

# COMMISSION DE LA COOPERATION TERRITORIALE

## Pourquoi mutualiser ?

### Sommaire

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

### Préambule

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 :
  - o **une certaine stabilité des hommes**, pour que puisse se créer une culture commune,
  - o **la stabilité de la structure éventuelle**,
  - o **la stabilité des financements éventuels de fonctionnement**,
  - o quelques **services minimums collectifs**, en particulier une animation technique et un annuaire et un catalogue.

## Annexe

### Liste des mutualisations examinées.

- Assemblée pyrénéenne d'économie montagnarde (APEM),
- Centre régional de l'information géographique de PACA (CRIGE PACA),
- Communauté urbaine de Strasbourg (CUS),
- Conseil général du Finistère,
- Coopération pour l'information géographique en Alsace (CIGAL),
- Communauté urbaine de Lyon (COURLY),
- Département de la Charente-Maritime (Etat, Conseil général et SMIC),
- Entente inter-départementale de la zone sud – Pôle nouvelles technologies (PÔNT),
- Forum géomatique régional d'Auvergne,
- GIP Ecosystèmes forestiers (Ecofor),
- Information géographique en Picardie,
- Institut d'aménagement de l'arc atlantique,
- Maison des communes de Vendée,
- Mission inter-services « TIC » de la région aquitaine,
- Parc naturel régional d'Armorique,
- Partenariat géomatique de la région Corse,
- Pôle aquitain pour la société de l'information,
- Régie de gestion des données des pays de Savoie,
- Région Nord Pas-de-Calais (SIGALE),
- Réseau Basse Normandie,
- Réseau géomatique de l'Ouest (ex-IMAR),
- Réseau national des données sur l'eau (RNDE),
- Services de l'Etat en Bretagne,
- Syndicat intercommunal pour la gestion d'un systèmes d'informations géographiques (SIIG),
- Syndicat mixte Forum des marais de l'Atlantique,
- Système d'information régional du Poitou-Charente,
- Systèmes d'informations géographiques en Languedoc-Roussillon (SIG-LR),