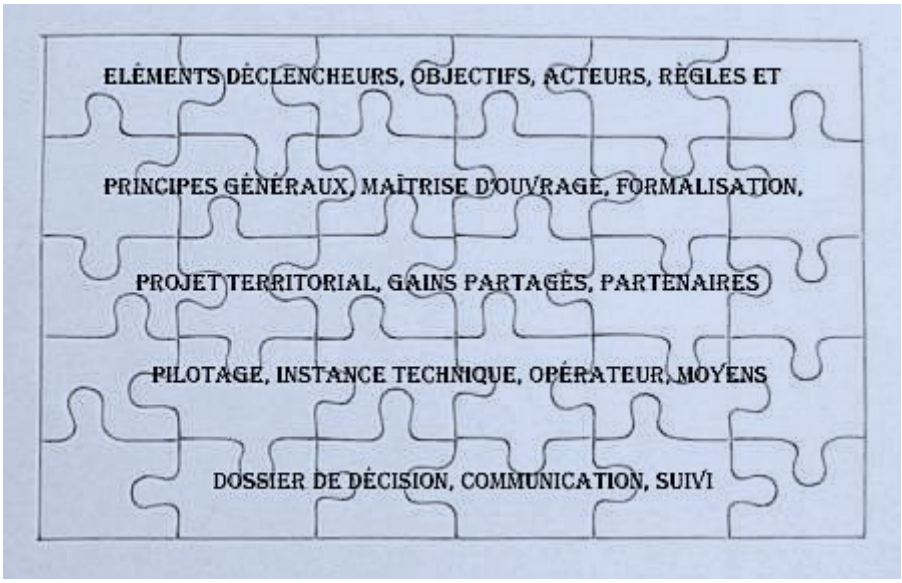
4 - DEVELOPPEMENT

Par rapport à la situation actuelle de nouvelles actions sont-elles envisagées, qu'elles portent sur les aspects contenu, fonctionnels ou techniques ? ☐ OUI ☐ NON
Si oui, préciser :

Quelles observations pouvez-vous faire sur la pérennité de la mutualisation ?

5 - CONSEILS POUR CEUX QUI VOUDRAIENT SE LANCER

Quelles sont les recommandations essentielles que vous donneriez à ceux qui souhaitent maintenant se lancer dans un processus de mutualisation analogue au votre ?



Octobre 2008