

CONSEILS POUR MUTUALISER

Cette fiche est un résumé de l'ouvrage publié par le CNIG « Informations localisées – Conseil pour mutualiser » que vous pouvez vous procurer au secrétariat du CNIG ou télécharger sur le site <http://www.cniq.gouv.fr>.

Les informations localisées sont de plus en plus nombreuses et utilisées, et 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.

La mutualisation associe 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.

Trois qualités de ces démarches en renforcent l'intérêt :

- partager des informations localisées sur un territoire permet de développer une **intelligence collective sur ce territoire partagé**
- mutualiser les systèmes implique des choix communs et donc des coûts partagés qui débouchent sur des **économies directes**

- **les dispositifs mis en place sont robustes**, dotés ou non d'une structure formelle, ils répondent à un besoin solide et pérenne des acteurs territoriaux.

POURQUOI MUTUALISER ?

Deux raisons de mutualiser : la mise en œuvre d'un projet commun et la recherche de gains partagés. Dans toutes les démarches la solidarité entre les acteurs est un facteur clé, ainsi que la volonté politique. Les mutualisations sont porteuses d'une connaissance partagée des territoires.

Quels objectifs ?

- **la mise en œuvre d'un projet commun**, projet très large ou restreint, porté par les partenaires, qui nécessite de se mettre à plusieurs et qui met en jeu l'information géographique
- **la recherche d'un gain partagé par tous les partenaires** : à plusieurs on peut faire mieux, davantage et avec moins de moyens. Il s'agit principalement d'optimisation des moyens, d'amélioration de l'efficacité, de bénéfices tirés d'un réseau de compétences

- **la solidarité** qui est une composante importante : 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 volonté politique** : il s'agit d'une condition de réussite des mutualisations. L'évolution des technologies 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** : mutualiser c'est donner du sens au 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 complémentaires.
- **le niveau régional** : L'Etat en région et le Conseil régional 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 le support d'une telle mutualisation. Il est recommandé que ces deux acteurs clés associent les conseils généraux à leur démarche
- **le niveau national** : à 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 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 à l'occasion d'un projet transfrontalier. Un financement européen peut alors trouver à s'appliquer.

Les niveaux et acteurs clés

- **le niveau intercommunal** : les besoins sont forts pour l'exercice des compétences attribuées : gestion des réseaux, du domaine public, urbanisme ... Les conseils généraux peuvent apporter un appui précieux
- **le niveau départemental** : les conseils généraux, proches des communes et des EPCI, sont souvent des acteurs incontournables. Les services déconcentrés de l'Etat, possédant des données territoriales nécessaires à la mise en œuvre de leurs missions, sont des partenaires

Quel contenu ?

La mutualisation peut porter sur plusieurs éléments. Il s'agit essentiellement de :

- **données** : référentiels géographiques et surtout données produites par les acteurs dans le cadre de leurs missions
- **outils** : éléments très structurants pour les géomaticiens et les utilisateurs
- **services** : catalogage, annuaires, veille documentaire, rencontres annuelles, géoservices ...

- **savoirs** : le partage des savoirs est très enrichissant et générateur de culture partagée et donc très constructif pour le développement des mutualisations.

CONSEILS POUR LES ETAPES DE LA MUTUALISATION

LE DEMARRAGE

Les éléments déclencheurs

- **des opportunités contextuelles** : la convention d'Aarhus, la directive INSPIRE, le géoportail
- **la résolution d'une difficulté rencontrée** : financière par l'acquisition de données de base par exemple ; organisationnelle : faire en sorte que les échanges de données soient facilités ; légale : trouver des solutions pour que plusieurs partenaires puissent s'engager dans une opération tout en respectant les règles du code des marchés publics
- **l'existence d'une motivation politique** : pour appuyer et accompagner un projet politique en dotant les services d'un dispositif fonctionnel permettant de mieux maîtriser sur tous ses aspects ; par conviction sur le fait que les SIG constituent de véritables outils d'aide à la décision.

Les objectifs initiaux : ils ont pour vocation de rassurer, argumenter ou faciliter la mise en œuvre de la mutualisation

- 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

- favoriser la connaissance du territoire en facilitant les dialogues entre des acteurs dont les missions, différentes, sont 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
- rationaliser et structurer les moyens des services de manière à les rendre plus performants tout en diminuant les coûts de fonctionnement de d'investissement
- constituer des réseaux autour de l'information localisée numérique.

Les acteurs initiaux : ils dépendent de plusieurs facteurs : la volonté des services, la capacité à évoluer ensemble, les objectifs de la mutualisation, les principes initiaux ...

Mais 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 un rôle prépondérant 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 partenaires 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.

L'engagement partenarial : règles et principes initiaux.

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

- **subsidiarité et suppléance** : la responsabilité d'une action est assurée par la plus petite entité capable de la mener et lorsqu'elle excède les capacités d'une entité elle doit être reprise par l'échelon immédiatement supérieur
- **solidarité** : financement, compétences
- **partage des moyens** : financiers, humains, matériels
- **confiance réciproque.**

L'engagement partenarial - Maîtrise d'ouvrage, formalisation, opérateur

La formalisation présente 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. La désignation d'un opérateur est par contre nécessaire, notamment pour les tâches d'animation. 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. 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.

LA MISE EN ŒUVRE

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.

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
- quelques projets touchent à l'observation d'autres à l'information du public.

Les principales difficultés à surmonter peuvent être résumées ainsi :

- difficultés à produire les données utiles
- 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.

La recherche de gains partagés

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.

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.

Les partenaires – les acteurs

Les mutualisations engageant les partenaires Etat et Collectivités sont à rechercher, même si cette ambition semble difficile à réaliser.

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
- l'articulation entre les acteurs doit sans cesse être entretenue
- pour assurer la pérennité 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 :

- la charte ou la convention
- l'association
- le groupement d'intérêt public
- la régie
- ...

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.

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, qui décide de la stratégie, dégage les moyens et contrôle la bonne réalisation des opérations
- 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
- une instance technique qui focalise le maximum d'énergies et de volontés et représente le cœur de la mutualisation et la garantie de sa pérennité ; le profil de ses membres sera plus technique que ceux de l'instance de pilotage
- 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.

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. 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 pilotage et qui assurera le relais vis à vis de l'opérateur.

Sa composition ne doit pas être figée. La présidence du comité technique sera confiée obligatoirement à un service représenté au comité de pilotage.

L'évaluation des moyens, les financements, le dossier de décision

L'établissement d'un budget annuel est primordial car il 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. Les modes de financement varient fortement en fonction des formes juridiques retenues pour faire fonctionner le dispositif de mutualisation.

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 :

- l'administration de données
- l'acquisition de référentiels géographiques
- la numération de données
- l'administration web
- les géoservices
- l'appui technique
- la formation
- l'animation technique.

Le dispositif de communication

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.

Sur cette question importante et sensible de la communication, il appartient à chaque groupement de définir ses objectifs, cibles et modalités.

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.

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.

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.

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. L'existence d'indicateurs ne peut que faciliter l'essor et la justification de nouvelles actions.

