Partenariats relatifs aux SIG : proposition d'une typologie et d'une grille d'évaluation

Henri Pornon

▶ **To cite this version:**

Henri Pornon. Partenariats relatifs aux SIG : proposition d'une typologie et d'une grille d'évaluation. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 1998, 50 p., figures, 9 références bibliographiques. hal-02165541

HAL Id: hal-02165541

https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02165541

Submitted on 26 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RAPPORTS D'ÉTUDE

Henri Pornon

Partenariats relatifs aux SIG

Proposition d'une typologie et d'une grille d'évaluation

Ministère de l'Équipement,
des Transports et du Logement

Centre d'études sur les réseaux, les transports,
l'urbanisme et les constructions publiques

PARTENARIATS RELATIFS AUX SIG

Proposition d'une typologie et d'une grille d'évaluation

Henri PORNON

octobre 1998

Ont collaboré à la réalisation de ce document :

Rédacteur :
M. Henri PORNON, IETI Consultant

Ont par ailleurs collaboré à cet ouvrage :

L. Coudercy, CERTU, a participé à la rédaction.
Mme Cholvy, IETI et Mr Barthoux, DDE Charente Maritime, ont relu le document, dans le cadre de la démarche d'assurance qualité du IETI.

NOTICE ANALYTIQUE

<table>
<tr><td colspan="4">Organisme commanditaire :
CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier 69456 Lyon Tel : 0 472 74 58 00 Fax : 0 472 74 59 00</td></tr>
<tr><td colspan="4">Titre : Partenariats relatifs aux SIG</td></tr>
<tr><td colspan="3">Sous-titre : Proposition d'une typologie et d'une grille d'évaluation</td><td>Langue : Français</td></tr>
<tr><td>Organisme auteur</td><td colspan="2">Rédacteur
Henri PORNON, IETI Consultant</td><td>Date d'achèvement
Octobre 1998</td></tr>
<tr><td colspan="4">Remarques préliminaires :
Cette étude s'insère dans une série de travaux entrepris au pôle géomatique du METL sur les impacts organisationnels lies à l'introduction des SIG dans les services du METL.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Résumé :
A partir de cas concrets, connus par de la documentation et une connaissance directe , l'auteur propose des éléments de typologie des partenariats mis en œuvre autour de l'information géographique.
Pour cela, il analyse plus particulièrement les aspects concernant les données et les outils informatiques, la formalisation des partenariats et la coopération entre les individus.
Cette vision statique des partenariats est ensuite complétée en prenant en compte le temps et les itinéraires suivis par les partenariats.
Enfin, quelques éléments concernant l'intérêt des partenariats et l'analyse des itinéraires sont proposés.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Mots clés :
SIG, sociologie des organisations, services du ministère de l'Equipement, partenariats</td><td colspan="2">Diffusion :
Libre ; disponible sur Internet
Systématique pour les services des ministères de l'Equipement</td></tr>
<tr><td>Nombre de pages :
50 pages</td><td>Prix :
gratuit</td><td>Confidentialité :
Non</td><td>Bibliographie :
Oui</td></tr>
</table>

PREFACE

Les services déconcentrés du ministère de l'Equipement sont souvent interpellés pour faire partie de partenariats. Certains se montent d'ailleurs à l'initiative des agents du METL. Les initiateurs de ces démarches y voient divers intérêts et enjeux : diminuer les coûts d'acquisitions des données de base, améliorer le dynamisme local en matière d'information géographique, aider au positionnement du service sur le territoire, développer une culture commune, favoriser une vision concertée du territoire ...

Face à ces sollicitations et aux souhaits de certains services de se lancer dans l'aventure des partenariats, il a semblé important de faire un point sur les expériences actuelles ou passées, afin d'en dégager des pistes de réflexion. Ce travail a été confié à H. Pornon, du cabinet IETI Consultants. Il est une suite logique de l'étude « SIG et organisation ; éléments de réflexion », diffusée par le CERTU en septembre 1998.

Dans l'état actuel des réflexions, cette étude ne prétend pas proposer des « conseils aux services » en matière de partenariat. Par contre, on trouvera dans ce document, en particulier dans les chapitres « intérêts et problèmes posés » et dans les conclusions, des éléments de réflexion pouvant être déclinés en action, soit pour initier un partenariat, soit pour se positionner au sein d'une démarche existante. On pourra ainsi passer de la logique monographique structurée et réfléchie, qui préside ce rapport, à une réflexion sur l'action à mener localement.

Il reste que s'impliquer dans un partenariat amène obligatoirement à réfléchir à l'organisation interne du service, si l'on veut qu'il puisse être en tant que tel un acteur réel de la démarche. En effet, la participation à un partenariat suppose que le service puisse définir son rôle, sa participation et ses engagements, même minimes, au sein de la démarche. Par ailleurs, c'est le service dans son ensemble, et pas seulement l'agent qui le représente au sein du partenariat, qui peut être concerné par les retombées. Il s'agit donc que chacun au sein du service participe, selon ses propres enjeux mais en coordination interne, à une démarche collective organisée à l'extérieur du service. Ceci suppose donc que le représentant du service dans le partenariat participe activement aux réflexions et coordinations internes.

Cette étude s'adresse donc plus particulièrement aux personnes sollicitées pour participer à des partenariats ou souhaitant en initier un, ainsi qu'à toute personne concernée par l'animation et l'organisation interne en matière de SIG.

L. COUDERCY

Coordonateur du pôle
géomatique, CERTU

Sommaire

INTRODUCTION 10
Problématique 10
Méthodologie 10
Présentation du document 10
TYPOLOGIE DES PARTENARIATS 12
Aspects techniques concernant les données 12
Exemples 12
Typologie 13
Intérêt et problèmes posés 13
Aspects techniques concernant les outils informatiques 13
Exemples 13
Typologie 14
Liaisons entre solutions outils et données 15
Intérêt et problèmes posés 15
Aspects relatifs à la formalisation des partenariats 16
Exemples 16
Typologie 17
Intérêt et problèmes posés 17
Aspects relatifs à la coopération des individus et des organismes 17
Grille de lecture / Typologie 17
Exemples 19
Formalisation des partenariats et coopération des individus 20
Synthèse des quatre typologies 20
Représentation des projets et des réalisations partenariales 20
Problèmes posés par nos exemples 21
Multiplicité des initiatives de partenariat, des points de vue et des perceptions 22
DEMARCHES DE PARTENARIAT 23
Représentation des itinéraires 23
Exemples 23
Deux démarches typiques 24
Analyse des itinéraires 25
CONCLUSION 28
Pourquoi mettre en œuvre de tels partenariats ? 28
Propositions et conclusion 28
ANNEXE 1 : INVENTAIRE DES DIFFICULTES RENCONTREES 30
Problèmes financiers 32
Problèmes de humanware 32
Problèmes stratégiques et décisionnels 32
Problèmes liés au temps 32
ANNEXE 2 : PRESENTATION DES PROJETS ANALYSES 34
Département de l'AIN 36
Département de l'YONNE : projet SIGNY 37
Département de la HAUTE-SAVOIE 38
Département de VAUCLUSE 39
Région PROVENCE ALPES COTE d'AZUR 40
Région LANGUEDOC-ROUSSILLON (projet SIGLR) 41
Région RHONE-ALPES 42
Région NORD-PAS DE CALAIS 43
Partenariat DDE-DDAF : COTES d'ARMOR 44
Partenariat DDE-DDAF : CANTAL 45
GLOSSAIRE DES SIGLES 46
BIBLIOGRAPHIE 48

INTRODUCTION

Problématique

Les services du Ministère de l'Equipement sont souvent sollicités au niveau local (communes et intercommunalités), départemental ou régional pour être parties prenantes de partenariats concernant la géomatique et les SIG : acquisition de données géographiques à frais partagés, échanges de données, participation financière à l'acquisition d'outils... Dans certains cas, ils sont eux-mêmes promoteurs de telles démarches. Les partenariats mis en œuvre aboutissent à des résultats très divers : échec pur et simple dans certains cas, émergence de groupes structurés et réalisations concrètes dans d'autres, et plus souvent des résultats mitigés, décevants en regard des espérances et du temps consacré par les participants.

Il a donc semblé nécessaire de fournir aux services des points de repères pour leur permettre de se situer dans les projets qu'ils animent ou auxquels ils participent, à l'aide d'une grille d'analyse susceptible de les aider à appréhender la pertinence des démarches, leur crédibilité et (d'une certaine façon) leurs chances de réussite, afin qu'ils puissent cerner l'intérêt d'y participer. La typologie proposée ne permettra pas forcément d'évaluer a priori les hypothèses ou les projets de partenariats. Elle doit en revanche permettre aux acteurs impliqués dans de telles initiatives de mieux comprendre ce qui se passe et donc de contribuer de façon constructive à leur mise en œuvre ou leur déroulement.

Méthodologie

Cette grille d'analyse a été établie en confrontant un certain nombre de sources bibliographiques (voir la bibliographie en fin de document) à la réalité, à travers l'examen de cas concrets au niveau régional (PACA, Languedoc Roussillon, Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais) et départemental (Ain, Yonne, Haute-Savoie, Vaucluse, Côtes d'Armor, Cantal). Pour ces cas concrets, nous avons eu des contacts professionnels avec quelques-uns uns des organismes concernés. Nous disposons de plus comme matériau de divers documents rédigés, comptes-rendus, études et rapports. Nous n'avons pas étudié de partenariats au niveau infra-départemental. Nous avons également comparé les projets et la réalité des situations, pour cerner les difficultés rencontrées et identifier les seuils et obstacles aux différents niveaux.

Pour chacun des projets, notre objectif était de prendre en compte les aspects techniques (solutions informatiques et de communication, données concernées), financiers (modes de financement et de répartition), organisationnels (modes de fonctionnement, répartition des tâches...) et juridiques (solutions contractuelles).

Cependant, l'information disponible ne permettait pas de traiter tous ces aspects. Les aspects techniques et organisationnels ne posent en général pas trop de problèmes. En revanche, nous n'avons pu comme nous le souhaitions, traiter les aspects financiers (clés de répartition des financements) qui justifieraient une étude spécifique, du fait de la diversité des cas et de la complexité des dispositifs. Pour les aspects juridiques, nous disposons d'une connaissance globale des dispositifs (quelle formalisation mise en œuvre), mais pas d'une connaissance fine (comment se prennent les décisions, quels sont les rôles de chacun), qui nécessiterait également une étude spécifique.

Présentation du document

Ce document comprend deux grandes sections, chacune traitant un aspect du partenariat. La première concerne les types de partenariat et se décompose en quatre parties :

1) Aspects techniques concernant les données.
2) Aspects techniques concernant les outils informatiques (d'échange).

3) Aspects relatifs à la formalisation des partenariats.
4) Aspects relatifs à la coopération des individus et des organismes.

Chaque partie présente un certain nombre d'exemples caractéristiques, puis les classe dans une typologie (par niveau d'exigence croissante dans le partenariat), et enfin aborde l'intérêt et les problèmes posés pour chaque type. Nous avons choisi d'étudier séparément le processus de coopération des individus (dimension humaine, individuelle, mais aussi sociale, voire sociologique des partenariats) et le processus de formalisation (structure juridique), bien que ces deux aspects soient étroitement liés, après avoir fait le constat que ces deux processus évoluaient de façon distincte dans les projets.

La seconde section aborde les aspects relatifs aux démarches de partenariat. Enfin, un dernier chapitre comprend les conclusions et synthèses diverses tirées de ces réflexions.

TYPOLOGIE DES PARTENARIATS

Aspects techniques concernant les données

Exemples

Le Conseil Général de l'Ain entreprend la numérisation du cadastre sur la totalité du département. La DDE est partie prenante et signataire de la convention. Des échanges occasionnels bilatéraux de données sont également envisagés (notamment entre DDE et Conseil Général).

La DDE de l'Yonne s'associe à l'étude de l'avant-projet détaillé d'un serveur de données départemental prévoyant l'acquisition de données à frais partagés (BDCARTO, Cadastre numérisé, données topographiques au 1/5000) et la mise en commun des données thématiques des organismes participants.

En Haute-Savoie, le SELEQ74 (syndicat d'électrification), puis la RGD74 (régie de gestion des données) coordonne l'acquisition de données diverses, destinées à être mises à disposition des organismes départementaux dans le cadre de prestations de services régies par une convention : digitalisation du cadastre, réalisation d'un canevas départemental dense, d'un orthophotoplan sur la totalité du département, mise à disposition d'autres données (BD CARTO, BD ALTI...). La DDE est sollicitée pour adhérer au dispositif et signer la convention, qui prévoit, en contrepartie de l'accès aux données, la mise à disposition par l'organisme des données relevant de sa compétence (POS pour la DDE).

Ce projet est très proche de celui du Vaucluse, qui aboutit à la mise en place d'un réseau d'informations géographiques mettant à disposition des acteurs locaux plusieurs sources de données géographiques (cadastre, BDTOPO, orthophotoplans, géologie). Nous ignorons le rôle joué par la DDE du Vaucluse.

En région PACA, le CETE anime un groupe de travail régional qui a déjà concrétisé un partenariat pour l'acquisition de BDCARTO et de CORINE LAND COVER, et réalisé un catalogue de données localisées produites par les membres du groupe en décembre 1995. Les promoteurs prévoient un élargissement du partenariat pour aller vers un SIG régional, dans lequel le tronc commun sera complété par les données produites par les services.

En Languedoc Roussillon, dans le cadre du projet SIGLR, plusieurs initiatives sont prises pour ce qui concerne les données : choix d'un référentiel spatial (négociation avec l'IGN pour l'achat de BDCARTO, BDALTI et CORINE LAND COVER), constitution d'un catalogue de l'information géographique en LR, expérimentation de cinq actions d'échanges de savoir-faire, établissement de plusieurs conventions d'échange.

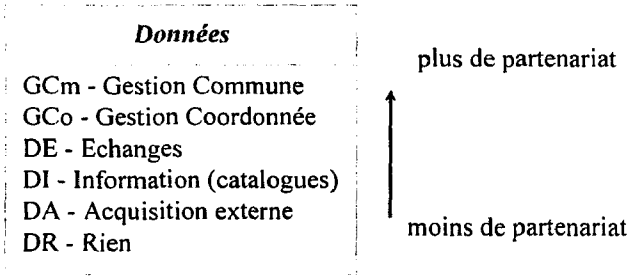
En Rhône-Alpes, la DRE anime un groupe d'une vingtaine de participants, qui a procédé à l'acquisition à frais partagés d'un référentiel géographique commun comprenant BD CARTO, CORINE LAND COVER, et BD ALTI au pas de 50 m.

En Nord-Pas de Calais, le club REUSIG (Réseau d'Utilisateurs de SIG), animé par le CETE et qui réunit plus de vingt organismes réalise un achat groupé de BDCARTO, BD ALTI, et de SCAN25. Un protocole d'échange de données est mis au point. Un catalogue de données est réalisé. Des échanges sont opérés : mise à disposition des ZNIEFF et de plusieurs couches d'information thématiques par la DIREN à la DDE du Nord, qui en échange, s'engage à mettre à disposition les données concernant les POS et opérations d'aménagement ; mise à disposition du CETE de données issues de SIGALE (Conseil Régional).

Dans les Côtes d'Armor, la DDE et la DDAF réalisent ensemble un Atlas du département.

Typologie

Les exemples nous permettent d'identifier un certain nombre de situations partenariales du point de vue des données : acquisition de données externes à frais partagés (de nombreux exemples), élaboration de catalogues de données communs à plusieurs organismes (régions PACA, LR et NPC), échange de données entre partenaires, gestion coordonnée des données entre partenaires (idée d'un SIG régional en PACA, dans lequel les données des organismes viendront compléter un tronc commun), gestion commune des données (SIG commun aux DDAF et DDE dans le Cantal et les Côtes d'Armor).



L'ordre dans lequel nous présentons ces situations tient compte de la dimension stratégique de ces partenariats du point de vue de l'appropriation des données et de l'implication de chaque organisme. Dans le premier cas, (acquisition de données externes à frais partagés), les données des organismes ne sont pas concernées. Dans le second (catalogue), chacun décrit les données dont il dispose, mais ne les met pas encore à disposition d'autres acteurs. Dans le troisième (échange), on met ses données à disposition d'autres acteurs. Dans le quatrième (gestion coordonnée), on met ses données à disposition d'autres acteurs et on accepte que ceux-ci influent sur les caractéristiques des données. Enfin, dans le cinquième, on accepte que les données soient gérées par un partenaire.

Intérêt et problèmes posés

Cette typologie nous permet de proposer des explications au fait que l'acquisition de données externes à frais partagés pose moins de problèmes que l'échange de données entre partenaires : plus il y a d'enjeux liés à l'appropriation de l'information, plus le partenariat est difficile à mettre en œuvre.

Par ailleurs, les exemples semblent indiquer que les partenariats " progressifs " (partant de l'acquisition à frais partagés, et allant vers la mise en commun) réussissent mieux que les démarches volontaristes (un acteur essaie de convaincre, voire de contraindre les autres organismes d'échanger leurs données).

Aspects techniques concernant les outils informatiques

Exemples

Le Conseil Général de l'Ain met en œuvre deux solutions informatiques : 1) mise en place d'un serveur de données cadastrales pour les organismes ayant signé la convention permettant à chacun de récupérer directement les données le concernant ; 2) définition d'une plate-forme d'échanges de données basée sur Numéris, le standard Télédisquette (en 1994) et les formats d'échanges EDIGéO et DXF, laissant à chaque acteur la responsabilité de s'équiper d'outils informatiques et de communication conformes à ces standards.

Le projet de l'Yonne concerne la mise en œuvre d'un serveur de données départemental, ensemble de matériels et logiciels destinés à permettre le stockage et la diffusion de toutes les données des partenaires du projet.

Dans la première période du projet de Haute-Savoie, le SELEQ74 fait pression sur les organismes départementaux pour qu'ils s'équipent du logiciel qu'il préconise (CJAtlas, développé par la société annécienne CEGI). C'est quasiment la condition pour pouvoir disposer du cadastre. Pour la deuxième période (RGD74), un appel d'offres est en cours pour le choix d'une solution informatique et nous en ignorons les caractéristiques techniques.

Le réseau d'informations géographiques (RIS) du Vaucluse comprend une architecture informatique qui permet la communication entre outils des divers clients, mais dont nous ignorons les détails techniques.

Les projets de PACA et de Rhône-Alpes ne prévoient pas la mise en œuvre d'outils particuliers, la diffusion des données étant assurée par le CETE. Il ne semble pas que le projet SIGLR aille au-delà des échanges de données acquises en matière d'architecture. Les partenariats en région NPC ne comportent pas non plus d'outils techniques spécifiques.

Les DDE et DDAF du Cantal ont entrepris la mise en place d'un SIG commun avec serveur, géré par une cellule centrale composée de deux agents à mi-temps et partage des dépenses à parité, dans la perspective de mettre en place un service statistique départemental.

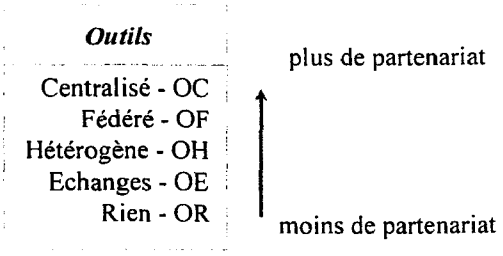
Typologie

Nous utilisons ici la typologie déjà proposée dans [PORNON, 1998] et basée sur l'articulation des notions d'intégration et de différenciation, dont nous avons montré qu'elle peut être adaptée aux partenariats inter-organisationnels. Dans la colonne " Coordination " sont indiqués les outils utilisés comme support du partenariat : Dans la colonne " Autonomie ", apparaissent les outils spécifiques utilisés par les partenaires en confrontation des outils du partenariat.

	Coordination	**Autonomie**
OR	Pas de coordination	Pas d'échange entre les SIG des organismes
OE	Echanges de données : définition de protocoles d'échanges entre organismes : support physique (réseau), format d'échange...	SIG autonomes dans les organismes, échangeant des données entre eux à la demande
OH	Système client / serveur hétérogène : serveur SIG inter-organismes, avec passerelles d'échanges vers SIG des organismes	SIG autonomes dans les organismes, échangeant périodiquement des données avec le serveur (dans les deux sens)
OF	Système fédérateur : SIG serveur inter-organismes : tous les organismes ont le même SIG	Les données de chaque organisme sont stockées dans une base de données centralisée sur le serveur
OC	Système centralisé : un organisme se propose d'être prestataire pour les autres	Pas de SIG dans les autres organismes

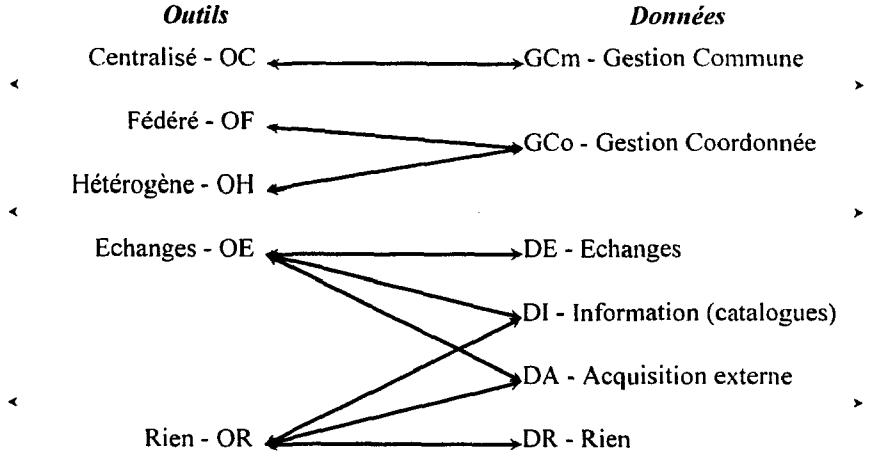
Plusieurs types de solutions informatiques pour l'échange entre organismes émergent de la présentation des exemples : outils limités à la gestion des échanges de données (interfaces, formats standards, technologies de communication...), mise en œuvre de serveurs pour le stockage centralisé des données partagées par les partenaires, destinés à alimenter les outils SIG des partenaires, dans une logique d'outils hétérogènes (Vaucluse) ou identiques (option " fédérée " de Haute-Savoie), mise en place d'un outil centralisé destiné à effectuer les traitements attendus pour le compte des partenaires (choix des deux partenariats DDE/DDAF étudiés). Ils comportent également des degrés de dépendance entre organismes de plus en plus importants. Dans le cas des outils d'échanges, chacun est totalement libre d'utiliser ou non les outils et de poursuivre ou d'interrompre les échanges. Dans le système hétérogène, chacun peut choisir les outils qui lui conviennent, mais dépend du serveur de données. Dans le système fédérateur, chacun peut travailler avec ses propres outils, mais ceux-ci sont imposés par le serveur. Enfin, dans le

système centralisé, les partenaires qui ne détiennent pas le système n'ont aucune marge d'action relative aux outils informatiques du partenariat.



Liaisons entre solutions outils et données

Il n'y a pas indépendance totale entre les solutions de partenariat retenues pour les données et celles retenues pour les outils informatiques. Le graphique qui suit illustre quelques exemples de liaisons qui paraissent logique entre les deux aspects techniques, mais il faudrait une investigation plus approfondie pour cerner toutes les interactions possibles entre outils et données.



Intérêt et problèmes posés

De la même façon que pour les aspects relatifs aux données, l'explication de la plus grande difficulté à mettre en oeuvre des serveurs de données que des outils d'échange peut s'expliquer par les enjeux plus limités dans le deuxième cas (chacun garde la possibilité d'échanger ou non avec qui il le souhaite et quand il le juge nécessaire) que dans le premier (une fois qu'on a placé des données sur un serveur, il est plus difficile de contrôler les accès et les usages des données). Il semble également que la mise en place d'outils informatiques ne suffit pas à stimuler les échanges, et au contraire, que de tels projets ne peuvent être envisagés qu'après que les partenaires aient accepté l'idée de mettre en commun des données.

Problèmes posés à ces différents niveaux de coordination

Ces différents niveaux de coordination posent des problèmes distincts : mise au point de catalogues de données et choix de la plate-forme d'échanges dans le cas des outils d'échange (OE), coordination des identifiants, de centralisation de certaines données, harmonisation des modes de gestion et de traitement

de l'information des partenaires, de l'interconnexion de configurations hétérogènes dans le cas des outils hétérogènes (OH), de l'harmonisation des outils (logiciels, moyens de communication...) dans le cas des outils fédérés (OF), et enfin dépendance des organismes, qui n'ont pas d'accès direct à la technologie, et peuvent se sentir dépossédés de leurs données dans le cas des outils centralisés (OC).

Aspects relatifs à la formalisation des partenariats

Exemples

Dans l'Ain, le seul niveau de formalisation atteint est la signature de conventions de partenariats coordonnées par le Conseil Général.

Dans l'Yonne, l'objectif des promoteurs du projet SIGNY était la création d'une structure associative, rassemblant les organismes partenaires, chacun ayant des droits (services attendus de la structure) et devoirs (obligations financières et de participation) vis-à-vis de cette instance. Cependant, aucune formalisation n'est atteinte dans le cadre du projet.

En Haute-Savoie, la RGD74 est créée pour animer le partenariat départemental. Elle propose aux organismes départementaux des conventions dans lesquelles ceux-ci sont engagés par des droits (accès aux données) et devoirs (mettre leurs données à disposition de la RGD). Cependant, si les conventions signées n'entérinent pas les obligations des participants, la RGD ne jouera qu'un rôle de prestataire vis-à-vis des signataires. Ceux-ci auront des droits, mais pas de devoirs, ce qui est le cas de la structure créée dans le département du Vaucluse.

En région PACA, le stade atteint est celui de la signature de conventions coordonnées par le CETE. Les participants commencent toutefois à percevoir les contraintes résultant de l'absence de structure (problèmes de facturation, de multiplication des conventions, d'élargissement du tour de table...) et envisagent d'évoluer vers une plus grande formalisation (la création d'un GIE est à l'étude).

En Languedoc-Roussillon, les participants ont créé une structure régionale d'échanges d'information géographique, association loi 1901 ayant pour objectif d'animer l'activité SIG en LR et de favoriser les échanges de données et de savoir-faire. L'adhésion à cette association ne comporte pas de contraintes particulières pour les participants.

En Rhône-Alpes, des conventions ont été signées entre participants, sans que l'un d'eux émerge comme leader, alors que le Conseil Général joue ce rôle dans l'Ain.

En Nord-Pas de Calais, la situation est très riche et diversifiée. Les partenariats sur les acquisitions de données n'ont donné lieu qu'à l'établissement de conventions, sous le leadership du CETE ou de la région. D'autres partenariats ont entraîné la génération de structures (ORHA), mais nous ne sommes pas en mesure de caractériser l'implication des participants dans ces structures.

Dans les Côtes d'Armor, le partenariat n'a jamais été formalisé.

Dans le Cantal, au-delà de la convention entre participants, il semble que l'objectif soit à terme de créer une structure destinée à rendre des services à d'autres organismes (idée de valoriser un savoir-faire commun et des données statistiques mises en commun vis-à-vis des autres organismes départementaux).

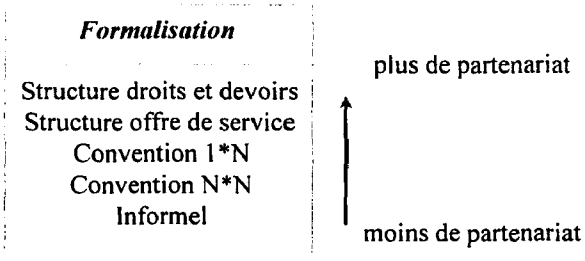
Typologie

Le classement des situations espérées ou atteintes par nos exemples nous permet de définir cinq niveaux de formalisation des relations entre partenaires, allant du niveau informel (aucune formalisation atteinte, ce qui correspondrait à la rubrique " rien " des outils et des données) à la structure juridique dans laquelle les participants ont des droits, mais aussi des obligations.

Structure droits et devoirs	Une structure juridique qui offre des services, mais dont les clients ont des droits et des devoirs (obligations)
Structure offre de services	Une structure juridique qui offre des services, et dont les clients ont des droits, mais pas de devoirs ni d'obligations
Convention 1*N	Conventions de partenariat dans lesquelles un organisme joue un rôle privilégié
Convention N*N	Conventions de partenariat bilatérales entre organismes
Informel	Aucune formalisation

Les points clés pour caractériser ces niveaux de formalisation sont :

- Les données concernées par l'échange (données externes ou données des participants), et les caractéristiques techniques des conventions d'échanges ou de partage des données.
- Les modalités de mise en œuvre des conventions : bilatérales, globales, rôles respectifs des participants... Il peut s'agir de relations de partenariat ou de type client/fournisseur.
- La répartition des rôles entre acteurs de la diffusion des données : propriétaire, gestionnaire, utilisateur.



Intérêt et problèmes posés

Nous examinerons plus loin l'interaction entre niveau de formalisation (structuration juridique des partenariats) et niveau de coopération (capacité des individus à lancer des projets collectifs).

Aspects relatifs à la coopération des individus et des organismes

Sur ce point, il nous semble préférable de proposer une grille de lecture avant de tenter de caractériser les comportements des acteurs. En effet, à la différence des trois autres aspects, pour lesquels des réalités concrètes peuvent être observées (données, outils informatiques, structure juridique), la confrontation à la réalité nécessite sur ce point un effort d'interprétation pour caractériser la coopération entre individus.

Grille de lecture / Typologie

Notre grille de lecture s'appuie sur le classement des modes de collaboration effectué par [JANKOWSKI, & alii,1997] et Tim NYERGES (conférence donnée à l'EPFL le 01/11/1996). Ces auteurs définissent quatre stades de collaboration qu'ils hiérarchisent ainsi :
1) Communication : les acteurs se parlent.

2) Coordination : les participants d'un groupe acceptent de travailler sur des tâches différentes et de partager les résultats.
3) Coopération : les participants d'un groupe acceptent de coordonner les résultats de leurs efforts de coopération.
4) Collaboration : les participants d'un groupe acceptent de travailler à la même tâche.

A partir de ce point, pour éviter autant que possible la confusion entre " coopération ", mot générique que nous avons utilisé jusque là pour désigner le processus d'interaction entre les individus, et " coopération ", cas particulier d'une interaction au sens où l'entendent JANKOWSKI et NYERGES, nous désignerons de façon générique le processus d'interaction par l'anglicisme " ***humanware*** " et utiliserons le terme " ***coopération*** " pour désigner un cas particulier de ce processus.

Cette typologie comportant quelques ambiguïtés, résultant peut-être de nuances différentes dans l'utilisation de ces termes entre cultures francophones et anglo-saxonnes, nous avons contrôlé ces définitions dans plusieurs dictionnaires en langue française. Les résultats sont les suivants :

Communiquer, communication : être en rapport, être en relation avec quelqu'un.

Coordonner : agencer des éléments pour constituer un ensemble cohérent. Lier des éléments séparés, relier des actions, des activités diverses, pour constituer un ensemble cohérent ou pour atteindre un but déterminé. Coordination : harmonisation d'activités diverses dans un souci d'efficacité.

Coopérer : agir conjointement avec quelqu'un, concourir à une œuvre commune. Coopération : action de participer à une œuvre commune.

Collaborer : travailler avec une ou plusieurs personnes à une œuvre commune. Collaboration : action de participer à une œuvre avec d'autres.

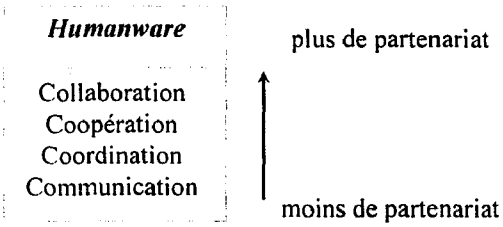
Il semble donc que dans la coordination, existe chez l'acteur le souci d'harmoniser ses actions avec celles des autres (progrès par rapport à la communication), mais pas encore celui de faire ensemble (action conjointe de la coopération). Dans le premier cas, on échange les résultats d'actions, alors que dans le second, on vise des résultats communs.

En revanche, les notions de coopération et collaboration sont très proches dans les définitions : dans les deux cas, on vise un résultat commun. Cependant, dans la situation de coopération, on se partage les tâches visant à produire un résultat commun, alors que dans la situation de collaboration, on effectue les tâches en commun. Collaborer est donc un terme plus fort que coopérer, qui signifie un apport à l'œuvre commune sans forcément impliquer un travail en commun. Une autre façon de distinguer les deux termes est de considérer que dans la coopération, l'objectif ne dépasse pas l'objet de la réalisation commune (le catalogue, l'outil), alors que dans la collaboration, l'objectif dépasse l'objet de la réalisation commune (on met en place un système commun pour valoriser un savoir-faire commun). Nous aurons cependant souvent du mal à caractériser les objectifs poursuivis dans les réalisations communes. Nous en resterons donc à l'idée que la distinction entre coopération et collaboration s'effectue en regard de la façon dont les tâches sont effectuées (séparément ou en commun). Notre typologie devient donc ***par convention*** :

1) **Communication : les acteurs se parlent,** mais n'ont pas encore le souci d'harmoniser leurs actions. Exemple : information réciproque sur les projets mutuels des partenaires, discussions préalables à un projet de partenariat.
2) **Coordination : les acteurs ont le souci d'harmoniser leurs actions entre elles,** mais pas encore celui de faire ensemble. Exemple : partager les résultats d'études, d'investigations, de prestations, échange de recettes, de méthodes, de tuyaux, d'expériences, partage de données... L'acquisition de

données à frais partagés ou les échanges de données sans effort de mise en cohérence nous semblent rentrer dans cette catégorie.

3) **Coopération : on participe à des réalisations communes**, mais on n'a pas forcément la volonté de coopérer au-delà de la réalisation envisagée et on partage les tâches communes. Exemple : se répartir la saisie ou l'actualisation de données entre partenaires. La réalisation de catalogues de données communs et l'échange de données entre partenaires nécessitant une concertation, un effort de mise en cohérence ou une certaine répartition des responsabilités relèvent de cette catégorie.
4) **Collaboration : on participe à des réalisations communes, en réalisant les tâches en commun, sur la base d'objectifs qui dépassent ces réalisations** (ORHA, on poursuit des objectifs communs concernant le territoire). Exemples : envisager la mise en œuvre de projets communs pour valoriser un savoir-faire commun, utiliser un système SIG commun pour prendre des décisions ensemble.



Il ne nous semble pas utile d'introduire une rubrique " rien " qui correspondrait au cas où les acteurs ne se parlent pas encore, et donc au cas ou aucun partenariat n'est envisagé.

Nous pouvons essayer de caractériser nos exemples à partir de cette grille, en distinguant le niveau atteint et l'objectif initial.

Exemples

Dans le département de l'Ain, on peut considérer que le stade de coordination est atteint (les acteurs partagent les résultats de la numérisation du cadastre, et ont donc franchi le stade de la communication, mais n'en sont pas encore au stade d'envisager des réalisations communes).

On peut estimer que l'objectif du projet SIGNY se situait au stade de la coopération, autour de l'idée de constituer une base commune à partir des données de chaque organisme participant. Cependant, ce projet n'a pas dépassé le stade de la communication (suscitée par l'avant-projet détaillé). Quelques acteurs de ce département ont toutefois ensuite atteint un stade de coordination en procédant à l'acquisition de données en commun.

Le projet de la RGD74 a des objectifs de coordination (mettre en commun des données des participants sans exigences préalables de mise en cohérence). Il n'en est toutefois à notre connaissance qu'au stade de la communication. Quand des organismes auront exprimé leur intérêt concret pour le projet en signant la convention proposée, on pourra estimer qu'il aura atteint, soit le stade de la coordination (si le projet en reste au stade de l'acquisition de données à frais partagés, de la diffusion de données cadastrales ou de l'IGN ou de l'échange de données entre partenaires), soit le stade de la coopération (si les signataires acceptent de mettre leurs données en commun dans la RGD74 avec effort de mise en cohérence de ces données entre elles).

Le projet du Vaucluse est similaire à celui de la RGD 74, mais nous ne sommes pas en mesure de caractériser son état d'avancement. Le projet en est certainement au stade de la coordination (partage de données acquises à l'extérieur), mais nous ne savons pas si des objectifs de mise en commun des données des participants ont été exprimés ou atteints.

Par le fait d'avoir suscité des réalisations communes allant au-delà de l'acquisition de données à frais partagés (réalisation de catalogues de données communs, élaboration d'un périodique, concertation préalable à la création de données...), il semble que les partenariats régionaux en PACA et en LR aient atteint le stade de coopération. Il a fallu en effet une implication de chaque participant pour obtenir un catalogue commun. En revanche, le partenariat régional en Rhône-Alpes n'a pas atteint ce stade est se situe encore au niveau de la coordination.

La région Nord-Pas de Calais semble également avoir atteint le stade de la coopération, avec la réalisation d'un dictionnaire en 1995 et plusieurs situations concrètes d'échanges entre organismes. On peut même se demander si dans certaines réalisations concrètes, quelques organismes de cette région n'ont pas atteint le stade de la collaboration (ORHA par exemple ?).

Les cas des partenariats entre DDAF et DDE sont assez similaires. Il s'agit d'objectifs de collaboration (représentants de la DDAF et de la DDE doivent travailler ensemble à un SIG commun). Cependant, on peut constater que l'objectif n'a pas été atteint en Côtes d'Armor. L'Atlas ne constitue qu'un exemple de coordination si chacun est arrivé avec ses cartes, et constitue un cas de coopération s'il y a eu effort préalable de mise en cohérence des données et des démarches de chaque administration. Dans le Cantal, le projet n'est pas suffisamment avancé pour que nous puissions nous prononcer sur les résultats obtenus.

Formalisation des partenariats et coopération des individus

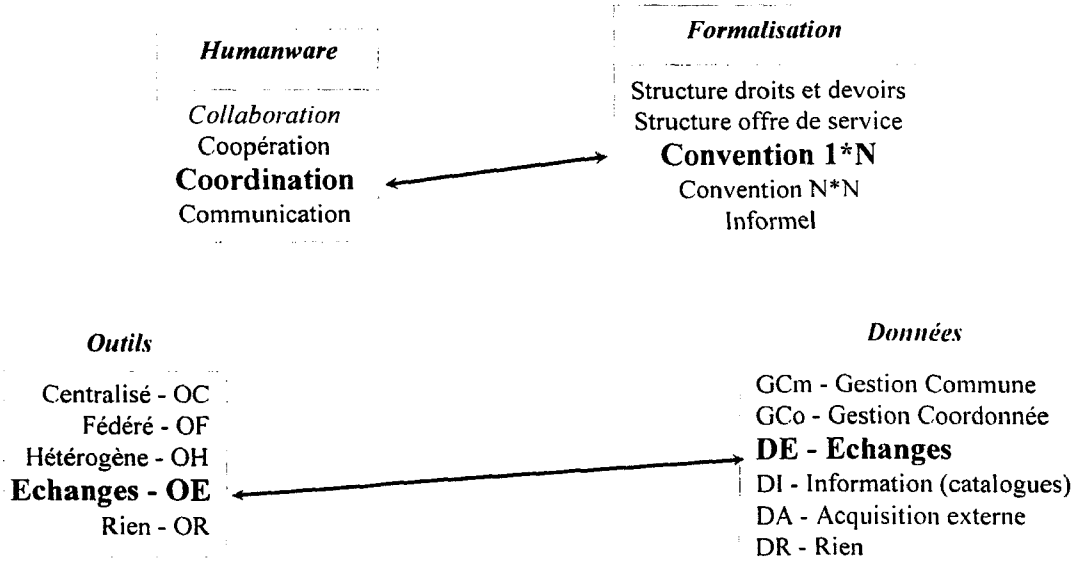
En première analyse, on peut observer que certains participants ont mis l'accent sur les aspects formels et juridiques (Vaucluse, RGD74, SIGNY), mais ont buté, pour certains (SIGNY), sur la difficulté à faire coopérer les individus. A l'inverse, des projets qui ont mis l'accent sur l'aspect individuel de la participation aux projets (PACA) constatent la nécessité de formaliser mieux les relations. Ceci confirme que ces deux aspects sont interdépendants, et qu'ils doivent être appréhendés ensemble, ce qui ne signifie pas pour autant que l'un soit réductible à l'autre ou que l'évolution de l'un traduit obligatoirement une évolution de l'autre.

Nous pouvons émettre l'hypothèse que la réussite d'un effort de structuration accru nécessite un effort de rapprochement des individus en parallèle (négociation), ou inversement, qu'à certains stades, pour progresser, le " humanware " entre les individus doit prendre en considération une plus grande formalisation des relations entre les organismes qu'ils représentent.

Synthèse des quatre typologies

Représentation des projets et des réalisations partenariales

Les quatre boîtes suivantes donnent une vision instantanée de la situation de chaque projet en regard de chaque typologie. Les stades atteints sont mis en évidence par un caractère gras de taille supérieure. Les stades projetés mais non (encore) atteints sont mis en évidence par des italiques. Enfin, deux flèches mettent en évidence le lien entre solutions techniques (outils et données) d'une part, et entre aspects relatifs au " humanware " et à la formalisation d'autre part. Elles permettent de voir instantanément si l'accent a été plutôt mis sur les outils ou les données, et sur la négociation ou la formalisation Nous verrons plus loin comment articuler entre elles ces quatre typologies en intégrant le paramètre du temps.



On rappelle toutefois qu'elle fournit une vision instantanée (et donc datée) d'un processus en transformation permanente. Non seulement l'allure du graphique peut changer avec le temps, mais il faut même espérer qu'elle évoluera, preuve que le partenariat progresse (ou régresse ?). Nous verrons plus loin le moyen de représenter cette dynamique à l'aide d'un autre outil graphique.

Problèmes posés par nos exemples

Adéquation avec les typologies

En premier lieu, plusieurs éléments des partenariats étudiés ne semblent pas être pris en compte dans cette typologie ou semblent difficiles à classer. La réalisation d'un canevas géodésique peut être assimilée à une acquisition de données externes si celui-ci n'est approprié par aucun des acteurs. La mise en place d'un point fixe GPS pour permettre des mesures différentielles (PACA) est en revanche difficile à classer. Il ne s'agit pas d'un outil d'échange, et pourtant, c'est un des résultats du partenariat du point de vue des outils.

Certaines initiatives sont difficiles à classer du point de vue du " humanware " : Peut-on estimer que l'assistance méthodologique d'un partenaire à d'autres acteurs constitue un cas de coopération ? Ou s'agit-il purement et simplement d'une prestation ne rentrant pas dans la logique de partenariat ? La publication périodique commune réalisée en PACA peut-elle être assimilée à une situation de collaboration (travail des participants à la même tâche) ? Même questions pour les clubs d'utilisateurs (coopération ?), les échanges de savoir-faire (coopération ?), la réalisation d'Atlas en commun (collaboration ?) ou la réalisation d'études interservices (collaboration ?).

Une observation plus fine et une étude plus approfondie permettraient d'améliorer les typologies.

Partenariat ou prestations ?

Les services de type RIS ou RIG proposés par le Vaucluse ou par la RGD74 (service autour d'un outil et de données) se situent à la frontière entre partenariat et relations clients/fournisseurs. Se poser la question de savoir s'il s'agit de partenariats nous oblige à définir de façon plus précise ce terme. Le Petit Larousse nous indique que des partenaires sont " des personnes ou des groupes avec lesquels on est en relation

économique ou politique ". Il ne semble pas différencier la relation purement marchande (relation économique) de ce qu'on entend généralement par partenariat, et qui tend à exclure les relations " purement " commerciales. Nous conviendrons dans ce débat que c'est la façon dont les relations entre participants au projet vont s'établir et le mode de fonctionnement adopté qui vont donner au projet une allure de partenariat ou de réalisation purement commerciale.

Multiplicité des initiatives de partenariat, des points de vue et des perceptions

Notre analyse des situations peut laisser penser que les situations sont faciles à caractériser et que les implications des acteurs et les étapes parcourues sont clairement identifiables. Les choses sont en fait plus compliquées qu'elles ne le paraissent. Il s'agit en premier lieu de processus progressifs, dont les étapes sont difficiles à distinguer les unes des autres et ne sont pas franchies à la même vitesse par tous les acteurs. Un participant peut en être encore au stade de l'apprentissage de la communication avec certains, alors qu'il coopère ou collabore avec d'autres. Plusieurs réalisations peuvent s'enchevêtrer dans un même groupe d'acteurs. On discute d'un catalogue en même temps qu'on finalise une acquisition de données à frais partagés. Enfin, plusieurs processus de partenariats impliquant des sous-groupes peuvent coexister sur le même territoire, comme l'illustre le cas du Nord-Pas de Calais, à un même niveau géographique (ici, la région), ou à des niveaux géographiques emboîtés (intercommunalité, département, région). Qu'on l'observe dans sa dimension spatiale, temporelle, ou organisationnelle, la réalité est complexe, et nos outils ne permettent pas de la décrire sous toutes ses facettes à la fois. Nous devrons donc choisir un point de vue et être capables de l'expliciter.

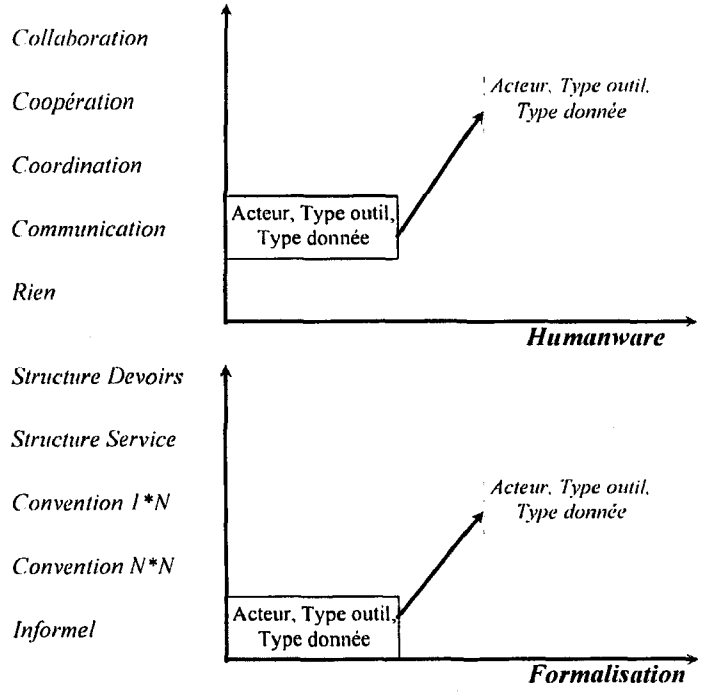
DEMARCHES DE PARTENARIAT

Nous avons vu au chapitre précédent que les partenariats évoluent dans le temps et que le schéma proposé précédemment donne une vision instantanée, mais n'offre pas de perspective temporelle. Nous devons donc enrichir notre approche pour intégrer cette dimension.

On rappelle qu'il ne s'agit pas d'étudier les méthodes ou les approches de conduite de projet utilisées, mais d'identifier les étapes franchies dans les différents cas, notre connaissance des cas réels étant forcément incomplète.

Représentation des itinéraires

Pour l'identification des itinéraires des partenariats, nous avons choisi de représenter les réalisations (outils, données) sur deux axes parallèles, représentants, l'un, le niveau de " humanware " atteint ou projeté entre individus, l'autre, le niveau de formalisation atteint dans le partenariat. Les boîtes en trait plein représentent des réalisations, les boîtes sans trait des projets. Il faudrait idéalement indiquer dans (sous) chaque boîte la liste des acteurs impliqués, celle-ci pouvant varier dans le temps. Pour faciliter la lecture, nous conviendrons de n'indiquer dans la boîte que l'acteur jouant un rôle privilégié (animateur, maître d'ouvrage...) dans le partenariat. On peut imaginer qu'une base de données donne accès à tous les participants à partir de la boîte. De façon plus générale, la schématisation proposée devrait en tout état de cause faire l'objet d'études approfondies pour être mieux validée que par sa capacité à représenter nos exemples et à accompagner nos analyses.



Exemples

Dans tous les cas, on peut faire état d'un premier stade de communication préalable aux partenariats, informel, dans lequel les acteurs se rencontrent et mettent au point les premières initiatives. Ensuite, les initiatives et leur impact aboutissent à des schémas différents.

Dans l'Ain, la première étape concerne la signature d'une convention de numérisation du cadastre et la définition des outils d'échanges et de diffusion de données associées. On envisage ensuite des échanges de données entre participants. Un niveau de formalisation stable est atteint rapidement (convention dans

laquelle le Conseil Général joue un rôle privilégié). Tant qu'on en reste au niveau de la numérisation du cadastre, on peut affirmer qu'il ne s'agit que de coordination.

Dans l'Yonne, la démarche ne dépasse pas le stade de la communication informelle, puisque l'étude préalable n'a pas de suite. Le projet concernait pourtant la mise en œuvre d'une structure avec droits et devoirs (pour les participants) et supposait donc que les participants atteignent un stade de coopération.

En Haute-Savoie, le projet restera au stade de la communication tant que les acteurs présumés ne manifesteront pas concrètement leur intérêt pour la structure mise en place, leur adhésion entraînant des obligations à leur niveau. Il se fixe des objectifs de coopération entre acteurs.

En PACA, on peut observer plusieurs stades de développement : on passe de la communication (avec la convention pour l'acquisition des données) à la coordination (catalogue de données) dans le cadre d'une formalisation de type " convention 1,N ". L'évolution envisagée est la création d'une structure supposée permettre de développer la coopération entre acteurs (mise en commun de données).

Le projet SIGLR suit un itinéraire assez voisin, mais a formalisé plus rapidement la situation avec la création de l'association SIGLR. En revanche, la région Rhône-Alpes s'est provisoirement arrêtée au stade des multiples conventions et de la coordination (acquisition de données). Une relance de discussion est en cours pour aller vers la réalisation d'un catalogue.

La situation en Nord-Pas de Calais est à ce point riche et diversifiée qu'il faudrait probablement élaborer un couple de graphiques (typologie et itinéraire) pour chaque cas de partenariat. Pour celui animé par le CETE (celui pour lequel nous disposons d'une information plus complète), on voit le partenariat progresser de la communication (on se parle) à la coordination (catalogue), puis à la coopération (échanges de données). Les études menées en commun par plusieurs organismes constituent par ailleurs des cas de collaboration. En revanche, la formalisation des démarches reste aux deux niveaux de conventions, sans création d'une structure (dans ce cas). Le cas de l'ORHA est en revanche probablement un cas typique de création d'une structure comme support de la collaboration.

Les cas des deux partenariats DDE/DDAF sont différents. En Côtes d'Armor, il ne semble pas que les objectifs de collaboration aient été atteints (chacun ayant fourni des cartes toutes faites sans qu'on puisse considérer l'Atlas comme une réalisation commune) et on en est resté au stade de la communication informelle. Dans le Cantal, nous ne savons pas si les objectifs de collaboration dans une structure (à offre de service ou à droits et devoirs ?) seront atteints. Pour l'instant, l'existant dont nous avons connaissance concerne la communication nécessaire à l'établissement d'une convention entre les deux administrations.

On trouvera en annexe, dans la présentation de chaque cas, les deux graphiques le concernant (typologie et itinéraire).

Deux démarches typiques

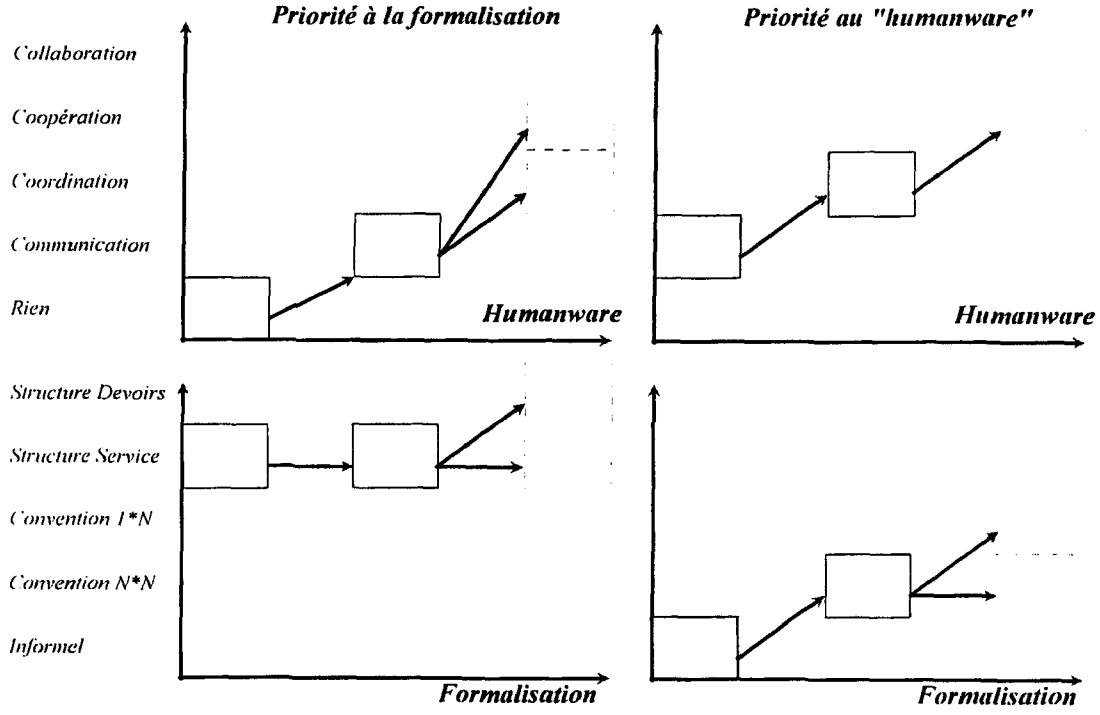
On voit émerger de ces exemples deux façons de lancer les projets.

Le premier parcours typique est celui qui consiste à mettre au point une structure de partenariat, pour ensuite tenter de la faire fonctionner concrètement au niveau des individus (Haute-Savoie, Vaucluse, DDE-DDAF Cantal...). On accorde la priorité à la formalisation des relations.

Le second parcours consiste à démarrer de façon très peu formalisée au niveau des individus (PACA, NPC, Rhône-Alpes...) : discussions entre participants, exploration des partenariats possibles, tentative de mettre en place une première situation concrète de partenariat (en général acquisition de données à frais partagés). Une fois ce premier stade franchi, les participants maintiennent le contact, et envisagent d'aller

plus loin dans la formalisation des relations entre leurs organismes respectifs. On accorde la priorité au développement du " humanware " entre individus.

Le graphique suivant illustre les allures des deux types de démarches. Il montre deux chemins pour progresser, mais ne permet pas de conclure que l'un des chemins est plus sûr (ou plus dangereux) que l'autre. Il faudrait des analyses plus approfondies, une schématisation intégrant de façon plus réaliste la dimension temporelle (longueur des boîtes et des flèches proportionnelles à la durée de l'étape ou de la transition entre étapes) et une évaluation des résultats atteints dans les démarches pour oser conclure qu'il vaut mieux emprunter une voie plutôt qu'une autre. Le paragraphe suivant, consacré à l'analyse des itinéraires, proposera quelques éléments de réflexion concernant ce débat.



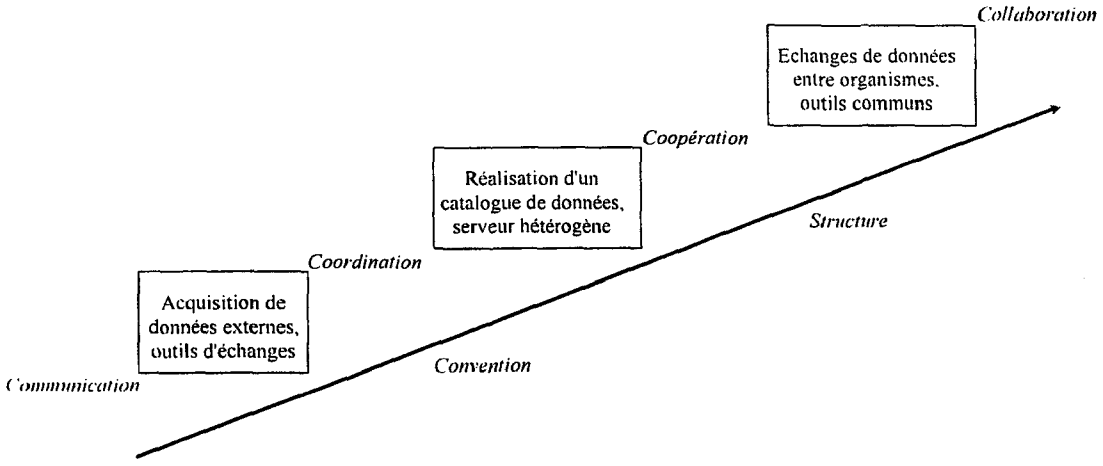
Analyse des itinéraires

L'analyse des itinéraires nous conduit à formuler trois questions :

1) Les outils et les données ont-ils un impact sur la progression et le franchissement des seuils de formalisation et de " humanware " ?

Il semble que les démarches progressives, franchissant les étapes les unes après les autres, aboutissent plus rapidement à des réalisations plus convaincantes que les démarches " volontaristes " ou " autoritaires ". Les outils permettent de franchir des paliers de " humanware " ou de formalisation, en même temps qu'ils nécessitent que les partenaires atteignent certains états. Ainsi, l'acquisition de données externes permet de passer du stade de la communication (on se parle) à celui de la coordination, la réalisation de catalogues facilite ensuite la transition vers le stade de coopération, préalable nécessaire à la mise en oeuvre d'échanges de données entre organismes. Au stade de la collaboration, les partenaires savent travailler ensemble et il n'est plus nécessaire que des outils ou des données servent de prétexte. Ils ne sont à ce stade plus une fin, mais un moyen. **Pour mettre en place des outils d'échanges, il suffit de se parler (communication), mais ces outils font franchir aux organismes le palier de la coordination. L'existence d'outils d'échange génère de nouveaux besoins de mise en commun de**

données, et fait évoluer le partenariat vers l'idée d'une consolidation des données (serveur hétérogène)...



2) Quel est le degré d'indépendance entre progression dans le formalisme et progression dans le " humanware " ? Peut-on notamment créer et faire vivre une structure très élaborée (notamment avec devoirs mutuels) sans un niveau élevé de " humanware " ?

Dans le schéma précédent, la formalisation des relations évolue au rythme de la progression dans le " humanware " (PACA). A l'inverse de cette logique, dans laquelle l'évolution du contexte relationnel anticipe sur la formalisation du partenariat, deux types de situations mettent l'accent sur la formalisation des relations, et semblent postuler que la formalisation du partenariat peut anticiper sur l'évolution du contexte relationnel : Dans le cas du Vaucluse et de la Haute-Savoie, la structure est constituée à un stade ou les organismes commencent à peine à communiquer. Dans le cas des partenariats DDE-DDAF, on prévoit la mise en place d'un système commun alors que les partenaires apprennent seulement à se connaître. N'ayant pas de visibilité suffisante sur ces quatre exemples, nous ne pouvons affirmer qu'ils constituent des échecs ou risquent de le devenir. Nous pouvons en revanche mettre en garde leurs promoteurs sur la difficulté qu'il y aura à faire interagir les acteurs en présence et attirer leur attention sur le fait que la disponibilité d'outils informatiques et de données ne créera pas ex-nihilo des relations.

Même si nous ignorons le degré de dépendance entre progression dans le formalisme et progression dans le " humanware ", nous pouvons souligner les risques d'aller trop loin dans une voie sans prévoir des évolutions en parallèle dans l'autre : **Plus le degré de " humanware " entre organisme sera élevé, plus les relations devront être formalisées. A l'inverse, plus on souhaitera que les organismes participent à un dispositif très formalisé (comme une structure avec droits et devoirs), plus il faudra consacrer d'efforts pour développer les interactions entre acteurs.**

3) Faut-il attacher plus d'importance à la démarche ou au résultat ?

On peut enfin remarquer que dans tous les cas, le résultat obtenu a toutes les chances d'être différent du résultat espéré et que l'issue de ces processus de partenariat est très aléatoire. Cette perception ne satisfera pas ceux qui pensent que la transformation des organisations et des systèmes sociaux est un processus déterministe et qui croient que les seuls enjeux de ces démarches sont techniques. En revanche, si on accepte avec les sociologues des organisations l'idée que les enjeux sont surtout organisationnels et stratégiques, et que l'issue de ces processus n'est pas maîtrisable, on attachera au moins autant d'importance à la démarche qu'au résultat, partant du principe que " le processus est le résultat ", c'est-à-dire que **ce qui importe est certes, le système technique de partenariat (données et outils mis en commun), mais aussi et surtout l'impact social et organisationnel de la démarche (rencontres entre participants, mise en commun de savoir-faire, émergence de réflexions communes...).**

CONCLUSION

Pourquoi mettre en oeuvre de tels partenariats ?

Malgré les nombreuses difficultés évoquées dans l'annexe 1 et les risques d'échec, de tels partenariats se développent partout en France et dans le reste du monde. Il y a donc certainement de bonnes raisons d'entreprendre de tels projets. On peut bien évidemment faire état des aspects purement financiers (économies sur les acquisitions à frais partagés), qui constituent une motivation à très court terme, probablement limitée en regard des autres avantages des partenariats, mais suffisante pour amorcer une démarche et ouvrir le dialogue.

L'intérêt technique du partenariat (évolution des savoir-faire individuels et collectifs) est également un avantage à signaler. Chacun peut tirer profit des échanges de savoir-faire pour son propre projet de SIG.

Mais les plus grands avantages se situent aux niveaux relationnel, organisationnel et territorial. Les acteurs individuels et collectifs ont tout à gagner à mieux se connaître, à se parler, à échanger. S'ils n'apprennent pas à communiquer dans ces démarches partenariales, ils n'arriveront ni à échanger des données, ni à prendre des décisions ensemble, ni à collaborer dans des analyses sur le territoire. Pourtant, ces capacités d'action collective et de réflexion collective sur le territoire sont aujourd'hui rendues nécessaires par la complexité des problèmes à résoudre, qui obligent à envisager des démarches pluridisciplinaires pour tenir compte des multiples paramètres de l'aménagement du territoire. On peut ajouter enfin que les objectifs d'amélioration du service public passent par un décloisonnement des services et une plus grande coopération des acteurs dans les organisations et sur le territoire.

Propositions et conclusion

La mise en oeuvre de partenariats est une opération longue et difficile, et consommatrice d'énergie, dont le temps est un paramètre important. Il vaut mieux commencer avec des objectifs limités (permettre aux gens de se connaître en dehors de situations conflictuelles et dans des démarches sans enjeux bloquants et durs), puis faire ensuite évoluer le partenariat (laisser le temps au temps). Le fait que ces projets soient parfois initiés par des spécialistes techniques plus ou moins à l'insu de leur organisme ne facilite pas les choses, l'enjeu global du partenariat dépassant très vite le cadre des réalisations concrètes envisagées. L'auto-apprentissage et le chemin fait ensemble sont deux aspects importants de ce type de démarche. Et finalement, même si l'objectif est l'utilisation partagée de données, ce n'est pas la présence d'outils techniques qui permet de constater que l'objectif est atteint, mais le fait qu'au terme de la démarche de mise en oeuvre de ces outils, les acteurs communiquent et acceptent de les mettre en oeuvre ensemble. C'est dans ce sens qu'on peut comprendre la citation :
Le processus (animation et actions collectives autour du partenariat) est le résultat.

ANNEXE 1

INVENTAIRE DES DIFFICULTES RENCONTREES

Problèmes financiers

Participation financière ou implication du personnel insuffisante.
Planification insuffisante et préparation insuffisante.
Manque de moyens humains pour animation, coordination.
Comportements de passagers clandestins. Refus de payer des données publiques. Valorisation des données publiques.
Coût / qualité des données et des outils mis en œuvre.
Manque de pragmatisme des projets.

Problèmes de humanware

Les projets trans-organisationnels, dont l'objectif est de faciliter l'échange entre organisations sont mis en oeuvre par des "marginaux-sécants", dont la fonction est d'assurer le lien entre l'organisation et son environnement. Cependant, ceux-ci n'étant pas les détenteurs des données qu'ils souhaitent échanger, ont du mal à concrétiser les partenariats au-delà des acquisitions à frais partagés de données non appropriées par d'autres acteurs de leurs organisations.
Expertise insuffisante dans les organisations.
Absence de leader (champion).
Nécessité d'acquérir une culture commune.

Problèmes stratégiques et décisionnels

Engagement insuffisant des organisations dans le projet : manque de soutien, faible compréhension des enjeux et des difficultés par les représentants des organisations.
Communication inefficace, absence de consensus, buts cachés, conflits de pouvoir...
Logique organisationnelle verticale (acteurs, jeux de pouvoir, hiérarchies) versus logique territoriale transverse (exemple des mises en commun de ressources dans les observatoires).
Conflits de pouvoir.
Difficultés à faire coopérer administrations et collectivités souvent concurrentes et marquées par la décentralisation.
Déséquilibre entre partenaires dans la maîtrise des données.
Absence d'un organisme en mesure et ayant la volonté d'assumer un leadership.
Démarches poussées par les producteurs plutôt que tirées par les utilisateurs. Implication des utilisateurs.
Isolement des marginaux-sécants face aux détenteurs des données dans leur organisme.
Difficulté pour les utilisateurs de faire valoir leurs besoins face aux producteurs.
Multiplication des échelons de décision locale, départementale, régionale, nationale, articulation entre stratégies nationales et partenariats locaux.

Problèmes liés au temps

Délais excessifs, dilution du projet dans le temps, allongement de la durée du projet sur des considérations financières
Lourdeur des processus partenariaux. Il faut du temps pour négocier.
Si on formalise trop vite, c'est risqué. Si on ne formalise pas, c'est plus difficile à gérer dans le temps.
Etats d'avancement différents des démarches et réflexions des organismes.
Evolution dans le temps des organismes : objectifs, projets, perception, relations... environnement instable. Formalisation des tours de table en structure.

ANNEXE 2

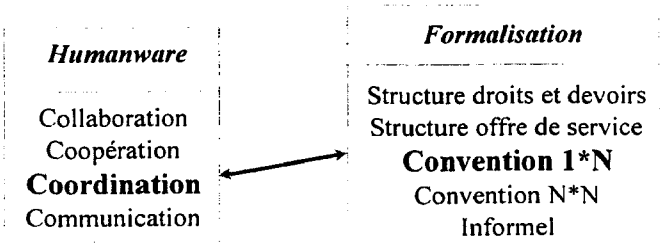
PRESENTATION DES PROJETS ANALYSES

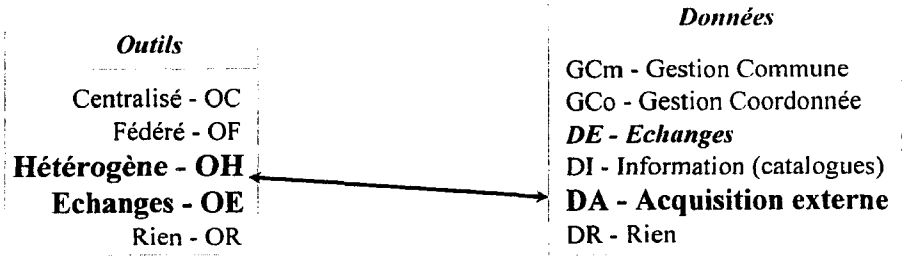
Département de l'AIN

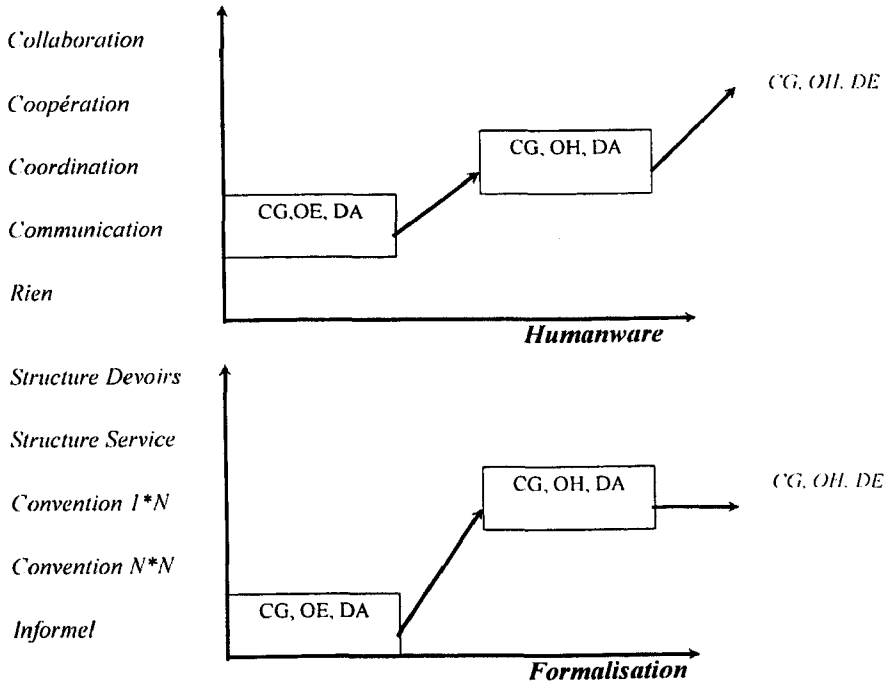
Contexte

Initiateur du projet en 1991 : Conseil Général (par son Président).
Maître d'ouvrage : Conseil Général.
Autres organismes associés : Syndicat Intercommunal d'Electrification de l'Ain (SIEA), Syndicat d'Electricité de Saint-André de Corcy, DSF/CDIF, DDE, DDAF, SDIS, Communes et intercommunalités, EDF/GDF.

Typologie et itinéraire





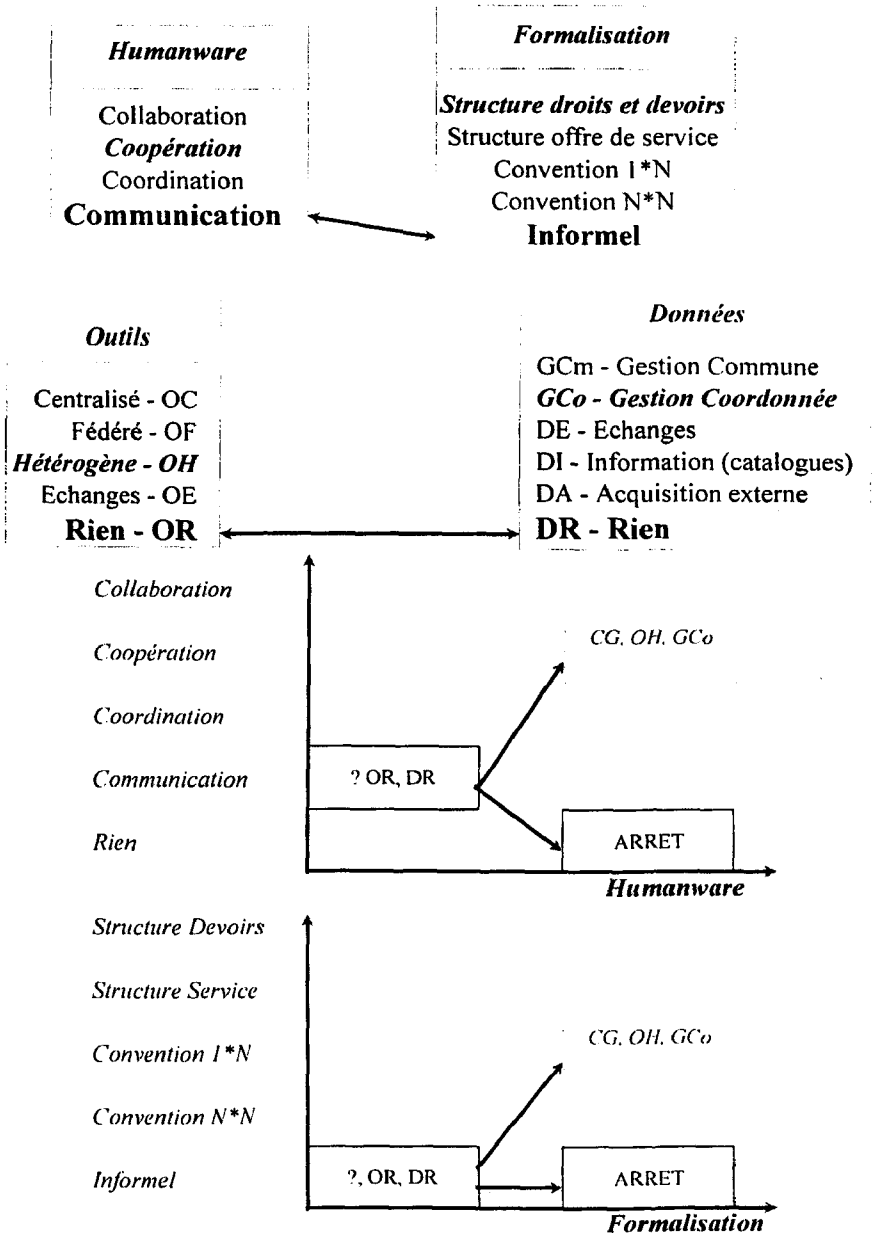


Département de l'YONNE : projet SIGNY

Contexte

1988 : lancement au sein du CDIL de l'idée d'une Base de Données Localisée départementale et mise en place d'un groupe de travail départemental.
1989/1992 : étude avant-projet, réalisation d'une maquette.
Organismes moteurs dans l'avant-projet détaillé réalisé par IETI en 1993 : géomètres-experts, appuyés par EDF/GDF, DDE et DDAF.
Maître d'ouvrage de l'étude : Conseil Général.
Autres organismes associés à l'étude : Préfecture, Villes d'Auxerre, Joigny, Sens, AMF, Association des Maires Ruraux, DSF, DDASS, ONF, Générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux, France Télécom, SDIS, Chambre d'Agriculture, ADASEA, SAFER, Station Agronomique du Conseil Général.
Après l'étude : ?

Typologie et itinéraire

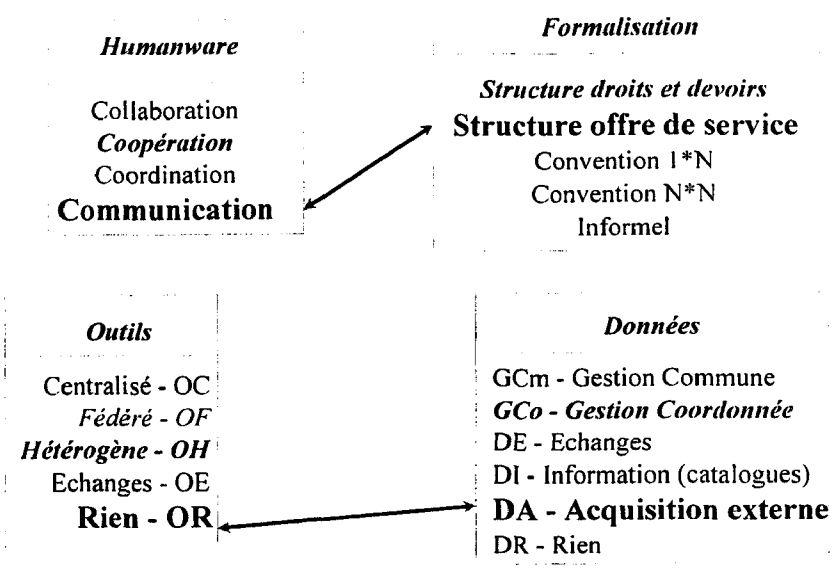


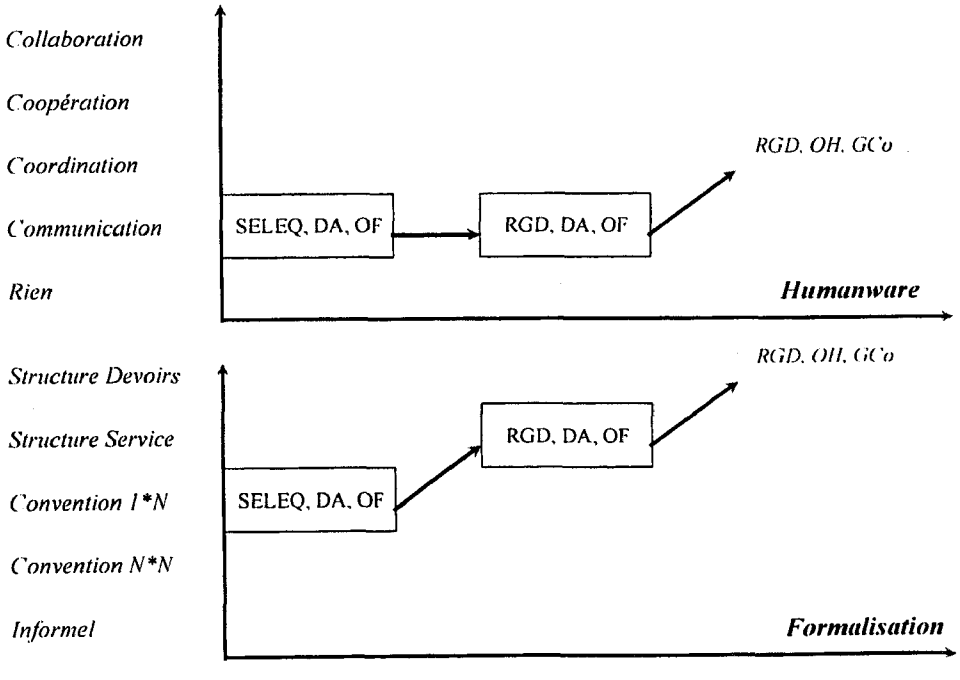
Département de la HAUTE-SAVOIE

Contexte

Initiateurs du projet départemental en 1986/1988 : Conseil Général, conseillé par les géomètres-experts.
Maître d'ouvrage : SELEQ74, chargé de piloter le dossier par le Conseil Général, puis RGD74 (régie de gestion des données).
Autres organismes associés : exploitants, communes, administrations départementales.

Typologie et itinéraire



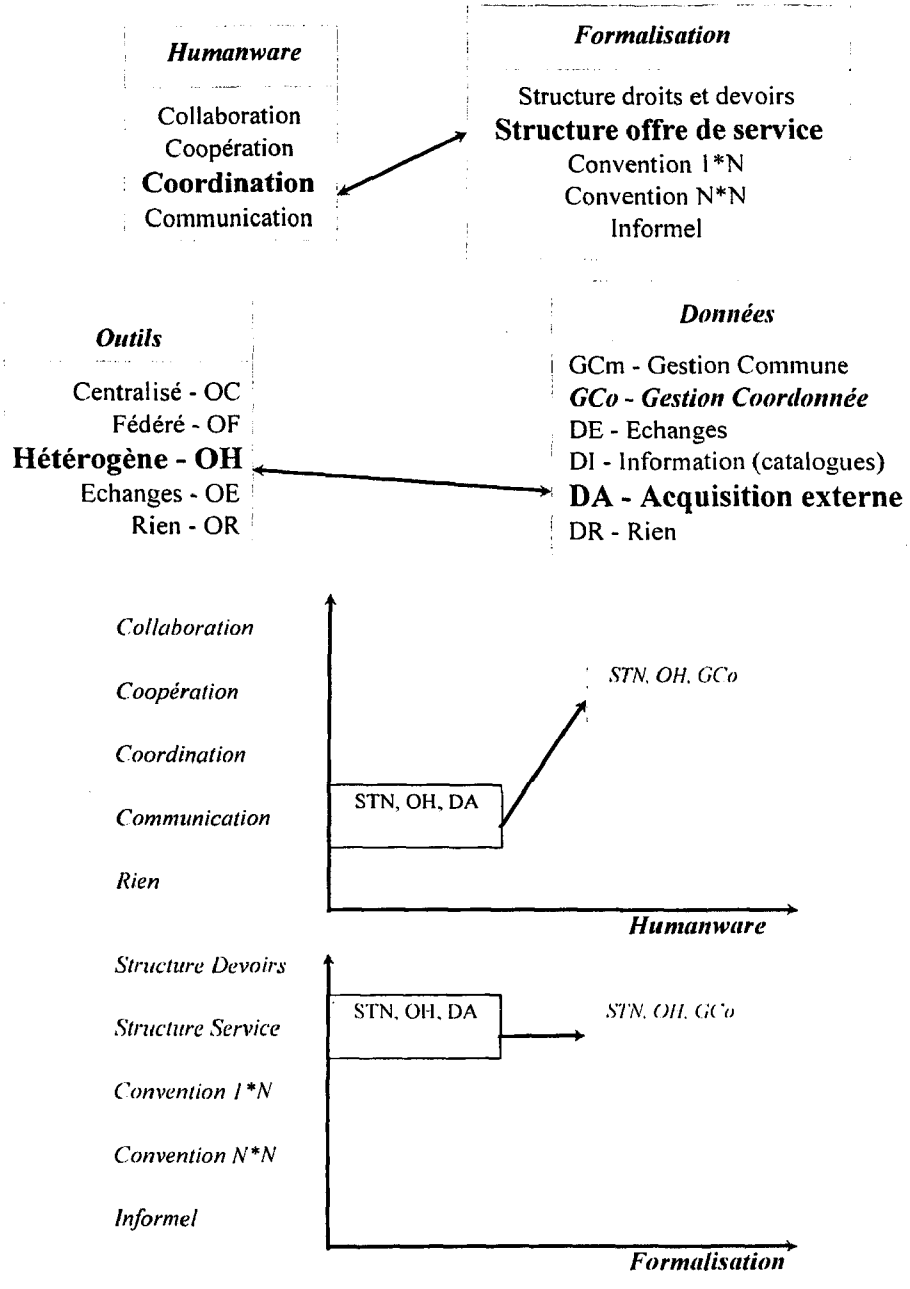


Département du VAUCLUSE

Contexte

Initiateur : Conseil Général. Maître d'oeuvre SEM STN privatisée ensuite. Nombre exact de partenaires inconnu (peu de documentation disponible sur le projet). Années 1980 : conventions avec DGI et IGN pour acquisition cadastre numérisé et BD TOPO.

Typologie et itinéraire

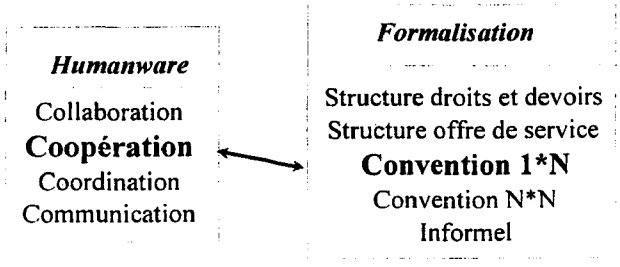


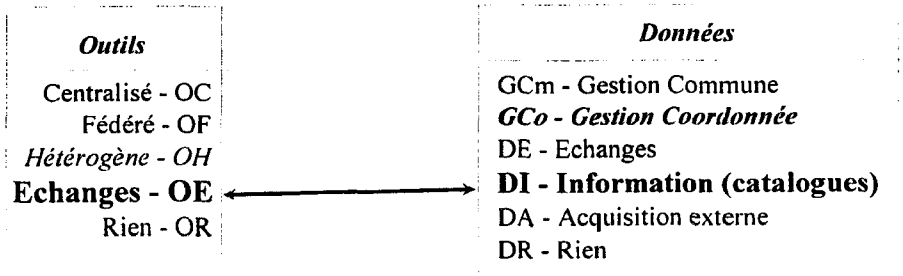
Région PROVENCE ALPES COTE d'AZUR

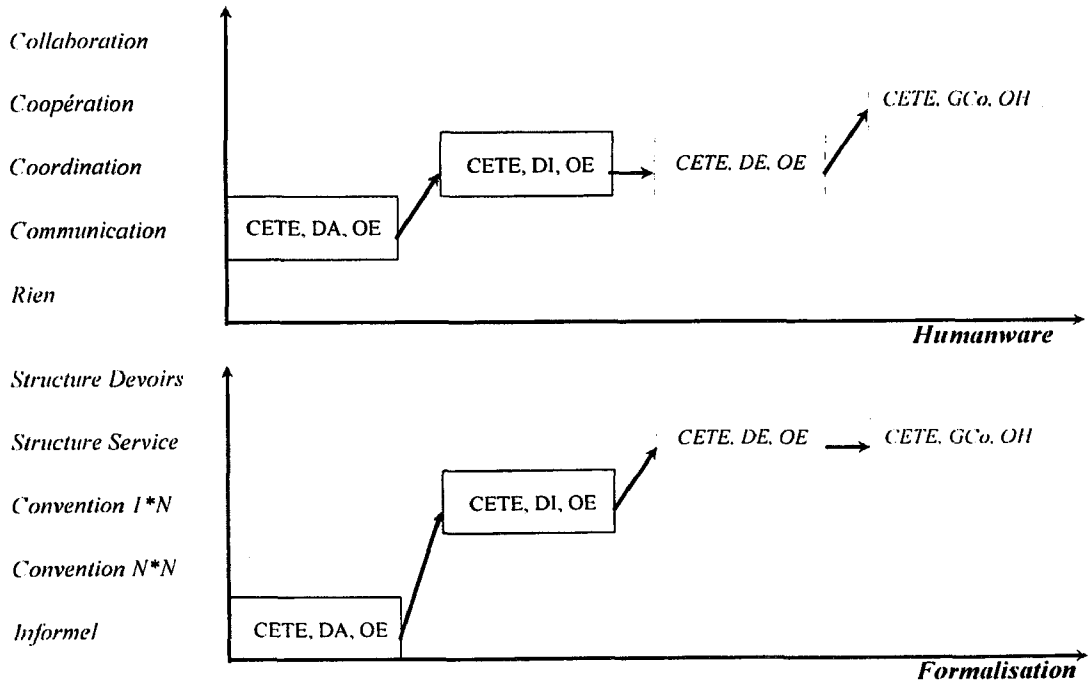
Contexte

Participants : CETE Méditerranée, CEMAGREF, CEREGE, Chambre d'Agriculture Bouches du Rhône, CIRCOSC, Conseil Régional PACA, Conseil Général Alpes-Maritimes, Conservatoire Botanique National, toutes les DDE, plusieurs DDAF, DDSIS Var et Alpes Maritimes, DR BRGM, DIREN, DRAC, DRAF, DRE, DRIRE, DR ONF, IFREMER PACA, IGN, DR INSEE, INRESTS, Laboratoire du Littoral, METEO France, Société du Canal de Provence, SGAR PACA, Université.

Typologie et itinéraire





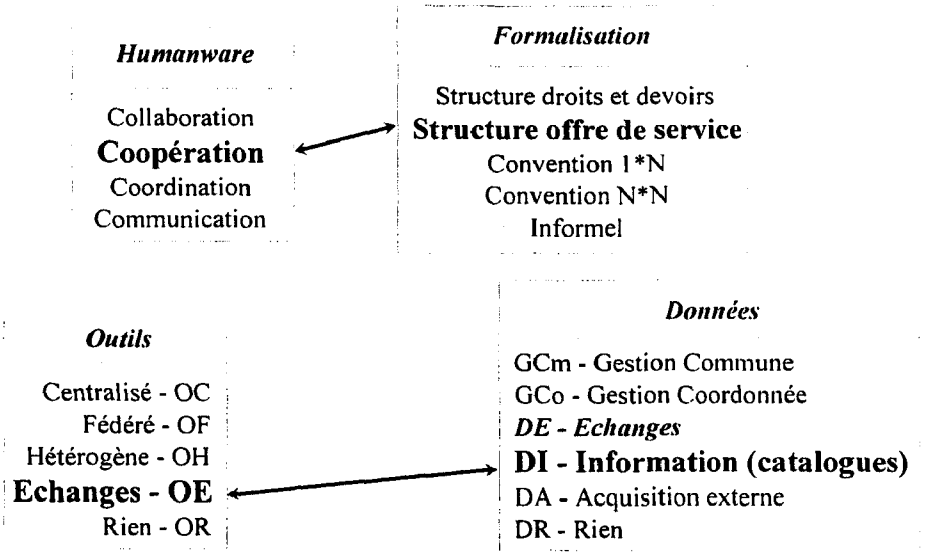


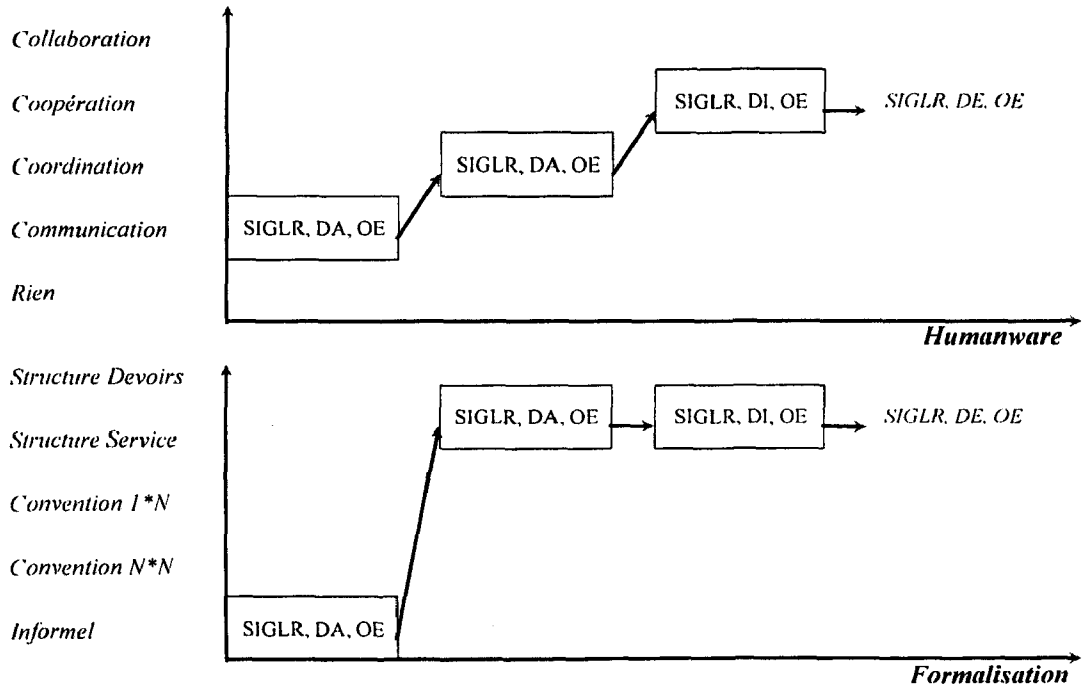
Région LANGUEDOC-ROUSSILLON (projet SIGLR)

Contexte

Mise en place d'une structure régionale d'échanges d'information géographique à l'initiative des acteurs de la recherche. Création d'une association 1901 ayant pour objectif d'animer l'activité SIG en Languedoc-Roussillon et de favoriser les échanges de données et de savoir-faire. Nombreux partenaires.

Typologie et itinéraire



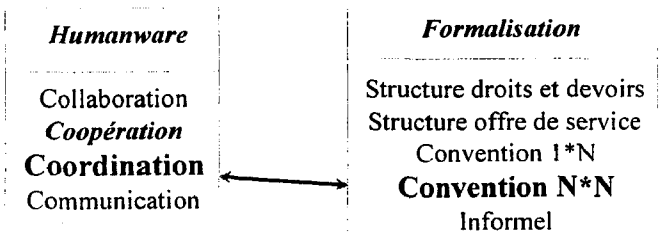


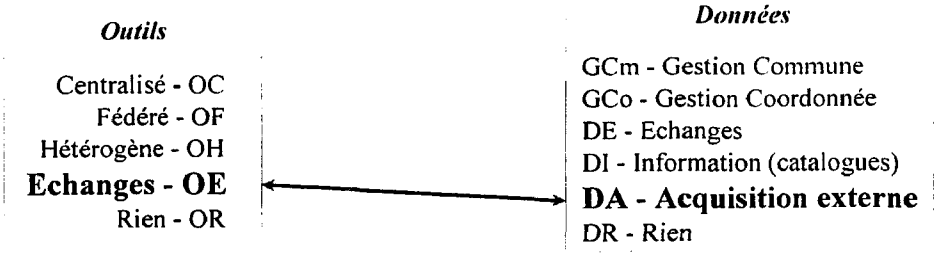
Région RHONE-ALPES

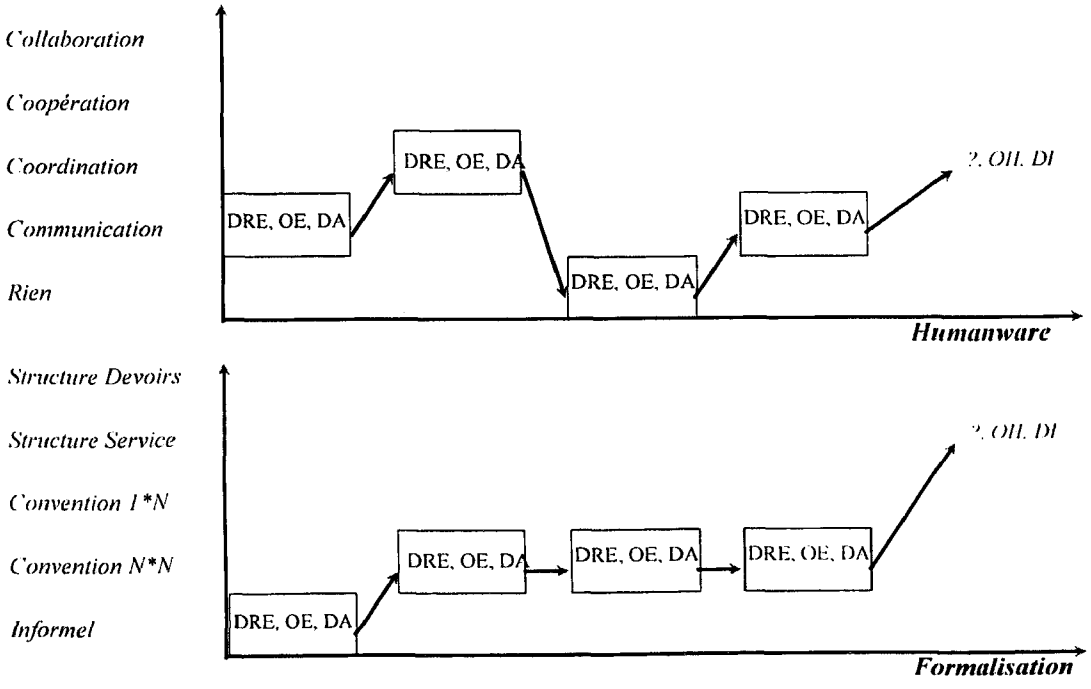
Contexte

En septembre 1994, la DRE entreprend d'animer un pôle régional auquel s'intégreront petit à petit les 8 DDE, le CETE, la DRAF et la DRAC, les SDIS et le CIRCOSC, les Chambres d'Agriculture, l'ONF, la DRASS et les DDASS, le Conseil Régional, la Direction Régionale INSEE, la DIREN, la DRIRE, la Direction Régionale des Voies Navigables, la Compagnie Nationale du Rhône, la Direction Régionale de la SNCF, les Sociétés d'autoroutes et les Conseil Généraux. Une convention est signée entre l'IGN et 20 organismes. Après un an et demi d'interruption, le partenariat a ensuite été relancé en s'ouvrant à de nouveaux objectifs et de nouveaux partenaires.

Typologie et itinéraire







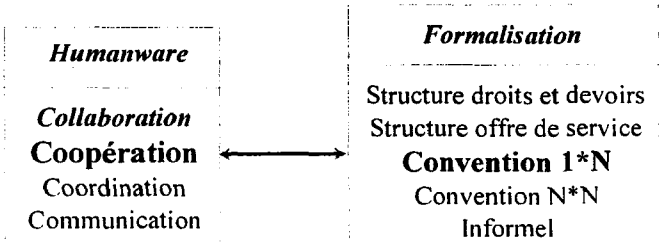
Région NORD-PAS DE CALAIS

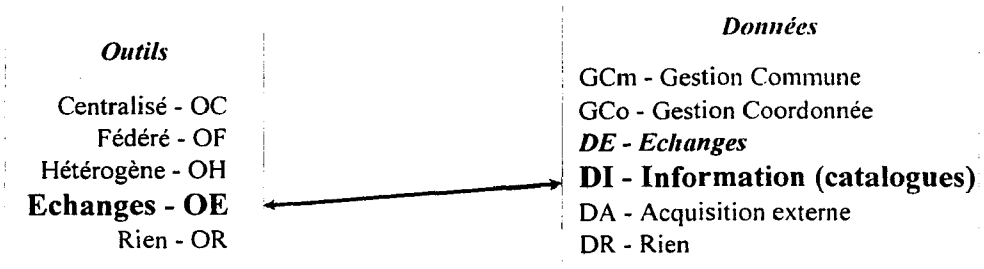
Contexte

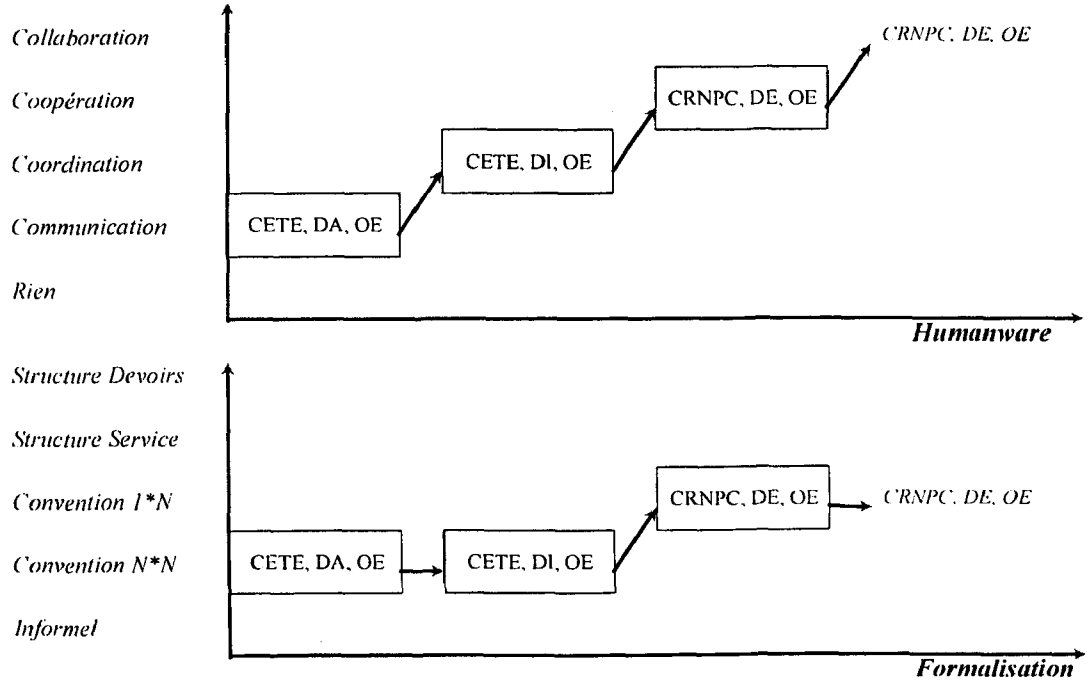
Club REUSIG (Réseau d'Utilisateurs de SIG) qui réunit la Région Nord-Pas de Calais, le CETE, la DRE, les DDE 59 et 62, l'IFREMER, la DRAF, la DDAF 62, l'Espace Naturel Régional, les Voies Navigables, les Conseils Généraux 59 et 62, le BRGM, L'Agence de l'Eau Artois-Picardie, l'ONF, l'IGN, la Communauté Urbaine de Lille, l'Agence d'Urbanisme de Lille, la DIREN, la DRIRE, l'Institut Supérieur d'Agriculture et la société SIRS : achat groupé de BD CARTO et BD ALTI, de SCAN25, échanges et information mutuelle.

Autres réseaux de partenariats actifs, notamment ORHA (Observatoire Régional de l'Habitat et de l'Aménagement), regroupant le Conseil Régional, la DRE et d'autres partenaires.

Typologie et itinéraire





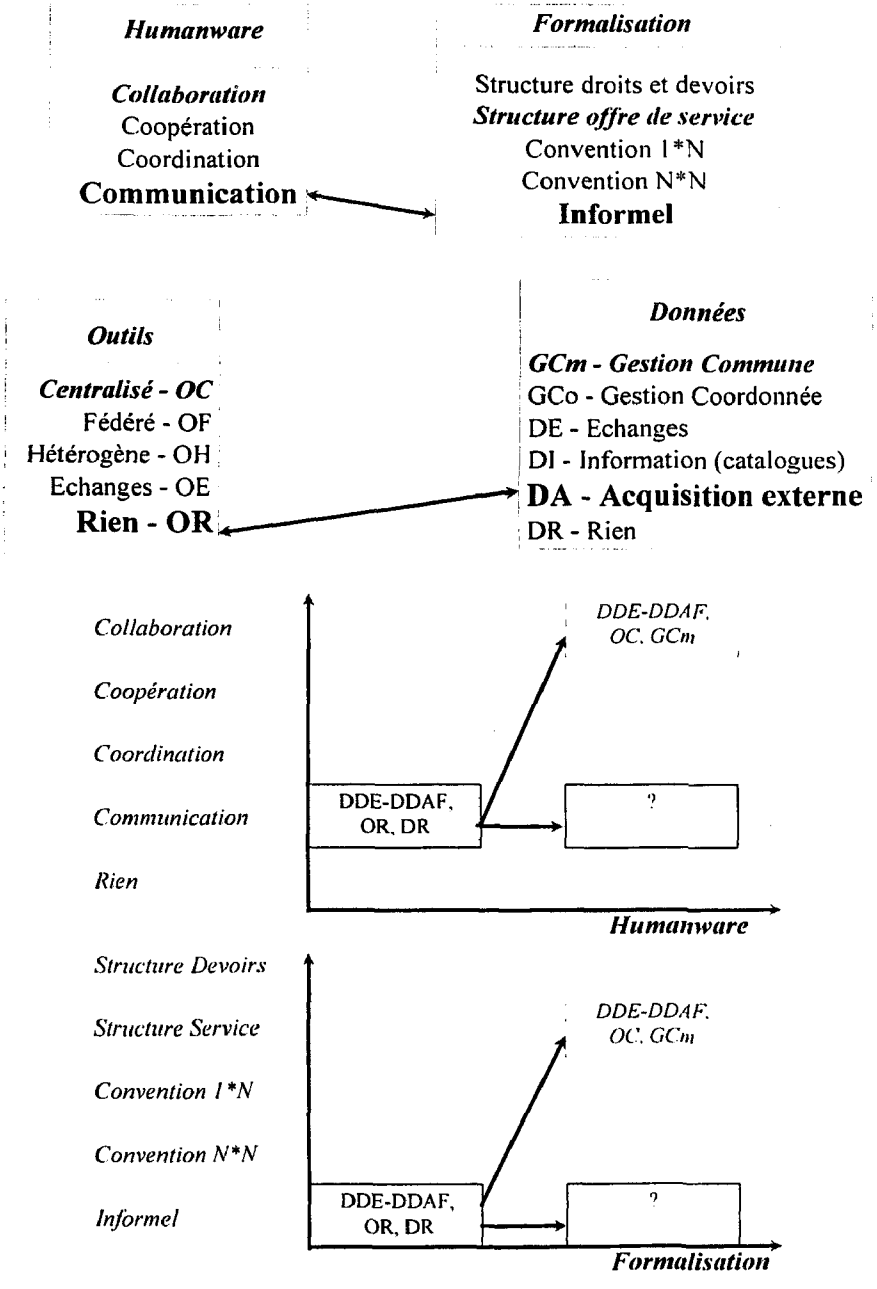


Partenariat DDE-DDAF : COTES d'ARMOR

Contexte

L'étude préalable d'une collaboration DDAF/DDE pour l'établissement et la gestion d'un SIG commun aux deux services est réalisée en 1992/1993, mais n'a pas d'autre suite que l'élaboration d'un Atlas. La MISE n'existe toujours pas.

Typologie et itinéraire

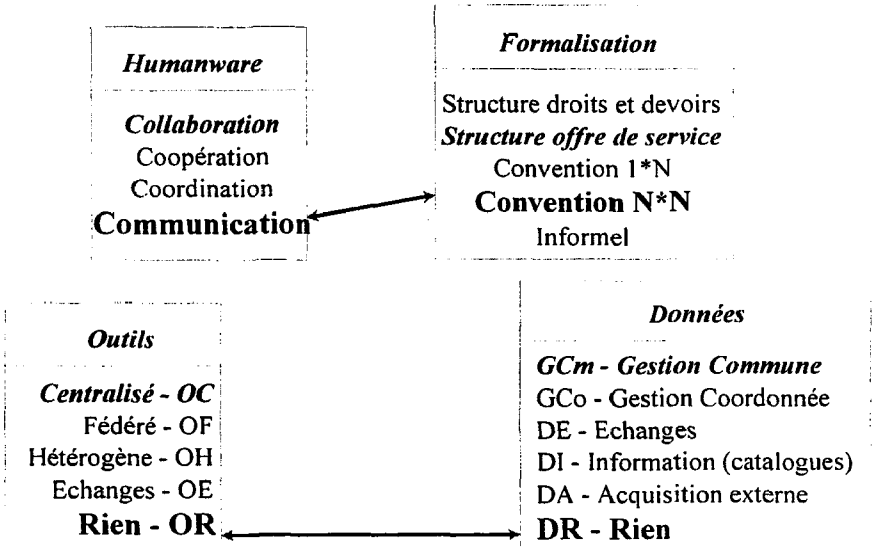


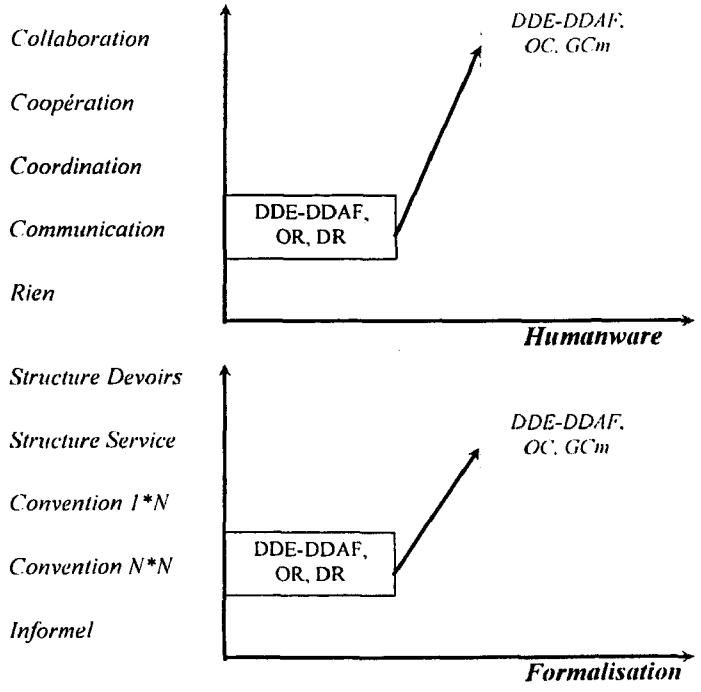
Partenariat DDE-DDAF : CANTAL

Contexte

1996 : prolongement d'un partenariat autour de la MISE.

Typologie et itinéraire





GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX SIGLES

ADASEA	Association Départ. pour l'Amélioration des Structures des Exploitations Agricoles
AMF	Association des Maires de France
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CDIF	Centre Départemental des Impôts Fonciers
CEMAGREF	Centre d'Etudes du Machinisme Agricole, du Génie Rural et des Eaux et Forêts
CETE	Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement
DDAF, DRAF	Direction Départementale (Régionale) de l'Agriculture et de la Forêt
DDASS, DRASS	Direction Départementale (Régionale) de l'Action Sanitaire et Sociale
DDE, DRE	Direction Départementale (Régionale) de l'Equipement
DDSIS	Direction Départementale des Services d'Incendie et de Secours
DGI	Direction Générale des Impôts
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DRAC	Direction Régionale des Affaires Culturelles
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DSF	Direction des Services Fiscaux
IAAT	Institut Atlantique d'Aménagement du Territoire
IGN	Institut Géographique National
LR	Languedoc-Roussillon (abrégé de la région)
MISE	Mission Interservices Sur l'Eau
NPC	Nord Pas de Calais (abrégé de la région)
ONF	Office National des Forêts
ORHA	Observatoire Régional de l'Habitat et de l'Aménagement (Nord Pas de Calais)
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur (abrégé de la région)
REUSIG	Réseau des Utilisateurs de SIG (du Nord-Pas de Calais)
RGD74	Régie Géomatique Départementale de Haute-Savoie
RIG	Réseau d'Information Géographique (du département de Vaucluse)
RIS	Réseau d'Information et de Services (autre nom du projet du département de Vaucluse)
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Equipement Rural
SDIS	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SELEQ74	Nom du Syndicat départemental d'Electrification de la Haute-Savoie
SIG	Système d'Information Géographique
SIGALE	Système d'Information Géographique du Conseil Régional Nord-Pas de
SIGLR	Système d'Information Géographique du Languedoc-
SIGNY	Système d'Information Géographique Numérique de l'Yonne
ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Floristique ou Faunistique
POS	Plan d'Occupation des Sols
EPFL	Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
GPS	Global Positionning System
GIE	Groupement d'Interet Economique
EDF/GDF	Electricité de France / Gaz de France
CDIL/CDIG	Comité Départemental d'Information Géographique
SEM	Société d'Economie Mixte
BRGM	Bureau de Recherche Géologique et Minière
CIRCOSC	Centre Interrégional de Coordination de la Sécurité Civile
IFREMER	Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
INREST	Institut National de la Recherche sur les Transports et leur Sécurité
SGAR	Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer

BIBLIOGRAPHIE

BONETTI & alii,1991 ; BONETTI M., CONAN M., ALLEN B. ; Développement social urbain, stratégies et méthodes
L'Harmattan Editions - Paris

CNIG, 1996 ; Compte-rendu de la journée annuelle de la recherche géographique du 14 juin 1995 consacrée au partenariat des données
CNIG - Paris

DE SEDE, 1996 ; Etat de situation et propositions d'action en matière de diffusion et de tarification des données du SIT-VD
Présentation au postgrade SIRS et Environnement de l'EPFL - Lausanne

ECOBICHON, 1994 ; ECOBICHON C. ; L'information géographique : nouvelles techniques, nouvelles pratiques
Hermès Editions - Paris

JANKOWSKI & alii, 1997 ; JANKOWSKI P., NYERGES T., SMITH A., MOORE T., HORVATH E.; Spatial group choice : a SDSS tool for collaborative spatial decision making
IJGIS, vol 11 n° 6

MONTGOMERY, 1990/1991; MONTGOMERY G.; Multiparticipant GIS projects
GIS World, juin 1990, août 1990, octobre 1990, avril 1991.
Traduit en français dans Informations Localisées (septembre, octobre, novembre et décembre 1991).

ONSRUD & RUSHTON, 1995 ; Collectif, dir ONSRUD H. & RUSHTON G.; Sharing geographical information
University of New Jersey

PORNON, 1998 ; Systèmes d'information géographique, pouvoir et organisations : géomatique et stratégies d'acteurs
L'Harmattan Editions - Paris

PRELAZ-DROUX, 1995 ; PRELAZ-DROUX R. ; Système d'information et gestion du territoire : approche systémique et procédure de réalisation
PPUR - Lausanne

© Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du CERTU est illicite (loi du 11 mars 1957). Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie : CETE de Lyon ✆ 04 72 14 30 30
Achevé de reprographié : novembre 1998
Dépôt légal: 4e trimestre 1998
ISSN: 1263-2570
ISRN Certu RE 98-17

CERTU
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon Cedex 06
✆ 04 72 74 59 71
Internet http://www.certu.fr

Partenariats relatifs aux SIG *Proposition d'une typologie et d'une grille d'évaluation*

■ À partir de cas concrets, connus par de la documentation et une connaissance directe, l'auteur propose des éléments de typologie des partenariats mis en œuvre autour de l'information géographique.

Pour cela, il analyse plus particulièrement les aspects concernant les données et les outils informatiques, la formalisation des partenariats et la coopération entre les individus.

Cette vision statique des partenariats est ensuite complétée en prenant en compte le temps et les itinéraires suivis par les partenariats.

Enfin, quelques éléments concernant l'intérêt des partenariats et l'analyse des itinéraires sont proposés.

Service technique placé sous l'autorité du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques a pour mission de faire progresser les connaissances et les savoir-faire dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalismes au service de la cité.

Certu

Aménagement et urbanisme
Aménagement et exploitation de la voirie
Transport et mobilité
Constructions publiques
Environnement
Technologies et systèmes d'information

ISSN 1263-2570
ISRN Certu RE 98-17