

Information géographique

Intérêts et difficultés

de la mutualisation

Mutualiser l'information géographique et son usage n'est pas seulement une nécessité technique et juridique, c'est également une priorité économique, organisationnelle et stratégique. La question du cadre juridique permettant un bon degré de mutualisation se pose alors.

LES AUTEURS

ALAIN PRALLONG,
associé fondateur
du cabinet de conseil
en géomatique Realia,
membre du conseil
d'administration de
l'Afigeo, vice-président
de Cinov-IT

**ANNE
BAUDENEAU,**
avocate associée,
cabinet d'avocats
Sphère publique

« 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. » Ainsi débute l'introduction du rapport de la Commission de la coopération territoriale du CNIG (1) publié en octobre 2008.

Mise en œuvre de la mutualisation

Une nécessité économique

L'économie d'échelle a sous-tendue les premières mutualisations qui ont porté sur l'acquisition et la constitution de fonds de données en commun entre différentes structures publiques intervenant sur un même territoire. Il s'agissait très souvent de mettre en place des référentiels génériques (BD Topo IGN, PCI, orthophoto...). Les coûts élevés - à l'époque - de ces outils justifiaient les montages collaboratifs qui, pour une grande majorité d'entre eux, étaient de nature conventionnelle. Au-delà, lorsque les principaux référentiels furent opérationnels et surtout depuis que l'un d'entre eux, le référentiel à grande échelle (RGE©) de l'Institut national de l'information géographique (IGN), est accessible librement pour l'exercice de missions de service public ne revêtant pas un caractère industriel ou commercial, les montages collaboratifs se sont étendus assez naturellement au partage de moyens et de ressources. On peut d'ailleurs considérer que les fonds de données sont des ressources particulières. Le volet technique de ces démarches consistait généralement à mettre à la disposition des utilisateurs un dispositif servant les données et garantissant leur tenue à jour. C'est ainsi qu'est apparu le concept de serveur géospatial ainsi que les technologies ETL (2). Les premières plateformes collaboratives sont issues de cette approche.

Une obligation organisationnelle

Selon le CNIG, 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 décrivant les infrastructures du territoire concerné, et la collaboration nécessaire entre ces acteurs qui mettent en commun leurs compétences et expériences respectives, ainsi que leurs outils.

Le CNIG note que les apports sont fatalement d'importance inégale. Ces démarches portent souvent sur la mise en commun de cadres normatifs partagés comme, par exemple, la numérisation du plan local d'urbanisme (PLU) ou encore le dispositif mis en place par l'Etat avec la Covadis (3).

L'émergence de structures d'animation des plateformes de mutualisation a permis d'organiser le travail collaboratif et de définir les méthodes qui ont ensuite été partagées. La pertinence de cette approche devient évidente avec le développement d'outils de plus en plus conviviaux permettant le traitement de données localisées par un nombre d'utilisateurs sans cesse croissant, tout en ne nécessitant pas de formation lourde. Cela a ouvert de nombreuses perspectives de développement d'applications et d'usages, avec deux conséquences majeures:

- les informations géographiques sont davantage utilisées et la production de données géolocalisées plus fréquente;
- les décisions sont de plus en plus souvent étayées avec un appel à des informations géolocalisées numériques.

Une action stratégique et politique

Le formidable élan donné par ces démarches collaboratives a généré de nouvelles modalités pour la gestion du territoire et les modes de prise de décision exploitant des données géolocalisées, après croisements thématiques notamment, se généralisent. On a pu en prendre toute la mesure lors de la gestion de crises climatiques majeures récentes dans l'ouest de la France. Mais la « bonne pratique » dans la mise en œuvre de ces nouvelles approches - plus rapides, plus pertinentes donc plus efficaces - implique que tous les acteurs exerçant des compétences différentes mais complémentaires sur un territoire puissent partager, non seulement les informations dont ils disposent respectivement, mais encore les méthodes pour analyser et exploiter ces informations et surtout la même stratégie. Cette nouvelle forme de mutualisation doit s'organiser dans le respect des attributions de chacun. L'absence de dialogue et d'échanges entre

acteurs ne paraît tout simplement plus possible et le sacrosaint principe de subsidiarité – trop souvent mis en avant pour préserver des « chapelles » et justifier qu'« on fait sans l'autre » – doit être ramené à sa juste valeur: fait celui qui dispose de la compétence (institutionnellement parlant) et des moyens pour faire.

Une préoccupation technique

La tendance forte constatée actuellement est une convergence des infrastructures de système d'information géographique (SIG) et des infrastructures web. En dix ans, le web a su s'accommoder des spécificités des données géographiques et les réduire, ce qui fait que de nombreux services à venir seront bien des services issus du web et appliqués aux SIG et non le contraire.

Concernant l'architecture du SIG, on note que l'urbanisation des systèmes fait son chemin, même si cette approche reste encore nettement en retrait par rapport à d'autres domaines de l'informatique, l'interopérabilité devient une généralité alors qu'il y a peu encore elle était une exception. Il s'agit là non seulement de l'interopérabilité (4) entre les applications en place au sein du SIG mais aussi avec celles « hors SIG ». En effet, le SIG d'une organisation comme une collectivité territoriale ne peut plus être séparé de son système d'information. L'information géographique irrigue le système d'information de la collectivité et ne peut plus être ce dispositif cloisonné qu'on a trop souvent vu dans le passé. Cela tient en grande partie à l'extrême diversité des métiers exercés par une collectivité. Il n'existe nul autre secteur d'activité où une organisation exerce une telle palette de métiers différents.

On parle souvent d'une architecture du SIG combinant une approche « verticale », correspondant aux réponses métiers, et une approche « horizontale » ou transversale, répondant à l'ouverture du dispositif à de multiples usages et à des utilisateurs de plus en plus nombreux et, surtout, non experts du domaine.

Le cadre juridique de la mutualisation

Les formes contractuelles de mutualisation

• Conventions de prestations de services

Une hypothèse fréquente est celle où une collectivité, ou un groupement de collectivités, a mis en place son propre SIG et, compte tenu de l'expérience qu'elle a acquise et des besoins qu'elle a de collecter de nouvelles données, elle conclut différentes conventions dites de « coopération » avec d'autres collectivités. L'objet de ces conventions est assez diversifié dans la pratique mais il peut aller jusqu'à confier à cette collectivité le rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les opérations d'acquisition ou de traitement de données, la rédaction de cahiers des charges pour l'acquisition de données sur le territoire de la collectivité signataire, et enfin assurer une mission d'expertise et d'assistance technique sur

demande de la collectivité ou groupement signataire. L'article 68 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a modifié l'article L.5111-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) Ainsi, la possibilité de conclure des conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services est expressément reconnue entre les départements, les régions, leurs établissements

À NOTER

La question de la soumission aux règles de mise en concurrence devra faire l'objet d'une analyse au cas par cas.

publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Il en va de même entre établissements publics de coopération intercommunale. Curieusement, le périmètre organique de l'article L.5111-1 du CGCT exclut les communes, et ne permet pas aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de conclure des conventions de prestations de services avec des personnes publiques autres que des EPCI.

S'agissant des modalités de leur passation, ces conventions sont, en principe, soumises aux règles prévues par le Code des marchés publics ou par l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics. Par exception, deux types de conventions n'y sont pas soumises:

- lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne;

- ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L.5111-1-1 du CGCT, relatif à la mutualisation de services.

La question de la soumission aux règles de mise en concurrence devra donc faire l'objet d'une analyse au cas par cas. Ce mode de portage peut être utile lorsqu'une collectivité voudra mettre en place son propre SIG tout en ayant besoin de données d'autres collectivités territoriales. Il ne semble en revanche pas que la mise en place d'un SIG mutualisé comme outil collaboratif entre différentes collectivités puisse être fait sous cette forme contractuelle.

• Mise en place d'un groupement de commandes

Les groupements de commandes, dépourvus de personnalité morale, permettent aux acheteurs publics de coordonner et de regrouper leurs achats pour, par exemple, réaliser des économies d'échelle et répondre ainsi à la question de la nécessité économique de la mutualisation. Compte tenu de la complexité technique que la mise en place d'un SIG représente et des coûts d'investissements qu'il peut représenter, la constitution d'un groupement de commandes peut être un moyen efficace de mutualiser les coûts, notamment pour l'achat de données. Cette forme de mutualisation peut permettre, selon les besoins de chaque membre du groupement, de rendre son SIG plus performant et moins coûteux.

• Conventions de mutualisation de services

La conclusion d'une convention dite de « mutualisation de services » sur le fondement de l'article L.5111-1-1 du (●●●)

RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.5111-1, L.5111-1-1, L.5711-1 et s., L.5721-1 et s.
- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.
- Directive 2007/2/CE (Inspire) du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne.

À CONSULTER

Conseil national de l'information géographique, commission de la coopération territoriale: «Conseils pour mutualiser», octobre 2008).

www.cnig.gouv.fr

(...) CGCT n'est possible que pour «l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée à leurs signataires». La question de savoir si cet article pourrait servir à la mise en place d'un SIG mutualisé se pose alors. Il n'est en effet pas certain que la mise en place d'un SIG par une collectivité territoriale, ou par un groupement de collectivités territoriales, puisse être qualifiée de «compétence reconnue par la loi ou transférée» à ses signataires au sens de cet article.

Le texte ne précise en effet pas s'il s'agit d'exercer en commun une compétence dans l'intégralité de ses composantes (telle la compétence «voirie»), ou s'il est possible d'exercer en commun une composante d'une compétence dont tous les signataires disposeraient (tel que peut l'être l'information géographique numérisée pour chaque compétence concernée). En outre, il est important de souligner que les communes ne sont pas visées expressément par cet article.

Il offre toutefois deux rapprochements possibles:

- la mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre de ces cocontractants;

- le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant au sein d'un service unifié relevant d'un seul des cocontractants.

Les formes structurelles de mutualisation

La création par les collectivités intéressées d'une personne morale distincte qui sera chargée de la mise en place et du fonctionnement d'une plateforme SIG collaborative est au contraire parfois souhaitée.

● Création d'une association

Les personnes morales de droit public peuvent participer à la formation et au fonctionnement d'une association de droit commun (soumise à la loi du 1^{er} juillet 1901), la liberté d'association étant reconnue aussi bien aux collectivités territoriales qu'aux autres personnes publiques (Etat, établissements publics, groupements d'intérêt public).

Une association peut être définie comme une convention de droit privé par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun leurs activités et leurs moyens «dans un but autre que de partager des bénéfices», avec comme seule limite le respect de l'ordre public et des bonnes mœurs. Ainsi, le recours à la formule associative, pour assurer l'exercice de missions publiques est légal.

Toutefois, pour les collectivités territoriales, la formule associative ne présente pas que des avantages de gestion, notamment en ce qui concerne l'octroi des concours des collectivités territoriales qui obéit à des règles strictes. Ainsi, si la forme associative est juridiquement envisageable pour la mise en place et la gestion d'un SIG, il n'est pas certain que cette structure soit la plus adaptée aux relations financières que l'association, porteuse du SIG, et les collectivités qui en seront membres, auront nécessairement.

● Création d'un syndicat mixte

La création d'un syndicat mixte, tel que prévu aux articles L.5711-1 et suivants du CGCT (s'il n'est constitué que de com-

munes et d'EPCI), ou relevant des articles L.5721-1 et suivants du même code (si le syndicat est constitué d'un département ou d'une région), peut également servir de cadre structurel à la mise en place et au fonctionnement d'un SIG mutualisé entre plusieurs collectivités territoriales et groupements de collectivités.

Mais la mise en place d'un SIG par un syndicat mixte peut soulever différentes questions liées notamment au principe de spécialité. Les collectivités ne sont pas tenues, en l'état actuel du droit, de mettre en place des SIG dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. Pour autant, la possibilité de s'équiper en cette matière est tout à fait légale.

Si l'on considère qu'un SIG est un outil utile, voire indispensable, aux collectivités dans l'exercice des compétences diverses qui leur sont attribuées, dans la pratique, certains établissements publics de coopération intercommunale font le choix de faire expressément figurer dans leurs statuts une compétence spécifique en matière de SIG alors que d'autres, au contraire, ne prévoient rien de spécifique à ce sujet.

Enfin, si on considère que la mise en place d'une plateforme collaborative peut valablement constituer un objet statutaire d'un syndicat mixte, une fois le transfert de compétence opéré, les membres du syndicat devraient en principe être dessaisis au profit dudit syndicat du fonctionnement de la plateforme SIG. Or, le besoin de collaboration des membres pour alimenter le SIG risque de poser problème. La frontière, entre ce qui relèvera de l'objet syndical et ce qui restera de la compétence de chacun des membres nécessaires au bon fonctionnement de la plateforme, risque d'être difficile à tracer.

● Création d'un groupement d'intérêt public

La loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit n°2011-525 du 17 mai 2011 a rassemblé les dispositions jusque-là éparses applicables aux différents groupements d'intérêt public (GIP) et créé un statut général.

Un GIP peut être constitué soit exclusivement de personnes publiques, soit entre une et plusieurs personnes publiques et une ou plusieurs personnes morales de droit privé. En outre, un GIP doit nécessairement être constitué pour exercer «des activités d'intérêt général à but non lucratif».

Cette condition ne devrait pas poser de difficultés dans le cadre de la mise en place d'une plateforme collaborative entre collectivités territoriales, l'objectif des membres du GIP n'étant pas, dans ce cas, de réaliser des bénéfices. Ensuite, en application de l'article 98 de la loi du 17 mai 2011, il n'est possible de créer un GIP que si son activité ne peut être confiée à l'un des organismes publics de coopération prévus à la cinquième partie du Code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire à un EPCI ou à un syndicat mixte. Or, c'est sur ce point que réside la difficulté: soit l'on considère que l'on peut doter un organisme public de coopération locale d'une compétence SIG et le GIP ne pourra alors être créé avec le même objet; soit, au contraire, on considère qu'il ne s'agit pas d'une compétence au sens strict pouvant être transféré à un EPCI ou à un syndicat mixte et la mise en place d'une plateforme collaborative pourra alors être confiée à un GIP.

JURIDIQUE

ANALYSE

Pour conclure nous citerons à nouveau la Commission de coopération territoriale du CNIG: «La transcription en droit français de la directive Inspire a créé un contexte favorable pour ceux qui n'y sont pas encore engagés [dans la mutualisation, ndlr] 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. [...] La mise en œuvre 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. [...] 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.» La mutualisation de l'information géographique et la mise en place de dispositifs techniques en assurant le partage et la libre circulation - SIG, IDG (S), plateformes - est aujourd'hui plus qu'un fait acquis: c'est une réalisation incontournable pour une entité investie d'une mission de service public. Tous les gestionnaires de territoires ainsi que tous les acteurs qui y interviennent sont concernés.

(1) Conseil national de l'information géographique: www.cnig.gouv.fr

(2) Extract transform and load: technologie permettant des échanges de données selon divers formats.

(3) Commission de validation des données pour l'information spatialisée (CGDD/DRI/MIG, «La stratégie interministérielle dans le domaine de l'information géographique», juillet 2011): www.developpement-durable.gouv.fr

(4) Voir «Règles pour l'interopérabilité des infrastructures de données géographiques», Afigeo, novembre 2012: www.afigeo.asso.fr

(5) Infrastructure de données géographiques.

À RETENIR

➤ **Adaptation.** Les outils juridiques de coopération contractuels et structurels qui existent paraissent encore davantage adaptés à une simple mutualisation des moyens et des données plutôt qu'à la réalisation et au portage d'une plateforme SIG collaborative unique entre collectivités et établissements publics de coopération intercommunale.

Retrouvez vos fournisseurs classés par secteur

**Aménagement de la ville,
Bâtiment travaux publics,
Energie, Environnement,
Finances, Mutuelles...**

dans la rubrique
fournisseurs des marchés
publics sur la **gazette.fr**



**FOURNISSEURS
DES MARCHÉS PUBLICS**



SciencesPo.

Formation continue

Executive masters

Formations diplômantes pour cadres et dirigeants

- Management des politiques publiques
- Trajectoires Dirigeants
- Ressources humaines
- Gestion et politiques du handicap
- Gestion et politiques de santé
- Politiques gérontologiques et gestion des EHPAD
- Communication
- Dirigeant associatif
- Applied Labour Economics for Development
- Sociologie de l'entreprise et stratégie de changement
- Potentiel Afrique

Réunions d'information

jeudis 13 juin, 12 sept et 17 oct

à 19h

à Sciences Po

28 rue des Saints-Pères, Paris 7

Inscription sur www.sciences-po.fr/spf

- 01 45 9 63 09 -



www.sciences-po.fr/spf