

Collectivités territoriales : de nouvelles formes de coopération, celles de la mutualisation ouverte.

Décembre 2018

Les collectivités territoriales, confrontées à des assauts qui menacent leurs équilibres financiers, leur autonomie, les acquis de la décentralisation, peuvent s'engager dans de nouvelles formes de coopération, que nous désignerons par « mutualisation ouverte ».

En quoi consiste cette mutualisation ouverte ? A la mise en place entre collectivités de coopérations transversales, non nécessairement inscrites dans les périmètres des intercommunalités, en particulier sur la base du recours aux connaissances ouvertes. Il ne s'agit donc pas de la mutualisation « fermée » au sein des différentes intercommunalités, mais de coopérations qui s'affranchissent délibérément des frontières géographiques et institutionnelles, sachant que les deux formes de mutualisation sont complémentaires.

Les possibilités de ces coopérations sont multiples, et essentielles en termes de gains d'efficacité, et il faut souligner qu'il s'agirait pour les collectivités d'adopter, mais selon une visée politique inversée, les stratégies de mutualisation mises en place par les grands opérateurs privés entre leurs différentes unités d'exploitation au travers du monde. Citons à titre d'exemples les mutualisations qu'ils mettent en œuvre dans les domaines des achats et des approvisionnements, de la prise en charge des relations avec les usagers par des centres d'appels, de la recherche et développement.

Et au-delà de ces gains d'efficacité, la voie de la mutualisation ouverte, ou de l'open source, est porteuse d'implications fortes vis-à-vis de l'organisation du marché d'une part, de la décentralisation et de la démocratie d'autre part.

Vis-à-vis du marché :

C'est à un véritable renversement des rapports de force entre opérateurs privés et collectivités que peut conduire la mutualisation ouverte, puisqu'elle permettrait aux collectivités d'accéder aux effets d'échelle et de réseau réservés jusqu'à présent aux grands opérateurs. Mais au-delà de ce rééquilibrage, c'est aussi une transformation profonde du marché qui peut advenir, puisque les connaissances qui sont à la base de ces coopérations nouvelles sont ouvertes, ou communes, utilisables par tous les opérateurs publics, privés et coopératifs qui acceptent les principes de partage et de mise en commun, quelques soient leurs statuts. On passerait donc d'une logique d'accumulation privée (chaque grand opérateur privé capitalisant en son sein les connaissances produites par ses différentes unités d'exploitation ou de recherche et développement au travers du monde), ou d'accumulation publique au sens étroit (sans partage au-delà de l'entité publique directement à la source des connaissances) à une logique d'accumulation partagée, transversale, ouverte.

La mutualisation ouverte conduit donc une transformation profonde du marché, avec développement d'un socle transversal de biens communs de connaissance, et dilution des positions dominantes que conféraient à quelques grands opérateurs privés leurs privilèges d'accumulation des savoirs, des innovations et des recherches sur une grande échelle.

Vis-à-vis de l'organisation territoriale :

Existe-t-il, pour l'organisation et la gestion des services publics locaux une solution territoriale optimale, en regard des critères d'efficacité (atteindre les niveaux de qualité souhaités par les usagers aux moindres coûts, ces coûts étant définis de façon large, en incluant les externalités sociales et environnementales) et de démocratie (donner aux usagers la capacité d'intervenir de façon directe dans les choix d'investissements et de gestion qui les concernent) ?

En ce qui concerne l'efficacité, le bon sens et la réflexion conduisent rapidement à une conclusion simple : il n'y a pas de solution idéale, aucun périmètre ne peut prétendre être optimal. Dans des conditions favorables, hors contexte technique particulier et difficile, des services de taille petite ou moyenne offriront l'avantage de structures simples, proches du terrain, pour l'exploitation courante, tandis que des grands services pourront mettre en place les moyens nécessaires pour surmonter des contextes difficiles. Mais dans les deux cas, ces services locaux ne pourront prétendre, pour des fonctions telles que celles citées plus haut (achats, centres d'appels, recherche et développement, et pour bien d'autres), les assumer de façon optimale, et cette réponse s'applique également aux services taillés pour les plus grandes agglomérations. La bonne réponse à l'exigence d'efficacité est d'échapper à la rigueur d'un périmètre ou d'une échelle uniques, d'opter pour des solutions à géométrie variable. La mutualisation ouverte va dans ce sens, et permet de combiner les avantages d'une structure proche du terrain pour l'exploitation courante, et de coopérations très larges pour les autres fonctions.

En ce qui concerne la démocratie : la mutualisation ouverte interviendra à deux niveaux. Tout d'abord, comme en ce qui concerne la question de l'efficacité, en permettant de préserver des organisations décentralisées, proches du terrain et des usagers. Ensuite, au travers du principe des connaissances partagées qui en est le fondement, en ouvrant la voie à la formation d'une expertise citoyenne collaborative, associant usagers et salariés du secteur. Et cette expertise citoyenne et collaborative sera le ferment de la démocratie participative, si les collectivités décident d'aller réellement dans cette voie.

Ainsi, la difficile question des territoires pertinents trouve ici des éléments de réponse, en termes d'efficacité comme de démocratie, puisque la mutualisation ouverte permet le maintien d'une organisation aussi décentralisée que possible, tout en surmontant les écueils de l'émiettement et de l'enfermement dans le local.

En conclusion : le choix de l'open source et de la mutualisation ouverte peut offrir aux collectivités la possibilité d'être des acteurs majeurs de l'émergence d'une nouvelle économie des communs, longtemps après que des communautés de développeurs et contributeurs ont ouvert la voie en particulier avec le mouvement des logiciels libres, et avec Wikipedia. Et au-delà de gains majeurs d'efficacité au bénéfice des usagers des services publics locaux, ce choix pourrait marquer un tournant politique et économique majeur pour les territoires.

Propositions pour des services publics locaux mutualisés

Afin de préserver les acquis de la décentralisation, tout en surmontant les obstacles et les faiblesses de l'éparpillement géographique des services publics locaux, pourquoi ne pas mettre en place des moyens simples de mutualisation d'outils et de services ?

Une des caractéristiques de la gestion publique des services publics locaux (ceux de l'eau, de l'assainissement, de la propreté, des transports urbains, des énergies renouvelables, etc.) est d'être... locale. Lapalissade sans doute, et vérité heureuse s'agissant de la décentralisation des décisions et des ouvertures données à la participation des usagers à ces décisions. Mais constat moins naturel s'agissant des moyens mis en œuvre pour l'exploitation de ces services et la gestion de leurs patrimoines techniques, lorsque l'on relève qu'à ces niveaux c'est le chacun pour soi qui prévaut. En effet, les collectivités territoriales ont peu ou pas de pratique de partage de leurs connaissances, de leurs ressources et de leurs actions. Et paradoxe, lorsque l'on constate que là où la gestion publique a cédé le pas à la gestion déléguée, on retrouve des pratiques d'intégration ou de mutualisation, mais déployées cette fois par les opérateurs privés qui gèrent en réseau leurs exploitations et mettent en œuvre des moyens, des projets et des pratiques qui peuvent s'affranchir des limites des services qui leur sont confiés.

Le constat et le paradoxe peuvent donc s'exprimer ainsi : gestion publique = gestion locale ; gestion privée = gestion mutualisée. Faut-il s'en accommoder, en y voyant la répétition, sur un mode mineur, du constat dressé par Marx, qui rendait hommage au capitalisme d'avoir inventé la sociali-



■ Par **Pascal Arnac**, ingénieur, s'efforçant de promouvoir, avec différentes associations, un nouveau modèle de coopération entre collectivités territoriales.

sation de l'économie et, à son instar, louer Suez, Veolia et autres multinationale, d'inventer et de développer la socialisation et l'internationalisation des métiers des services publics locaux ? Non, bien sûr, car cette « socialisation » paradoxale tourne court et mal dans une perspective publique. Car, à l'exception de certaines concessions de très longue durée et des formes très poussées,

Les opérateurs privés créent des espaces de mutualisation et de partage, mais bornés aux limites de leur groupe.

mais rares, de privatisation (telles que celle de l'industrie de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles), la gestion privée s'exerce de façon révoicable et avec des horizons temporels relativement proches, ce qui barre la route à la prise en compte du long terme et à tous les projets qui demandent du temps et une patiente capitalisation

des acquis. Elle tourne mal car elle aboutit à des positions de marché dominantes et à la privatisation des connaissances. Certes, les grands opérateurs privés créent des espaces de mutualisation et de partage, mais à finalité privée, et bornés aux limites de leur groupe. Et ce sont les collectivités territoriales qui doivent reprendre à leur compte ces chantiers, puisque l'État et l'Europe se cantonnent désormais le plus souvent dans l'organisation du « laisser faire ».

Mettre en place et systématiser la mutualisation

Comment réagir pour briser l'enfermement de la gestion publique dans les limites territoriales de chaque collectivité, tout en en conservant les bénéfices de l'organisation des services publics locaux (décentralisation, décisions locales et responsables, ouverture à la démocratie participative) ? Les formes « classiques » de coopération intercommunale (par constitution de syndicats intercommunaux, de communautés d'agglomération, etc.) sont bien sûr la première réponse, mais qui exige la mitoyenneté géographique, et un certain renoncement à l'autonomie locale. La création, sous l'égide des départements ou des régions, de services dédiés à l'assistance des collectivités à l'intérieur de leurs frontières en est une autre, mais elle suppose une volonté politique à ces niveaux, et son maintien au >>>

ANALYSES

Propositions pour des services publics locaux mutualisés

travers des épisodes électoraux. La voie complémentaire qui est proposée ici s'appuie sur une idée simple : celle d'une systématisation de la mutualisation entre collectivités locales (non nécessairement voisines géographiquement) des savoirs, des moyens et des projets, sur une base associative libre. Systématiser, c'est d'abord appliquer cette mutualisation aux savoirs et aux connaissances, bien sûr, mais aussi aux outils et moyens d'exploitation, aux projets de recherche et développement, aux innovations industrielles, toutes les fois où le partage est possible et bénéfique, de façon à renforcer l'efficacité et les performances des collectivités en les faisant accéder elles aussi aux économies d'échelle et aux effets de réseau. Systématiser, c'est ensuite aller au bout des conséquences de ce principe en matière d'organisation du marché, des problématiques de délégation de services ou de partenariat public-privé, et des problématiques des « connaissances ouvertes ». C'est enfin aller également au bout de ces conséquences en termes d'information et de contrôle des citoyens, en permettant aux professionnels de contribuer, aux côtés des usagers, à la formation d'une expertise collective répartie.

Centrale de négociation et contrôle des achats

Prenons, pour montrer la flexibilité et l'étendue des solutions apportées par cette idée simple, trois exemples pratiques de ces possibilités de mutualisation.

Premier exemple, celui des achats, et plus particulièrement de la mutualisation des phases de spécification technique, de négociation, puis de contrôle de qualité. En phase de spécification, le partage des expériences et des expertises entre techniciens de différentes collectivités permet de définir les cahiers des charges. En phase de négociation avec les fournisseurs, l'action conjointe des collectivités, en mandatant un *pool* réduit d'acheteurs, permet d'obtenir des conditions favorables. Enfin, après installation ou usage des équipements ou des produits achetés, le partage des expériences permet de déceler les défaillances de qualité

des produits, qui souvent ne sont détectables que sur de longues séries. Les gains d'efficacité apportés par la mutualisation apparaissent donc à plusieurs niveaux : en ce qui concerne la qualité des produits, par de meilleures spécifications, puis par un meilleur contrôle ; en ce qui concerne les prix d'achat, bien sûr ; et enfin, en ce qui concerne les coûts de gestion, quelques techniciens et acheteurs assurant pour plusieurs collectivités des tâches qui seraient répétées autant de fois hors mutualisation. Cette pratique de centrale de négociation et de contrôle de qualité est un bon exemple, en termes d'organisation, de ce qui peut être fait direc-

Renforcer les performances des collectivités en les faisant accéder aux économies d'échelle et aux effets de réseau.

tement entre une structure opérationnelle très légère, qui n'assure qu'un travail de coordination et d'animation, et les services techniques des collectivités qui se partageront les rôles selon les disponibilités et les compétences de leurs techniciens et de leurs acheteurs. Rien n'interdit que des collectivités distribuées aux quatre coins de l'Hexagone s'associent dans cette démarche, et rien n'empêche l'une de ces collectivités, partie prenante de cette démarche générale, de s'en abstraire ponctuellement pour certains produits, si ses spécificités la poussent dans ce sens.

Rendre coopérative la recherche et développement

Deuxième exemple, celui des programmes de recherche et développement. Les collectivités sont peu présentes dans ce domaine, à l'inverse des opérateurs privés et de leurs filiales d'ingénierie. Et seules quelques très grandes collectivités en régie pourraient envisager de s'y engager seules. Des projets collectifs de recherche pourraient pourtant être engagés au nom de plusieurs collec-

tivités, selon une organisation relativement simple et peu contraignante qui serait celle-ci : une structure légère assure le recensement des besoins, des vœux et des projets des différentes collectivités, fait émerger les projets qui recueillent suffisamment de soutiens ; puis elle assure pour ces collectivités la maîtrise d'ouvrage déléguée de ces projets et les confie aux laboratoires et centres de recherche. C'est une organisation de ce type qui a été adoptée au Royaume-Uni, entre quelques vingt-cinq sociétés privées « locales » (c'est-à-dire non filiales des grands opérateurs multinationaux) présentes sur le marché de l'eau et de l'assainissement. Elles perpétuent ainsi la tradition de recherche coopérative qui était en place avant les privatisations de l'ère Thatcher, afin de ne pas laisser aux opérateurs multinationaux le monopole de l'innovation. Et c'est également une organisation de ce type qui prévaut aux États-Unis pour le métier de l'eau, l'AWWARF assurant pour les municipalités américaines ce mode de fonctionnement. La solution proposée est donc en place, au Royaume-Uni, dans le cadre d'une industrie totalement privatisée, mais qui n'est pas en situation oligopolistique, et aux États-Unis, dans un secteur qui est resté largement municipal et public.

Des centres d'appels plus accessibles

Enfin, troisième exemple : celui des centres d'appels. Ces infrastructures, qui permettent de répondre aux demandes d'informations ou d'interventions des usagers sur des plages d'ouverture relativement larges, ont été mises en place par tous les grands opérateurs de services aux collectivités. Là encore, de telles réalisations sont inaccessibles pour des collectivités petites ou moyennes, et la mutualisation de tels projets est envisageable sans exigence de mitoyenneté ou d'intégration de gestion complète. Ces exemples pourraient être multipliés. Sans doute de nombreux obstacles (administratifs, juridiques, mais aussi psychologiques et politiques) seront à surmonter, mais les perspectives sont nombreuses et importantes.

Partenariats public-public

Ce projet de mise en place de stratégies et de pratiques de mutualisation s'adresse bien sûr aux collectivités ayant choisi la gestion publique directe. Mais il s'adresse aussi aux collectivités qui ont opté pour la gestion déléguée, puisqu'elles restent le plus souvent maîtres de leurs investissements et de leur gestion patrimoniale. Il pourrait aussi s'ouvrir aux prestataires privés qui accepteraient de jouer le jeu du partage des savoirs, mettant au service des collectivités leur disponibilité et leurs équipes, mais sans prétention hégémonique. La perspective proposée ici n'est donc pas celle d'une sanctuarisation des services publics locaux, mais davantage celle de l'établissement d'un vaste « partenariat public-public » qui servirait de socle solide à la gestion publique, et sur lequel pourraient ensuite se greffer, sans conduire à des dérives de marché, des « partenariats public-privé » locaux, là où les collectivités ne pourront ou ne voudront pas tout faire. Dans cette perspective, le rôle et le statut des connaissances sont cruciaux. L'extension des connaissances ouvertes (ou libres, ou publiques) doit accompagner et prolonger les coopérations publiques, et doit contrecarrer le mouvement inverse d'appropriation privée des connaissances et les dangers d'une extension abusive des droits de propriété intellectuelle. L'exemple donné par le mouvement des logiciels libres montre la voie à suivre et les potentialités industrielles de stratégies de coo-

pération très ouvertes. Les collectivités territoriales ont de multiples portes d'entrée pour agir dans ce sens : adoption et développement de logiciels libres ; ouverture de leurs bases de données techniques lorsque cela permettra de contribuer à l'élaboration de nouvelles connaissances ; partage, selon des formules à définir, des résultats des programmes de recherche et développement. Enfin, le rôle des citoyens, usagers et professionnels, est essentiel dans cette démarche. Celle-ci

doit être initiée par les collectivités et les décideurs élus, mais ces collectivités et ces élus doivent favoriser l'émergence d'une expertise citoyenne collective, qui les dépassera et pourra les défier.

L'expertise citoyenne comme potentiel

Les exemples montrant le potentiel créatif de l'expertise collective sont nombreux : celui des logiciels libres, déjà mentionné, comme Wikipédia ; dans le domaine très technique de l'énergie, celui donné par l'association Negawatt (www.negawatt.org). Les collectivités ont besoin de la créativité de cette expertise citoyenne, et sans elle la démocratie participative restera un vœu pieux.

Les principes d'action proposés sont finalement d'une simplicité extrême, et il est paradoxal que ces pratiques de co-opération très larges et très ouvertes (qui devraient d'ailleurs déborder largement les limites des territoires nationaux dans plusieurs domaines) ne soient pas déjà en place. Les raisons de ces retards sont certainement nombreuses, et liées aux histoires de la délégation de service public et de la décentralisation en France, et les propositions qui précèdent visent bien à se prémunir des dérives de l'une comme à préserver les acquis de l'autre. ■

» pascalarnac@yahoo.fr

