

République Française



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Greffier	RHF	Sec P
Date arrivée : 17 JUIL. 2023					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finances	DOC	MOX	Charge COM	Charge Mission	Sec

Chambre Régionale des
Comptes Auvergne-Rhône-
Alpes

124-126 Boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 03

Fontaine, le 11 juillet 2023

N : Réf : DGS/ST/FB/LP/LCR/2023-034**N° Dossier :** D230403

Courrier avec A/R

Objet : Réponse du SITPI au rapport d'observations définitives

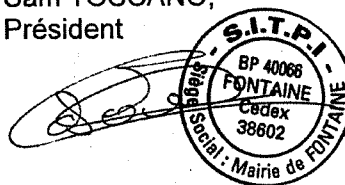
Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver dans ce pli la réponse du SITPI au rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes suite au contrôle qu'elle a effectué entre juillet 2022 et janvier 2023.

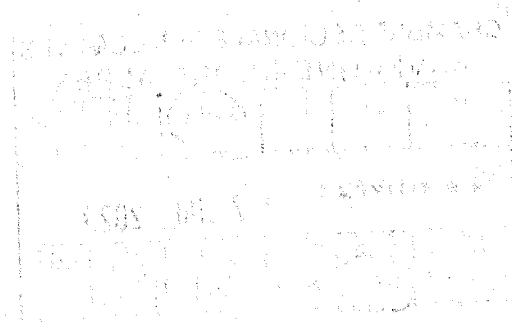
Conformément à l'article L243-6 du Code des Juridictions Financières, le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sera présenté au prochain comité syndical du SITPI qui devrait avoir lieu le 28 septembre 2023.

Vous en souhaitant une bonne réception, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Sam TOSCANO,
Président



02865A



Fontaine, le 11 juillet 2023

A l'attention de Monsieur le Président de la Chambre
Régionale et Territoriale Auvergne-Rhône-Alpes

Monsieur le Président,

Par courrier du 12 juin 2023, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale et Territoriale des Comptes (CRTC) concernant la gestion du SITPI pour la période 2017 à 2021.

Je tiens à souligner l'intérêt particulier que le SITPI a porté à l'examen de ses comptes et de sa gestion. En effet, le dernier contrôle remontant à 2004 dans une configuration nettement différente de l'actuelle, le syndicat a accueilli celui-ci dans une perspective d'amélioration continue. Cela s'est notamment traduit par la mobilisation pleine et entière des services du syndicat afin de produire les informations demandées de la manière la plus claire et la plus détaillée possible dans les délais impartis.

Le SITPI a connu sur la période contrôlée, et continue de connaître, des transformations majeures afin de le préparer aux défis actuels et futurs de la transition numérique : refonte de ses statuts, extension de son périmètre de trois à sept communes représentant 115 733 habitants, mise en place d'une infrastructure technique performante, sécurisée et résiliente, élaboration de documents stratégiques (feuille de route, plan de mandat) donnant de la lisibilité sur son action, mise en place d'une nouvelle organisation adaptée aux enjeux, professionnalisation de la fonction administrative, labélisations, ... Il présente à ce jour un savoir-faire reconnu d'où un intérêt certain de communes débouchant possiblement sur de nouvelles adhésions permettant de consolider et de développer encore la structure.

Ces premières nouvelles adhésions sont d'ailleurs en cours à l'heure actuelle de manière concrète pour quatre villes, adhésions qui ont toujours constitué le fil conducteur du syndicat en matière de stratégie de développement et de modalité d'accès à l'offre de service.

Le contrôle intervient donc à un moment charnière pour le SITPI au cours duquel il passe d'un fonctionnement historique à une structure d'Opérateur Public de Services Numériques (OPSN). En cela, il est un point d'appui pour des communes adhérentes dont la liberté d'administration et la manière de s'organiser est fondamentale pour répondre aux enjeux essentiels des années à venir : dématérialisation, sécurité...

Dans ce contexte, je me réjouis du constat positif partagé par la Chambre dans le rapport d'observations définitives notamment sur les points suivants :

- La reconnaissance de la situation financière solide du syndicat nonobstant le départ de la ville de Saint-Martin-d'Hères. Cette solidité permet de surmonter transitoirement ce retrait avec la confirmation de nouvelles adhésions de communes dans les six prochains mois.
- De nouveaux statuts entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2023 qui permettent notamment de mieux prendre en compte la réalité démographique du syndicat et de son usage par les villes. Il est aussi reconnu une nouvelle gouvernance améliorant la représentation des communes de moins de 10 000 habitants.
- Des contributions des villes en baisse régulière alors que dans le même temps l'offre de services s'est étoffée.
- La gestion des ressources humaines du syndicat qui « a connu des améliorations sur la période ». Il s'agit ici d'un levier important de la stratégie du syndicat fondée notamment sur sa capacité à

recruter et à maintenir des profils experts sur un marché sectoriel de l'emploi en tension forte et durable cumulée à un déficit d'attractivité des métiers de la Fonction Publique Territoriale.

- Une organisation plus adaptée aux enjeux liés aux systèmes d'information qui permet de mieux structurer l'activité d'assistance aux utilisateurs et de faire émerger une fonction d'ingénierie de projets. Plus généralement, la Chambre reconnaît que le SITPI a entrepris les changements organisationnels permettant de mieux répondre aux attentes des communes membres dans le cadre de son plan de mandat 2022-2026 et dans un contexte d'accélération de la transformation numérique.
- Une activité d'assistance aux utilisateurs reconnue comme le point fort du syndicat conforté par la nouvelle organisation précitée.
- Des communes globalement satisfaites du service rendu.
- La prise en compte d'un Plan de Reprise et de Continuité d'Activité (PRCA) qui constitue un facteur important de résilience des infrastructures concourant ainsi à la continuité du service public des villes adhérentes.

Les recommandations et préconisations de la Chambre identifient des marges d'amélioration qui pour certaines d'entre elles encouragent le SITPI dans les efforts déjà entrepris. Celles-ci constituaient déjà des axes de travail du syndicat au début du contrôle et certaines sont aujourd'hui achevées.

Plusieurs affirmations du rapport d'observations définitives méritent en revanche des précisions afin de davantage refléter la réalité objective de la situation du syndicat, de sa gestion, des services rendus aux communes et, partant, de tout son intérêt pour ces dernières.

Le SITPI, soucieux de la sécurité des systèmes d'information dont il a la charge, dispose déjà d'un dispositif de cybersécurité dans l'état de l'art solide et a entrepris, avant le présent contrôle, des actions allant encore dans le sens de leur renforcement.

Enfin, le rapport d'observations définitives incite clairement le syndicat et les communes adhérentes à étudier les autres options de coopération possibles pour répondre aux besoins des communes. Il convient tout d'abord de rappeler le contexte d'encouragement par l'État à davantage de mutualisation via des OPSN et que le SITPI est la seule structure de mutualisation informatique du sud-Isère. Cet encouragement est notamment matérialisé par des dispositifs comme celui de l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI) via son programme de cybersécurité destiné aux OPSN ou encore celui du service interministériel des Archives de France (« archivage numérique en territoire ») qui ont permis au SITPI de bénéficier d'aides financières. L'option d'un service commun avec la métropole de Grenoble a été clairement rejetée par les interlocuteurs des villes adhérentes tel qu'indiqué en page 16 du rapport. Ce rejet est principalement dû à des raisons intrinsèques liées aux modes d'organisation évoqués mais aussi aux réalités du territoire.

Dans cette optique et à la lecture du rapport d'observations définitives, il apparaît nécessaire de préciser la vocation du syndicat et, ce faisant, l'intérêt d'en être adhérent. Le bilan de la mutualisation notamment sur le plan économique doit ainsi être nuancé à l'aune de ces missions particulières. Enfin, le syndicat est bien évidemment attentif aux voies d'amélioration explicitées dans le rapport qui feront l'objet de mesures concrètes et verront les actions entreprises ou à entreprendre détaillées dans la présente réponse.

- **S'agissant de la situation financière du syndicat qualifiée de solide**

- La maîtrise des coûts

Sur le plan financier, la Chambre a pu noter que les contingents du socle obligatoire ont diminué de 23,9% depuis 2008 alors même que le périmètre technique s'étendait dans le même temps. Cette tendance baissière obéit à une stratégie partagée avec les communes. Le SITPI a rappelé à diverses

reprises qu'il a pour objectif « de concilier solidarité avec performances économique et technique ». Le souci d'un budget maîtrisé, et ce faisant de contributions des villes elles-mêmes maîtrisées, constitue donc le fil conducteur de l'action du syndicat. Cette stratégie et ses résultats visibles obéissent à un certain nombre de déterminants que sont l'innovation technologique permanente, le recentrage sur le cœur de métier, une nouvelle organisation plus adaptée aux enjeux, le télétravail qui a limité la hausse du coût de l'énergie et la recherche systématique de financements externes.

○ Les taux de réalisation

La Chambre relève des taux de réalisation des budgets faibles. Le SITPI, comme toute collectivité, réalise un budget prévisionnel qui, par définition, ne prend pas en compte certains événements ou certains changements d'orientation pouvant se produire en cours d'exercice. Le SITPI a adopté une attitude prudente permettant d'éviter le recours à de nouveaux appels de contingents en cours d'exercice.

En tout état de cause, ces taux de réalisation montrent des dépenses moindres par rapport au budget initial, en ligne avec les objectifs du SITPI de réduction de ses coûts. Les excédents dégagés en fonctionnement ont ainsi pu être répercutés dans les appels de cotisation des exercices suivants, avec une baisse déjà évoquée des cotisations des communes.

Par ailleurs, le SITPI ne fait pas exception par rapport à d'autres syndicats examinés par la Chambre, qui voient des taux de réalisation inférieurs, voire très inférieurs, à 90%. Le taux de réalisation moyen de 87% en section de fonctionnement du SITPI est très proche de taux de réalisation d'autres syndicats jugés récemment « globalement satisfaisant » par la Chambre.

Concernant les recettes d'investissement, les excédents en investissements ont été reportés sur les exercices suivants, permettant de ne pas utiliser l'autofinancement ou de ne pas avoir recours à l'emprunt pour équilibrer cette section. La Chambre a pris note de la volonté du syndicat de voter son budget d'investissement en suréquilibre suite à la confirmation récente de cette possibilité, faute d'autres solutions proposées jusqu'alors. Cela permettra notamment de tendre vers des taux de réalisation plus en adéquation avec son budget annuel d'investissement et ainsi de rendre plus lisible la section d'investissement.

○ La capacité d'autofinancement

Il ne peut être affirmé que les contingents des membres financent les investissements du syndicat.

Les contingents des communes sont versés en section de fonctionnement uniquement. Ils participent à la capacité d'autofinancement du syndicat via l'épargne disponible pour investir. Cependant, et depuis de nombreuses années, il n'y a eu aucun autofinancement, donc aucun transfert de la section de fonctionnement vers la section d'investissement, à l'exception des dotations aux amortissements réglementaires. Les investissements sont donc financés uniquement par ces dotations, par le Fonds de Compensation pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA) et par les excédents d'investissement.

Le niveau de liquidité, jugé excessif par la CRTC, n'est que la conséquence de l'excédent récurrent de la section d'investissement.

Le syndicat a fait la demande d'une reprise de cet excédent en section de fonctionnement. Celle-ci a été refusée par la Direction Générale des Finances Publiques au motif que le syndicat ne présentait pas de difficultés financières. Il convient de noter que le dispositif de reprise d'excédent, au caractère exceptionnel, a été jugé utile par le Conseil de Normalisation des Comptes Publics notamment pour les structures ayant des cycles d'investissement irréguliers, ce qui est le cas du SITPI.

○ L'analyse des coûts

Il est inexact d'affirmer que les charges indirectes n'ont pas été ventilées et affectées aux différents services, en particulier dans le calcul des coûts des pactes ou des premières conventions.

En effet, les modalités de calcul des pactes, applicables depuis 2012 et jusqu'à 2022, et reprises à l'identique dans le calcul des options à partir de 2023, se basaient sur une affectation précise des coûts directs et indirects, détaillée chaque année dans les révisions de ces pactes. L'évaluation des coûts des pactes est donc clairement et précisément documentée, et par déduction la compétence obligatoire l'est de même.

Par ailleurs, un travail de compréhension des coûts du syndicat a été mené par un cabinet extérieur, qui a permis une connaissance plus fine de ses coûts de fonctionnement. Les résultats ont pu être intégrés dans les modalités de calcul des pactes, mais n'étaient pas encore aboutis au moment de la fixation des coûts des premières conventions de prestations de services.

Concernant les activités liées à des communes non membres, il convient d'indiquer que, notamment du fait de statuts de nouveau attractifs, le SITPI limitera dorénavant son action aux seules communes membres, ce qui rend sans objet toute préconisation d'amélioration sur ce point.

L'amélioration de la compréhension de la structure de coûts du SITPI reste néanmoins un objectif, avec la mise en place d'une comptabilité plus précise.

- **S'agissant des ressources humaines**

Sur le plan des ressources humaines du SITPI, la Chambre a pu relever plusieurs tendances fortes qui découlent de la stratégie du syndicat d'améliorer son attractivité permettant, en concentrant en son sein un haut niveau d'expertise, de mieux répondre aux attentes des communes membres.

Certains ajustements seront effectués suite aux recommandations de la Chambre : les NBI qui ne sont plus motivées seront supprimées, une délibération clarifiant les autorisations d'absence sera prise.

- **S'agissant de la commande publique**

Le SITPI entend souligner que :

- Compte-tenu du volume de dépenses réelles, l'organisation mise en place par le SITPI pour gérer la commande publique est adaptée.
- La subdivision de la comptabilité en natures comptables permet d'obtenir une vision très précise de la computation des dépenses dont la faible dispersion en termes d'organisation des commandes, du processus centralisé de validation et du caractère exceptionnel des achats hors prévision budgétaire permettent leur identification.
- Les achats du SITPI, hors ceux ayant fait l'objet de procédures tel qu'exigé par la réglementation, comportent des achats exclus des marchés (loyers et autres redevances versés par le syndicat), des achats liés à une exclusivité sur les contrats de maintenance des logiciels, le recours aux centrales d'achat, des dépenses ne répondant pas à la définition de marchés, telles que des cotisations à des associations professionnelles et des achats en deçà des seuils autorisés, justifiant la mise en œuvre d'achats « hors marché ».

Année	2017	2018	2019	2020	2021
Montants marchés de travaux € HT	0	0	0	0	0
Montant marchés fournitures attribués € HT	126 168	17 441	17 803	303 521	48 720
Montant marchés services attribués € HT	40 292	30 188	26 116	54 514	34 272
Montant des achats hors marchés	375 816	330 116	459 173	473 926	289 420
- dont achats exclus des marchés (L2512-5 du CCP)	78 566	31 914	50 240	66 538	5 952
- dont achats avec exclusivité (R2122-3 du CCP)	120 110	90 367	159 066	185 772	143 752
- dont achats avec recours à une centrale d'achat (L2113-4 du CCP)	0	4 609	53 977	22 941	14 983
- dont dépenses ne répondant pas à la définition des marchés	5 077	5 493	5 500	6 587	5 937
- autres achats hors marchés	172 063	197 733	190 390	192 088	118 796
Montants totaux HT	542 276	377 745	503 092	831 961	372 412

Année	2017	2018	2019	2020	2021
Achats "hors marché, hors exclusivité, exclusions et centrales d'achat	32%	52%	38%	23%	32%

Source : SITPI

En définitive, aucune des procédures de passation des marchés du SITPI n'est irrégulière. En tout état de cause, il ne saurait être fait grief au syndicat d'utiliser les dispositions réglementaires adaptées à son fonctionnement (seuils, centrale d'achat, groupement de commandes, exclusivités). Celles-ci ont été conçues notamment dans un objectif de simplification et *in fine* d'optimisation des moyens, optimisation caractérisée comme nécessaire voire indispensable à maintes reprises par la Chambre dans le rapport d'observations définitives.

- S'agissant du bilan économique de la mutualisation

La Chambre tire un bilan purement financier de la mutualisation à partir de trois communes (non membres) sur les huit concernées, sans prise en considération de la trajectoire des contributions, des aspects qualitatifs apportées par la mutualisation et sur la seule base de deux exemples restrictifs et non révélateurs de la situation globale tant sur le fond que sur la méthode employée : les coûts liés à la reprise de compétences par la ville de Saint-Martin-d'Hères trois mois seulement après son retrait et les scénarii d'adhésions des villes pressenties. Les principaux « angles morts » de ce bilan résident notamment, d'une part, dans l'absence totale de prise en compte des villes adhérentes et, d'autre part, dans la durée couverte par l'analyse qui est insuffisante pour prononcer une quelconque conclusion.

- La reprise de compétences par la ville de St-Martin d'Hères

La reprise de compétences s'est traduite selon la Chambre par une externalisation des systèmes d'information concernés. La distinction entre externalisation et internalisation est essentielle par ce qu'elle suppose de niveau de services, de risques et de maîtrise du système d'information. La mutualisation, assimilable à une gestion en régie partagée, est à différencier très nettement d'une externalisation synonyme de réduction du niveau de service, différenciation que fait d'ailleurs l'ANSSI dans son guide de l'externalisation qui en dresse un certain nombre de risques.

Le SITPI opère une internalisation mutualisée qu'il convient de comparer à l'internalisation en régie directe. Une reprise de compétence *ex nihilo* sous la forme d'une internalisation en régie directe sur un périmètre concernant les seuls systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) et de gestion financière (SIGF), soit un périmètre restreint au regard de celui du SITPI, avec le même niveau de service et de risque, a été évaluée, factures à l'appui transmises à la Chambre, par le syndicat à 343 500 € environ de coût annuel d'exploitation. Il convient de mettre ce montant au regard de l'estimation de contribution d'une ville de 37 000 habitants évaluée à 286 000 euros avec quatre nouvelles villes adhérentes (source : analyse d'impact produite par le SITPI) et un service plus important.

La seule comparaison entre deux modes de gestion dont il est communément admis qu'ils ne sont pas comparables ne saurait donc suffire à porter une appréciation objective, sur la durée, des coûts informatiques globaux d'une collectivité. Cela constitue une limite forte à l'analyse portée qui plus est au bout de trois mois de fonctionnement seulement. Malgré ces réserves techniques et méthodologiques, il est conclu que « la mutualisation assurée par le syndicat n'apporte pas le gain d'efficience attendu ». Ces différences objectives fondamentales entre ces deux logiques différentes rendent impossibles toute comparaison stricte et, par voie de conséquence, une telle conclusion très discutable.

○ Les scénarii d'adhésions pour les villes pressenties

La lecture par la Chambre des scénarii d'adhésion repose sur une comparaison entre prestations et estimations de contributions issues de documents préparatoires à la fois en termes de coûts et de niveaux de services. Les tarifs initiaux des prestations de services sont qualifiés par la Chambre comme relevant d'une « analyse des coûts insuffisante » et dont les remboursements apparaissent « sous-estimés ». Le SITPI s'étonne que dans un même raisonnement, portant de surcroît uniquement sur la moitié des villes pressenties, ces mêmes tarifs initiaux considérés par la Chambre comme discutables soient considérés comme suffisamment fiables pour être utilisés comme points de référence pour une comparaison financière avec des estimations de contributions. Elle justifie pourtant ainsi les écarts et qualifie donc sur cette base les scénarios de « coûteux ».

S'agissant des niveaux de services relatifs aux prestations et aux adhésions, la Chambre n'a pas relevé les différences dans son rapport d'observations définitives alors que celles-ci sont pourtant fondamentales et de plusieurs ordres :

- *Sur le plan du périmètre des services apportés*

Les prestations de services apportées aux villes non membres concernaient exclusivement l'hébergement des applications sur le socle technique du SITPI, leur mise à jour, et l'assistance utilisateur. Les prestations connexes ne sont donc pas prises en compte alors qu'elles représentent une part importante de l'offre de service du SITPI auprès de ses adhérents, en couvrant certains outils de dématérialisation tels que le Système d'archivage Electronique ou l'Open Data, ou la dimension ingénierie de projets (passage à la M57 en finances comme en RH, prélèvement à la source, registre électoral unique...)

- *Sur le plan des achats*

Les villes bénéficiaires de ces prestations de services acquièrent elles-mêmes leurs licences et ne bénéficient pas du socle logiciel à jour, qui reste à leur charge (acquisitions, amortissements, moyens humains, mises à jour dont le niveau de sécurité dépend largement). En cas d'adhésion, la charge de ces derniers sera de facto transférée au syndicat, mutualisée et financée par les contributions sans surcoût, et viendra en déduction des charges de fonctionnement des communes. Cette baisse des dépenses n'est pas prise en compte dans l'analyse de la Chambre. De plus, en adhérant, les communes ont la possibilité d'utiliser les serveurs du syndicat pour leurs besoins propres, le SITPI offrant dans ce cas une prestation de type « IaaS » (Infrastructure As A Service). Cela leur permet de rationaliser et mutualiser les coûts d'acquisition de ces équipements tout en maîtrisant leur infrastructure par le droit de regard que procure l'adhésion.

- *Sur le plan de la souveraineté des données*

Le corollaire de la maîtrise des infrastructures est la souveraineté des données. Elle est une préoccupation pour les communes à la fois du fait de la nature des données qu'elles hébergent et du fait des offres croissantes des éditeurs liées à l'informatique en nuages ou « cloud ». Le SITPI constitue dans cette optique un instrument direct d'exercice de cette souveraineté aux mains des collectivités. Il

apporte ce service en régie directe de manière concrète à l'échelle de son territoire et depuis plusieurs années maintenant, confirmant la pertinence d'un portage public sur ce sujet.

- Sur le plan de la gouvernance

Les villes bénéficiant de prestations de services ne participent pas à la gouvernance du syndicat. Elles ne peuvent donc influencer sur ses décisions. Une adhésion permet, par le pouvoir de décision au sein du comité syndical, d'inscrire les villes dans une trajectoire commune en matière de systèmes d'information et, plus largement, de numérique, et de partager autour de leurs préoccupations communes : qualité et continuité de service, place du numérique dans la relation à l'utilisateur, informatique dans les écoles, souveraineté des données...

Au final, au regard des limites quant au fond et à la méthode employée évoqués plus haut qui ne sauraient être révélateurs du bilan de la mutualisation, il ne peut être soutenu que cette dernière n'apporte pas le gain d'efficacité attendu.

- **S'agissant de l'invitation à revoir le modèle du SITPI**

- **La carte intercommunale**

La Chambre invite clairement les villes et le syndicat à réinterroger la forme institutionnelle au profit d'autres formes conventionnelles (service commun, groupement de commandes...). Il convient de rappeler que les Préfets ont eu ces dix dernières années plusieurs occasions d'examiner la carte intercommunale, qu'il s'agisse des EPCI à fiscalité propre mais aussi des syndicats intercommunaux. Pour appliquer les orientations et prescriptions du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI), les Préfets disposaient de pouvoirs exceptionnels permettant notamment d'imposer la dissolution de syndicats intercommunaux, y compris avec l'opposition de la totalité des élus concernés. Or, le SITPI n'a jamais été visé dans les SDCI de 2011 et 2016, ce qui démontre bien que ni l'Etat ni même les communes membres ont douté, outre la légalité du recours au syndicat qui n'est pas discutable, de l'opportunité de recourir à cette forme d'organisation de la mutualisation en matière informatique.

- **Le classement du syndicat**

La Chambre conteste le classement du syndicat, initialement établi par une délibération du comité syndical du 19 décembre 1980 assimilant le syndicat à la catégorie des villes de 20 000 à 40 000 habitants. En premier lieu, ce classement a été validé par les services de l'Etat et, depuis lors, aucune critique n'a été émise par quiconque sur ce dernier, y compris lors du précédent contrôle effectué par la Chambre en 2004 alors que le syndicat comptait trois agents et quatre communes couvrant 99 000 habitants. En second lieu, la régularité du classement d'un syndicat doit être appréciée au regard de ses compétences, de l'importance de son budget et du nombre et de la qualification des agents à encadrer.

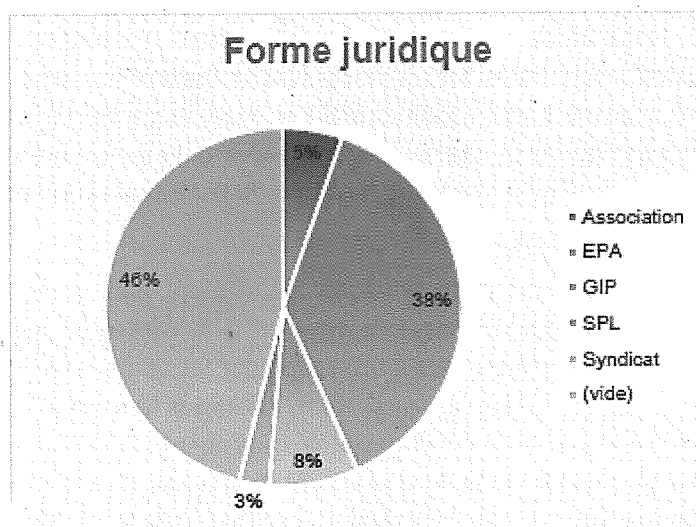
Or, le classement du syndicat est justifié de par les compétences exercées qui demandent un haut niveau de technicité difficilement accessible par les communes seules, des agents du syndicat qui du fait de leur nombre et de l'exercice de la compétence en régie directe induit un haut niveau d'encadrement, du degré de service exigé et du budget qui est conséquent.

La Chambre relève ensuite que la « légalité de l'emploi fonctionnel pour le poste de Directeur Général des Services » doit être réexaminée au regard de ce classement. Or, celui-ci étant, à ce jour, assimilé à une commune de 20 000 à 40 000 habitants, et les conditions de la création du poste étant réunies (délibération de création de l'emploi fonctionnel, arrêtés de nomination), cette légalité ne peut être contestée.

○ L'opportunité du maintien du syndicat informatique par rapport au service commun

Au-delà des avantages du syndicat de communes en matière informatique (personne morale dédiée, avec un budget et du personnel propre, une gouvernance propre, des moyens matériels et humains dédiés permettant une véritable réactivité...), le service commun a des limites, que connaissent en pratique certaines collectivités en matière d'informatique : difficultés en termes de gouvernance, absence de personnalité morale propre, impossibilité de conclure de marché public d'où la nécessité de créer en parallèle un dispositif conventionnel distinct de groupement de commandes, transfert d'autorité fonctionnelle selon que les agents effectuent leurs missions pour le compte de l'EPCI et des communes adhérentes induisant des risques en termes de responsabilité... Les limites et les freins inhérents à une telle organisation ont été clairement exprimés notamment par les villes adhérentes et par le syndicat. L'organisation en service commun, communauté de moyens sans personnalité juridique propre, de collectivités de taille très disparates interroge immédiatement l'objet qui doit être partagé, les finalités, la gouvernance et les attentes liés à un tel montage. Une telle hypothèse menacerait notamment l'existence du réseau de médiathèques porté par le SITPI par ce qu'il suppose en termes de partage et de convergence en matière de politiques communales de lecture publique. La perspective métropolitaine évoquée dans les statuts du syndicat fait référence à son possible rayonnement territorial et non à une quelconque forme institutionnelle du type service commun par exemple, le rayonnement du syndicat pouvant être aussi possiblement étendu aux territoires alentours.

Enfin, sur le plan national, il convient de constater que les OPSN sont majoritairement organisés sous la forme syndicale qui semble la plus adaptée pour concilier rationalisation des coûts et communauté de projets.



Source : étude « Le rôle et l'impact de la mutualisation sur la transformation numérique du service public local » réalisée sur 37 OPSN, DECLIC, 2020

● S'agissant de la sécurité des données

En complément des actions entreprises par le syndicat en matière de cybersécurité, le SITPI a procédé à des autoévaluations d'organismes faisant autorité, et aucune ne vient corroborer l'affirmation de « faiblesses relevées quant à la sécurité des données ».

Le remplacement des systèmes d'exploitation, en cours lorsque le contrôle a débuté, est désormais achevé. **La recommandation n°3 de la Chambre est donc déjà partiellement mise en place.**

Les contrôles d'accès aux bâtiments du SITPI sont sécurisés et satisfaisants.

Concernant le RGPD, la CRTC mentionne une violation de données signalée par le SITPI à la CNIL le 20/01/2020. Pour tout incident notifié à la CNIL, il convient d'indiquer que cette dernière procède à une instruction (<https://www.cnil.fr/fr/notifier-une-violation-de-donnees-personnelles>) à la suite de laquelle, la CNIL peut clôturer la procédure si celle-ci constate que :

- La violation ne porte pas atteinte aux données personnelles ou ne présente pas de risque pour les droits et libertés des personnes.
- Les personnes concernées ont été correctement informées.
- Des mesures techniques de protection appropriées ont été mises en place préalablement à la violation.

Elle peut aussi imposer d'informer les personnes concernées si elle constate que :

- Les personnes n'ont pas été correctement informées.
- Les mesures techniques de protection mises en place préalablement à la violation ne sont pas appropriées.

S'agissant de l'incident que le SITPI a notifié, la CNIL a clôturé l'incident et n'a formulé aucune observation. Les mesures de correction ont été immédiatement prises et l'incident n'appelait pas d'autres mesures particulières. Par ailleurs et en considération de la délibération de la CNIL n° 2019-118 du 12 septembre 2019 portant adoption de la liste des types d'opérations de traitement pour lesquelles une analyse d'impact relative à la protection des données n'est pas requise, les systèmes d'information pour lesquels le SITPI est le responsable de traitement ne nécessitent pas d'analyse d'impact.

Par conséquent et pour toutes ces raisons, la sécurité des données est satisfaisante.

● S'agissant de l'action du SITPI

Le SITPI a été fondé en 1974 par des villes qui avaient eu la vision de ce que pouvait représenter la solidarité intercommunale déclinée aux moyens informatiques qui, à cette époque, n'avaient aucune mesure avec ceux d'aujourd'hui. Le syndicat a su évoluer et permettre aux communes membres d'accéder à une offre faite de technologies qui se singularisent par leur avancée y compris à l'égard de collectivités de strates supérieures à celles qui le composent. Il est notable que cette offre de service, base d'un service public moderne, suscite l'intérêt sur le territoire voire la volonté de rejoindre le syndicat.

Dans ce contexte, la mutualisation représente, par la solidarité qu'elle induit, un moyen d'action en faveur de l'intérêt général et de l'enjeu démocratique d'égal accès au service public et au numérique. Elle permet aussi de traiter les enjeux liés aux systèmes d'information et plus globalement ceux liés au numérique indépendamment des structures commerciales.

● S'agissant des apports du SITPI

Une adhésion au SITPI permet aux villes de rejoindre une communauté de moyens et de projets. Elle concourt à mieux aborder des problématiques partagées qui sont de plus en plus difficilement accessibles seuls. Ces problématiques sont à regarder dans leurs multiples dimensions (souveraineté, sécurité, empreinte environnementale, montée en compétences des agents, qualité de service, proximité...) et dans la durée, au-delà du seul prisme budgétaire et financier, dans un contexte de raréfaction des ressources notamment humaines. Le SITPI a développé son activité autour des systèmes d'information allant de l'hébergement jusqu'à l'ingénierie de projet en passant par l'assistance et la formation. Les collectivités membres se sont donc dotées d'un outil leur permettant d'être accompagnées dans le changement réglementaire permanent par la mutualisation de la gestion de projet, des formations, des installations et paramétrages, de l'assistance....

- La mise à disposition d'un socle technique à jour et sécurisé

Le renouvellement technologique permanent induit des coûts de licence et de mises à jour que chaque organisation publique devra inévitablement absorber. Ces coûts, directs et indirects, suivent des courbes ascendantes pesant lourdement sur les coûts informatiques des collectivités. Les villes adhérentes bénéficient du socle technique mutualisé à jour.

L'orientation du SITPI vers les outils open source permet de limiter ces coûts. Pour le renouvellement des matériels et notamment des serveurs, le sens de l'histoire est clairement à la mutualisation des infrastructures. Il ne fait plus sens que des villes développent leurs propres centres de données. Le SITPI dispose de ses propres centres de données mutualisés répartis pour plus de résilience.

- Un écosystème numérique des collectivités fortement complexifié

La dématérialisation croissante des procédures a accru les échanges informatiques des collectivités avec d'autres entités (Préfecture, Trésorerie, URSSAF...). Elle a eu pour conséquence notable de complexifier l'écosystème informatique des collectivités qui appelle donc des besoins accrus en matière d'ingénierie de projets informatiques. Le SITPI prend en charge cette complexité pour les collectivités membres. Il est leur interlocuteur unique et les équipes informatiques des collectivités adhérentes sont déchargées de ces aspects.

- Des impératifs de continuité de service de plus en plus prégnants

La continuité de services publics aujourd'hui largement informatisés repose pour beaucoup sur la sécurité informatique. Cet impératif de continuité induit des moyens informatiques conséquents (compétences, matériels, licences, locaux, réseaux...).

Par son infrastructure sécurisée, le SITPI constitue une solution concrète pour les plans de continuité de services informatiques des villes ce que la Chambre reconnaît (« une continuité d'activité est prévue pour la redondance de tous les équipements »). De plus, la mutualisation des infrastructures informatiques concourt à la réduction de l'empreinte environnementale du numérique. Les moyens nécessaires aux centres de données sont mis en commun : climatisation, sécurisation des locaux, énergies, compétences, etc...

- Des enjeux non négligeables en matière de souveraineté des données communales

Les obligations réglementaires qui pèsent sur les collectivités se font croissantes (Règlement Général sur la Protection des Données notamment). La capacité à maîtriser ses données -la souveraineté des données- nécessite des compétences expertes de plus en plus difficiles à attirer. Cela nécessite aussi, outre une infrastructure à forte tolérance de panne composée de serveurs à haute performance, de l'ingénierie « système et réseau », un délégué à la protection aux données mutualisable. Le SITPI est un instrument direct d'exercice de cette souveraineté aux mains des collectivités. Elles maîtrisent les conditions de stockage des données tout en mutualisant les coûts.

- Une relation avec les usagers des services publics exigeante nécessitant une montée en compétence continue

Le SITPI contribue à la montée en compétences des agents des collectivités par l'amélioration continue collective via les groupes de travail (« groupes métiers »). Les évolutions réglementaires permanentes contribuent à un contexte de changement devenu lui aussi permanent. Ce constat rend critique la fonction de veille et induit une double difficulté à la fois fonctionnelle et technique pour les agents des villes. Cela nécessite pour aborder ces problématiques une ingénierie de projets par métier concerné que le syndicat fournit à ses adhérents. La mutualisation des outils au SITPI fait que ces problématiques de changement sont abordées collectivement. Cela permet de dégager une communauté de pratiques et d'usage. Cette saine émulation, rendue possible par la qualité d'opérateur public du syndicat, concourt à une montée en compétence collective et *in fine* à un meilleur service rendu aux usagers.

- Un réseau de médiathèques original apprécié des habitants

Le réseau des médiathèques opéré par le SITPI comprend le système d'information de gestion des bibliothèques (SIGB), le portail internet partagé (<https://www.biblio.sitpi.fr/>) mais aussi le partage du fonds documentaire entre les villes et une navette permettant de faire circuler les livres d'une bibliothèque à une autre. Ainsi, un Échirollois a la possibilité d'emprunter un livre dans une bibliothèque fontainoise et le rendre dans une autre bibliothèque au Pont-de-Claix.

En conclusion, il résulte de l'ensemble de ces éléments que le modèle du SITPI, qui a vocation à encore se développer ces prochaines années à la faveur notamment d'une extension de périmètre, conserve tout son intérêt pour ses adhérents : c'est la raison pour laquelle, le SITPI s'engage à améliorer encore plus ses modalités d'organisation et de fonctionnement, dans le respect à la fois bien évidemment des recommandations de la Chambre que le syndicat reprend à son compte et des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

Sam Toscano

Président du SITPI

