



Collectivités locales et Services numériques : intégration intercommunale et efficience budgétaire

Yannick Bouchet, Yann Bertacchini

► To cite this version:

Yannick Bouchet, Yann Bertacchini. Collectivités locales et Services numériques : intégration intercommunale et efficience budgétaire. RIMS : la revue internationale de management strategique, 2014, pp.1-4. hal-00958240

HAL Id: hal-00958240

<https://hal-univ-lyon3.archives-ouvertes.fr/hal-00958240>

Submitted on 13 Mar 2014

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.

Collectivités locales et Services numériques : intégration intercommunale et efficience budgétaire

Yannick Bouchet ybouchet@sitiv.fr
Docteur en SIC,
Magellan Stratégie, IAE de Lyon
Directeur du SITIV

Yann Bertacchini
Maître de Conférences, HDR (H.C), Expert près l'U.E
I.U.T de Toulon, département SRC
I3M lab-EA 3820

Introduction

Les villes sont bousculées par la restriction programmée, et déjà commencée, des dotations qu'elles perçoivent. Bien que les collectivités locales soient autonomes dans la gestion de leur budget les élus, principalement les maires, décident de l'affectation du budget, et celui-ci est constitué pour une large part de dotations (*environ 60%, pour les mairies du SITIV*)¹, dont la principale est la DGF (*Dotation Globale de Fonctionnement*) qui est versée par l'Etat. Si l'apport des contributions fiscales acquittées par les administrés-contributeurs peut sembler limité par rapport à l'enveloppe affectée, il n'en est pas de même dans le cadre d'un syndicat de communes fiscalisé qui voit l'évolution de sa fiscalité directement impacter le citoyen-payeur, car le syndicat intercommunal sans fiscalité propre n'a pas de dotation.

Face à cette situation, les structures recherchent des solutions et continuent d'apporter, à budget constant, un niveau de service équivalent à leurs administrés, voire en rajoutant un service *numérique*. Dès lors une des solutions qui est envisagé est d'informatiser une partie des services rendus. Pour ces raisons, la gouvernance de la ville de Saint-Chamond a contacté le SITIV pour l'étude de la possibilité d'un rapprochement.

La ville de Corbas fait partie d'un des deux membres du SIAIC (*Syndicat Intercommunal Autogestionnaire d'Informatique Communal*). Avant la dissolution, de celui-ci programmée au 31/12/2013, décidée dans le SDCI (*Schéma Départemental de Coopération Intercommunale*), les dirigeants (*Direction Générale et maire*) de la ville de Corbas sont entrés en contact avec la direction du SITIV et son président.

La direction du SITIV a régulièrement la nécessité de comprendre, analyser et traiter les difficultés de l'alignement des systèmes informatiques (SI) des villes avec les projets mutualisés ou à mutualiser. La réussite des efforts d'alignement de l'informatique nécessite le partage, avec le comité de pilotage (*instance regroupant les DG*), d'une vision commune. Hors il semble que cette vision commune, pour être partagée, doit être rendue compréhensible et programmable sous contraintes de faisabilité par les DG. Dès lors, se pose une interrogation fondamentale, le numérique doit-il être pris en charge par le budget de la commune ou doit-il être fiscalisé dans un syndicat ? Tout en estimant les incidences fiscales.

1°) Les collectivités locales, un budget cumulatif

Selon le Code Général des Collectivités Territoriales (*CGCT*)², le budget des collectivités est différent que l'établissement ait, ou pas, une fiscalité propre. Un syndicat de communes, comme le SITIV n'a pas de fiscalité propre (*ni de DGF*), c'est-à-dire qu'il ne dispose pas du droit de prélever l'impôt directement.

¹ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

² P 5 / LIVRE II / T Ier / Art L5210-1 à L5210-4 : CH II / Sec 3 / Art L5212-15 à L5212-17

La ville de Saint-Chamond souhaite faire un effort d'informatisation pour trouver dans les 3 à 5 ans, ce que les dirigeants du SITIV appellent, le standard « *SITIV* » et fiscaliser son informatique (*toute ou en partie*) dès 2014, pour retrouver des marges de manœuvres financières sur son budget communal. La direction du SITIV, favorise *et privilégie* la mutualisation vecteur d'économies, d'échelle, d'acquis d'expériences.

Le SITIV défend depuis quelques années, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, favorisant ainsi, ce que, Wenger, MacDermott et Snyder (2002), nomment les « *communautés de pratiques* ». Josserand E. et Saint Leger B. (2004) nous alertent en attirant notre attention sur le mode de fonctionnement des organisations, qui peut rendre difficile le mouvement vers des communautés de pratiques. En effet, pour ces auteurs, ces communautés peuvent pour des raisons principalement liées à la hiérarchie évoluer vers des groupes de travail, et ainsi conduire à la rupture de motivation et de dynamique des membres. L'enjeu est donc pour les dirigeants du SITIV de maintenir une sorte « *de réseau sociométrique* » (Mucchielli, 1998)³ avec les agents de ses villes. Les collectivités locales sont des organisations hiérarchisées et leurs organigrammes comportent de nombreuses strates. Dans cette configuration particulière définir puis mettre en action une logique de communication spécifique au projet et à ses acteurs.

2°) Communiquer pour entreprendre

Pour ces deux villes, le processus pour l'étude d'intégration a été différent. Pour la ville de Corbas, ce processus a nécessité une rencontre entre le président et le maire, accompagnée par leur DG respectives. La DG de la ville de Saint-Chamond connaît le fonctionnement et les apports du SITIV. Après avoir validé le principe d'une adhésion possible, les élus (villes et SITIV) ont demandé que soit évalué, par les DG, les aspects financiers et techniques d'un tel rapprochement. Pour les dirigeants du SITIV, les élus et les dirigeants de ces deux villes souhaitent que l'intégration au SITIV les aide à transformer leur collectivité locale, en les ancrant dans l'ère numérique. C'est donc semble-t-il, une action stratégique de leur part. Carr (2004) montre que l'anticipation des usages d'une technologie est une action stratégique pouvant apporter une différenciation.

3°) Faisabilité d'une intégration

Le SITIV a procédé en quatre étapes pour étudier la faisabilité d'intégration des villes afin d'éviter la prise de risques financiers et techniques. Ainsi les quatre phases, dont les directions semblaient avoir besoin, sont les suivantes :

- état des lieux financier par le cabinet « *Novance Public* ». L'état des lieux confié au Cabinet Novance (*pris en charge par les 3 collectivités : SITIV, Corbas et St Chamond*) a, permis pour les directions d'avoir une vision sur la répartition des coûts informatiques actuels dans chaque ville.

- état des lieux technique par le cabinet « *C4S* ». Le cabinet a fourni à la direction du SITIV un état de l'informatisation, et du niveau de celui-ci, des deux villes potentiellement entrantes. Le degré d'informatisation des deux villes paraît très différent. La ville de Corbas semble être, d'après le cabinet C4S, dans une trajectoire positive. L'informatisation de Corbas paraît correspondre, pour la direction du SITIV, à la strate d'une ville de sa taille. Le bilan fourni par *C4S* ne semble pas être identique pour St Chamond. En effet, le cabinet *C4S*, fait apparaître que la ville a un niveau d'informatisation (*et d'outils informatiques*) correspondant à une ville de moins de 10 000 habitants (*alors que St Chamond en a environ 36 000 ha*). La ville de St Chamond doit faire des efforts importants (*budgétaire, organisationnel, en changements*) pour rattraper le niveau d'informatisation de sa strate.

³ Qui reprend lui-même l'idée de Jacob Levy Moreno

- étude de l'effort d'informatisation (étude *par le SITIV et le cabinet « C4S »*) nécessaire par les villes et le SITIV pour que ces villes arrivent à ce que la direction du SITIV estime « le *standard informatique* », de la strate des villes du « SITIV ». Le SITIV estime que les villes nouvelles doivent effectuer cet effort dans les 3 à 5 ans après leur intégration, ceci afin de ne pas avoir à gérer un historique trop longtemps et gagner en efficience (*notamment par la mutualisation*) le plus rapidement possible.

La direction souhaite se faire aider par un cabinet n'ayant pas participé aux études préalables, ceci afin d'avoir un éclairage nouveau.

- étude avec le cabinet *KPMG* de la stratégie à adopter. Les échanges de la direction du SITIV, et du président, avec le consultant de *KPMG* ont été centrés dans un premier temps sur la recherche d'une réponse à la question : *comment s'y prendre pour calculer le budget d'entrée ?* Tout en respectant les principes de départ : *pas d'incidences budgétaires ni d'impacts fonctionnels* sur les villes existantes (*pas de pertes d'efficacités dans les services rendus*). Les calculs financiers ont repris les trois démarches ci-dessus en écartant les ressources humaines, qui semble-t-il, dans le cadre d'une prestation informatique, doit être estimé, a priori, à part. Le consultant, par une règle de trois définit le nombre d'agents nécessaires : 23 personnes⁴ divisées par 6 villes soit environ 3,8 agents (*Equivalent Temps Plein*). Pour lui, en fonction des critères ci-dessus, il faut environ 3,8 personnes en plus au SITIV (*par ville entrante*) pour intégrer les nouvelles villes. Pour la direction du SITIV, cette analyse semble intéressante, mais elle ne prend pas en compte la taille de la commune (nombre d'habitants, nombre d'agents, taille des services, nombre d'ordinateur ...)⁵. Ainsi, pour le consultant il ne peut pas y avoir de solidarité, de calcul avec la clé solidaire, ni de notion de taille pour l'entrée des nouvelles villes. Donc c'est la règle « *de trois* » qui est applicable. Dès lors une négociation entre les directions (*SITIV et Villes*) avec les villes s'engage sur cette base. Ces négociations aboutirent à un compromis que les directions (Villes et SITIV) ont proposé aux élus. Mi-avril 2013, le président et le directeur du SITIV ont présenté, à la demande du bureau municipal⁶ de Saint-Chamond, l'intérêt pour eux d'intégrer le SITIV, car ils leur semblent que le coût d'entrée, pour eux, paraît trop important (3,8 à 4 personnes à financer). Suite à cette réunion, les élus de la majorité remettent la décision finale à plus tard. A la suite de cette réunion, la direction de la ville ainsi que la direction du SITIV programment des réunions de travail afin d'examiner une solution d'intégration par étape. C'est-à-dire en étalant éventuellement les recrutements sur 3 ans, et en différant de façon synchronique les projets. Pour la ville de Corbas, dont le nombre d'habitants est plus faible d'environ 3,5 fois que celui de Saint-Chamond et le nombre d'agents environ deux fois plus faible, il a été décidé d'inscrire au budget 2 agents mutualisés.

Conclusion

Cette intégration éventuelle est pour les villes une rupture avec l'isolement de leur situation informatique précédente, semblent souhaiter de ne plus être seuls face aux évolutions du numérique et de ses usages et donc d'appartenir à un réseau. D'autre part, les collectivités locales paraissent se faire de plus en plus concurrence pour attirer des entreprises (et avec elles l'emploi), ainsi pour Claude Courlet (2008) il faut que les collectivités tissent des liens entre elles et il postule : « *les nouvelles exigences concurrentielles [entre territoires] s'appuient de nos jours d'avantage sur des effets relationnels* ». Entrer dans un syndicat c'est mettre-en-commun, en mutualisant des ressources et des projets, des actions et des systèmes.

⁴ Au SITIV : 23 agents sur budget « mutualisé » et 7 agents sur un budget personnalisé

⁵ Pour la direction du SITIV, ce peut-être éventuellement un élément ou une combinaison de critère ...

⁶ Le bureau Municipal regroupe, dans cette ville : les élus de la majorité, la DGS, les DGA et DST et le directeur de finances

Cette mutualisation contraint les collectivités impliquées dans cette mutualisation à construire des relations de confiance permettant ainsi de tisser des liens relationnels forts en relation avec leur environnement.

Le processus de pré-intégration est un système incrémental débutant par des rencontres avec les élus des villes *et les dirigeants* suivi d'un état des lieux et d'une estimation des coûts. Ces étapes d'extrémités sont reliées par des phases d'estimation technique de l'état des lieux et d'évaluation de l'effort nécessaire pour être en conformité avec les pratiques de fonctionnements informatiques des villes du SITIV. Les « commandes » politiques sont que les nouvelles villes n'impactent pas budgétairement ni fonctionnellement les villes existantes et sans *baisse de la qualité des services rendus*. Ceci sans perte d'efficience dans les services mutualisés qui leur sont apportés.

Bibliographie

Bertacchini Y. Bouchet Y. (2007), « Intelligence collective et portail territorial, du réel au virtuel », Communication au « 6e TIC & Territoire : Quels développements ? », 14 et 15 juin 2007, Université Lyon III, Lyon, 9p.

Bertacchini, Y., (2012). "Between information and communication process, the territorial intelligence, as a network concept & a framework to shape local development.", *International Journal of Humanities and Social Science*, IJHSS, ISSN 2220-8488 (Print), 2221-0989 (Online) <http://www.ijhssnet.com>, Vol. 2 No. 18 Louisville KY 40202, U.S.A, September.

Bertacchini, Y., Strasser, C. (2011)., « The breath of Creativity within SMEs/SMI organisation: from the inner potential to the competitive intelligence. », *Revue internationale d'intelligence économique*, 2011/1 (Vol 2), Ed : Lavoisier, Paris.

Bertacchini, Y.(2013), "Entre información y procesos de comunicación. LA INTELIGENCIA TERRITORIAL. », *Revista De Prácticas y Discursos, Cuadernos de Ciencias Sociales*, ISSN 2250-6942, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional del Nordeste, Argentine, 4th quarterly 2013.

Bouchet Y., (2013), « Les collectivités locales à l'ère du numérique, la construction d'une communication adaptée pour la mutualisation d'infrastructures digitales ». Colloque *VSST2013 : Veille Stratégique Scientifique et Technologique* : 23, 24 et 25 octobre 2013, INIST-CNRS de Nancy

Bouchet Y, Millet P.A (2011), « L'action communale à l'ère du numérique, analyse du processus à engager », Th 3. Internet une nouvelle approche de la gestion publique pour les collectivités territoriales, Colloque TIC-GRALÉ : « Nouveaux usages de l'internet dans les collectivités territoriales » - IAE de Nice, France, 24&25 11/2011, 20p.

Courlet C., (2008), *L'économie territoriale*, Grenoble, PUG, 135p.

Ferrary M. et Pesqueux Y. (2004), *L'organisation en réseau, Mythes et réalités*, PUF, 294p.

Mucchielli A., (1998), *Approche systémique et communicationnelle des organisations*, Armond Colin, 160 p.