



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT MIXTE SOLUTIONS NUMÉRIQUES TERRITORIALES INNOVANTES (SOLURIS)

(Département de la Charente-Maritime)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 28 mars 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	8
1 PRÉSENTATION DE SOLURIS	9
1.1 Un syndicat gestionnaire d'un service public administratif	9
1.2 Une constante expansion	9
1.3 Un vaste champ d'intervention.....	10
2 LA GOUVERNANCE	13
2.1 Le fonctionnement des instances délibérantes	13
2.1.1 Un comité syndical peu mobilisé et peu informé	14
2.1.1.1 La fréquence limitée des réunions	14
2.1.1.2 Des attributions fixées par les statuts	14
2.1.1.3 Des questions abordées ne permettant pas de disposer d'une vision globale de l'activité15	
2.1.1.4 Le débat sur les orientations budgétaires.....	18
2.1.2 Des délibérations votées n'entrant pas dans le champ de compétence du bureau syndical.....	19
2.1.3 L'absence de présentation des décisions des présidents au comité syndical.....	20
2.1.4 La large délégation de signature accordée au directeur général des services	21
2.2 L'absence d'indemnités versées aux élus.....	21
2.3 Des missions à définir plus clairement.....	22
2.3.1 Une formulation très large de l'objet social et des missions dans les statuts.....	22
2.3.2 Des statuts peu explicites sur les services fournis en contrepartie de la cotisation syndicale obligatoire	23
2.3.3 Des prestations fournies à des tiers non adhérents, non autorisées par les textes	25
2.4 La gestion administrative des adhérents.....	29
2.4.1 Le suivi complexe des membres du syndicat	29
2.4.2 Une composition du syndicat qui n'autorise pas la perception du FCTVA par le syndicat	30
2.4.3 Un suivi satisfaisant des cotisations	30
2.5 L'information restituée aux élus et aux citoyens.....	31
2.5.1 La publicité des budgets et des comptes à améliorer	31
2.5.2 La publicité des marchés à améliorer	32
2.5.3 La cession d'un bien immobilier mal retracée	33
2.5.4 Des tarifs à clarifier	34

2.5.4.1	Des bases tarifaires pour les cotisations et forfaits « métiers » et « technologies » peu explicites.....	34
2.5.4.2	Des tarifs non exhaustifs et peu transparents.....	37
2.6	La réorganisation en cours	40
2.6.1	La démarche mise en place	41
2.6.2	L'organisation de Soluris en 2023 et le bilan de la réorganisation	42
2.7	Un projet stratégique peu formalisé	44
3	LE SUIVI DE L'ACTIVITÉ DE SOLURIS	45
3.1	Une présentation de l'offre de service peu transparente	45
3.2	Des rapports d'activités peu détaillés.....	46
3.3	Les réalisations en matière d'inclusion numérique	47
3.3.1	Le « pass-numérique »	48
3.3.2	Le recrutement de conseillers numériques France-Service.....	48
3.3.3	La formation des « aidants connect ».....	49
3.3.4	Les autres interventions.....	50
3.4	Les réalisations en matière de sécurité numérique	50
3.4.1	Le délégué à la protection des données mutualisé	51
3.4.2	Les services proposés en matière de cybersécurité	52
3.4.3	Les relations avec les autres acteurs de la cybersécurité.....	54
4	LA PRÉSENTATION DES COMPTES À AMÉLIORER.....	55
4.1	La qualité de l'information budgétaire	55
4.1.1	L'architecture comptable : la suppression récente d'un budget annexe.....	55
4.1.2	La création du budget annexe « plan de corps de rue simplifié » non effective	55
4.1.3	Le compte administratif de 2022 du budget principal et du budget annexe « Géoplateforme » incomplet.....	58
4.1.4	Un règlement budgétaire et financier succinct mais conforme au texte	58
4.2	Une qualité comptable à améliorer.....	59
4.2.1	La comptabilité d'engagement	59
4.2.2	La signature des bordereaux de titres et de mandats.....	60
4.2.3	Les achats de logiciels destinés à être revendus.....	60
4.2.4	Des erreurs dans la récupération de la TVA	62
4.2.5	Un assujettissement récent à la TVA	63
4.2.6	De nombreuses erreurs d'imputation comptable.....	64
4.2.7	Des écarts relevés entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire	66
5	LA SITUATION FINANCIÈRE	67
5.1	Les ressources de Soluris au budget principal.....	67
5.1.1	Le chiffre d'affaires commercial.....	69
5.1.1.1	Les ventes de matériel informatique.....	69
5.1.1.2	Les prestations de services	70
5.1.1.3	La vente de logiciels et de leur maintenance	71
5.1.2	Les cotisations des adhérents et les participations	71

5.1.3 Les revenus immobiliers et exceptionnels	72
5.2 Les dépenses de fonctionnement de Soluris au budget principal.....	72
5.2.1 Les charges à caractère général.....	72
5.2.2 Les charges de personnel.....	73
5.3 L'excédent de fonctionnement et l'épargne	74
5.4 Les investissements	75
5.5 Les résultats et la trésorerie du budget principal	77
5.6 La situation financière du budget annexe Géoplateforme 17.....	77
5.6.1 Les produits	77
5.6.2 Les dépenses de fonctionnement.....	78
5.6.3 Un résultat d'exploitation positif.....	78
6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	79
6.1 Les outils de gestion	79
6.2 L'évolution des effectifs.....	79
6.3 Le recours irrégulier à un emploi fonctionnel de direction	81
6.4 Le respect des obligations en matière de dialogue social.....	82
6.5 L'organisation du temps de travail	83
6.5.1 Le temps de travail des agents.....	83
6.5.2 Les comptes épargne-temps	83
6.6 La politique de rémunération	84
6.6.1 Le régime indemnitaire	84
6.6.2 La nouvelle bonification indiciaire	85
6.7 Les situations de cumul d'activité	86
6.8 La gestion de la flotte automobile	87
7 LA COMMANDE PUBLIQUE	89
7.1 Les achats de matériels et logiciels informatiques	89
7.1.1 Une mise en concurrence limitée des achats de matériels informatiques.....	89
7.1.2 Le manque de suivi des reconductions du marché d'achat de la suite logicielle « métiers »	91
7.2 Des marchés exécutés au-delà de leur échéance	92
7.2.1 Les logiciels de gestion des activités petite enfance et périscolaire.....	92
7.2.2 Les logiciels de gestion financière et de gestion des ressources humaines.....	93
7.2.3 Le logiciel de gestion des déchets	93
7.2.4 Le logiciel de gestion des autorisations d'urbanisme.....	94
7.3 Des achats sans mise en concurrence	94
7.3.1 Les logiciels <i>Madis RCPD</i> et <i>Madis Cyber</i>	95
7.3.2 Les achats de tickets-restaurant.....	96
ANNEXES.....	97
Annexe n° 1. Glossaire.....	98
Annexe n° 2. Évolutions du nombre et de la nature des adhérents de Soluris	100

Annexe n° 3. Cadre juridique des relations avec les adhérents.....	101
Annexe n° 4. Applicatifs de la solution logicielle « métiers » inclus dans la cotisation « solution métiers ».....	103
Annexe n° 5. Extraits des rapports d'orientations budgétaires	104
Annexe n° 6. Écart entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable ..	108
Annexe n° 7. Délégations au bureau et au président depuis le 1 ^{er} janvier 2018 ..	109
Annexe n° 8. Sujets prioritaires du plan stratégique 2021	111

SYNTHÈSE

Un opérateur public de service numérique historique

Le syndicat mixte Solutions Numériques Territoriales Innovantes – ou Soluris – de Charente-Maritime a pour mission la fourniture de matériel informatique et de logiciels à ses adhérents ainsi que la réalisation de prestations d'accompagnement, de conseil et de formation pour aider les collectivités dans leurs activités numériques.

Le nombre des adhérents, l'étendue des activités et l'importance des moyens humains et financiers du syndicat mixte ont progressé depuis sa création en 1985, où il avait vocation à mutualiser les achats de matériel informatique d'une quarantaine de communes. Soluris rassemble aujourd'hui un peu plus de 560 adhérents, situés principalement en Charente-Maritime mais aussi dans les départements limitrophes. Il emploie environ 70 agents. La plupart des collectivités territoriales de Charente-Maritime bénéficie des services de Soluris, à l'exception notable du département.

Des adhérents peu impliqués dans la gouvernance

La participation des collectivités adhérentes à la gouvernance de Soluris est très limitée. Le nombre restreint de réunions du comité syndical, le manque d'information communiquée aux adhérents sur le projet stratégique, les résultats de l'activité ou sur l'offre peu lisible de services et de leur tarification, ne favorisent pas leur implication. Le suivi de l'activité est peu formalisé. Le rapport d'activité, très succinct, ne rend compte que très partiellement des réalisations du syndicat.

La difficulté à mobiliser les élus du comité syndical a conduit à l'octroi d'importantes délégations de fonctions au président et au directeur général de Soluris, qui n'en rendent que très partiellement compte au comité syndical.

La diversification des missions et leur manque de définition

Les statuts de Soluris définissent ses missions d'une manière très générale et l'absence de projet politique clair n'a pas précisé les domaines d'intervention prioritaire. Les services proposés aux adhérents en contrepartie de leur cotisation sont définis par différentes formules aux contours et aux tarifs peu explicites.

Au fil du temps, Soluris s'est engagé dans la fourniture de prestations nouvelles, y compris à destination de structures non adhérentes pour lesquelles la législation n'autorise pas le syndicat à opérer. Des interventions dans le domaine de l'inclusion numérique, limitées cependant, ou de la sécurité informatique, domaine dans lequel le savoir-faire de Soluris est reconnu au niveau national, ont par exemple été initiées. Un dispositif consacré à l'information géographique a également été mis en place par Soluris et financé pour la plus grande part par le département qui n'est pourtant pas adhérent du syndicat mixte.

La chambre régionale des comptes relève le rôle important joué par Soluris en matière de développement informatique et numérique, mais constate que la large diversification qui a pu s'opérer ces dernières années, notamment avec les interventions spécifiques, a pu, en contrepartie, faire perdre de vue les missions essentielles du syndicat.

Une situation financière satisfaisante jusqu'en 2022

Les cotisations des adhérents et les reventes de matériels et prestations de services assurent à Soluris des ressources dont la progression est régulière (5,2 M€ en 2018 à 7,3 M€ en 2022). L'essentiel de ses charges de fonctionnement est constitué de la masse salariale qui a progressé rapidement au cours de la période examinée, dans des proportions identiques à celle du nombre d'agents employés.

Le syndicat mixte est peu endetté et a dégagé des résultats positifs au cours de chacun des exercices contrôlés. Ces résultats doivent cependant être considérés avec prudence. Les excédents ont été largement alimentés par des subventions perçues dans le cadre du plan « France Relance » en 2021 et 2022. Le caractère ponctuel et exceptionnel de ces aides, combiné à une incertitude au sujet de sa situation fiscale, faisant suite à l'assujettissement récent à la taxe sur la valeur ajoutée d'une partie de ses activités, font peser un risque sur la durabilité de cette situation financière.

Une gestion interne à améliorer pour accompagner la croissance de Soluris

La qualité de la gestion interne n'a pas progressé au même rythme que l'activité de Soluris.

La présentation des documents budgétaires et la fiabilité comptable nécessitent d'être améliorées. De nombreuses anomalies sont à signaler et leur correction contribuera à la qualité de l'information financière.

En matière de gestion des ressources humaines, les outils et méthodes mis en place doivent progresser pour tenir compte de l'importante augmentation des effectifs. Le syndicat doit par ailleurs se conformer sur plusieurs points aux textes en vigueur, concernant le respect des obligations en matière de dialogue social, la rémunération des agents ou encore de l'évolution de leur situation administrative.

De même, la gestion de la commande publique présente d'importants dysfonctionnements. Une partie significative des marchés ne respectent pas les règles de la commande publique. Il en résulte un défaut de mise en concurrence et d'égalité entre les fournisseurs.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : présenter en comité syndical le résultat des consultations relatives à la commande publique et les conventions signées avec des tiers [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 2. : mettre en conformité les statuts avec l'article L. 5721-2 du CGCT, et en conséquence ne plus intervenir pour le compte de tiers non adhérents ou privés, le cas échéant en promouvant l'adhésion des bénéficiaires actuels non adhérents [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 3. : publier les documents budgétaires, les délibérations et les comptes rendus du bureau syndical ainsi que les décisions de la présidente sur le site internet et plus généralement tout acte réglementaire communicable, dans le respect de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 4. : établir des barèmes explicites des tarifs votés selon le niveau d'équipement et faire figurer cette information sur la facture [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 5. : revoir les bases de tarification des cotisations et des solutions « métiers » et « technologies », établir une tarification et détailler le calcul du montant des cotisations et des solutions « métiers » et « technologies » [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 6. : mentionner la liste exhaustive des logiciels proposés aux adhérents et préciser les conditions tarifaires de leur facturation aux adhérents [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 7. : comptabiliser les achats de licences d'utilisation des logiciels destinées à ses adhérents en charges de fonctionnement, conformément aux règles comptables en vigueur [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 8. : mettre en place des outils informatiques de suivi de la carrière et des contrats des agents [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 9. : régulariser la situation statutaire du directeur général des services en mettant fin à son détachement sur un emploi fonctionnel irrégulier [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 10. : mettre en place un suivi de l'utilisation des véhicules de service et des consommations de carburant, soumettre au comité syndical les règles de remisage des véhicules au domicile des agents en tenant compte des réelles contraintes professionnelle et valoriser les avantages en nature accordés [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 11. : mettre en place un suivi fiable des échéances des contrats et marchés [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 12. : respecter les seuils de dépenses rendant obligatoire une mise en concurrence [**non mise en œuvre**].

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Conformément à l'article L. 211-4 du code des juridictions financières (CJF), le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte « Solutions numériques territoriales innovantes » (Soluris) a été inscrit au programme 2023 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine pour la période courant à partir du 1^{er} janvier 2018.

Conformément aux articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du CJF, une lettre d'ouverture du contrôle a été adressée 20 juillet 2023 à l'ordonnatrice en fonctions Mme Céline Viollet, présidente du syndicat mixte et à M. Jean-Marie Roustit, ancien ordonnateur du 1^{er} janvier 2018 au 7 octobre 2020. Ils en ont accusé réception le 21 juillet 2023.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu avec l'ordonnatrice le 31 août 2023. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du CJF, s'est déroulé le 30 novembre 2023 avec l'ordonnatrice en fonctions et le 1^{er} décembre 2023 avec l'ancien ordonnateur.

Les observations provisoires ont été adressées à l'ordonnateur et à l'ancien ordonnateur le 31 janvier 2024, qui en ont accusé réception le jour même.

Un extrait a été adressé au département de la Charente-Maritime, au directeur général des services et à un agent de l'organisme contrôlé, le 31 janvier 2024. Tous en ont accusé réception le jour même.

Une communication administrative a été adressée au comptable public le 31 janvier 2024, qui a transmis sa réponse le 6 février 2024.

L'ordonnateur ainsi que l'agent susmentionné ont adressé leurs remarques le 22 février 2024, enregistrées au greffe de la chambre régionale des comptes le 7 mars 2024. Les autres destinataires n'ont pas transmis de réponse.

Les présentes observations ont été délibérées le 28 mars 2024.

1 PRÉSENTATION DE SOLURIS

1.1 Un syndicat gestionnaire d'un service public administratif

Initialement syndicat mixte pour l'informatisation communale en Charente-Maritime, Solutions Numériques Territoriales Innovantes-Soluris (depuis 2015) a été créé par arrêté préfectoral du 29 janvier 1985. Il siège à Saintes en Charente-Maritime. Il se classe parmi les établissements publics, en vertu de l'article L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Son activité, sous réserve de l'appréciation du juge administratif, relève d'un service public administratif (SPA). La jurisprudence¹ pose trois critères pour qualifier un service public de SPA, qui sont remplis par le syndicat :

- l'objet : les activités ne doivent pas *a priori* pouvoir être exercées par une entreprise privée, la finalité de l'activité n'étant pas commerciale ;
- le financement doit être issu essentiellement de subventions, sans corrélation entre le prix payé et le coût réel du service, ce qui est le cas pour l'essentiel de l'offre de Soluris ;
- les modalités de fonctionnement du service s'apparentent à une administration.

Les relations entre Soluris et ses adhérents sont qualifiées de relations « *in-house* » (cf. annexe n° 3). Soluris intervient dès lors, pour le compte de ses adhérents, dans le cadre de contrats de quasi-régie ou contrats de prestations intégrées, qui sont exclus du champ d'application du code des marchés publics. Soluris est cependant soumis au code des marchés publics pour le choix de ses fournisseurs.

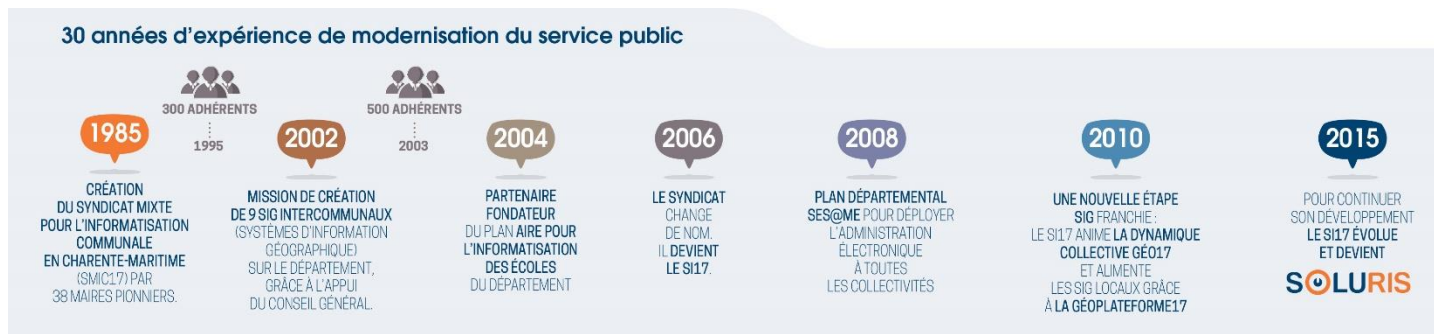
1.2 Une constante expansion

Soluris associait, à sa création, une quarantaine d'adhérents, essentiellement des communes. L'objet du syndicat était d'accompagner ses membres dans le déploiement de l'informatique. À l'origine son rôle était principalement celui d'une centrale d'achats de matériel informatique. Très rapidement, face aux enjeux de modernisation des services et de dématérialisation, ses activités se sont diversifiées et se sont étendues à la fourniture de prestations informatiques et de revente de logiciels.

Le syndicat s'est ensuite développé et a franchi le cap des 500 adhérents en 2003, au sein desquels les communes restent majoritaires.

¹ Arrêt du Conseil d'État du 16 novembre 1956, *union syndicale des industries aéronautiques*.

Schéma n° 1 : évolution de l'activité du syndicat mixte



Source : site Soluris - www.Soluris.fr

Le syndicat comptait, au 1^{er} juillet 2023, 563 adhérents², principalement situés en Charente-Maritime, mais aussi dans les départements limitrophes.

Soluris est un syndicat mixte dit « ouvert », puisqu'il comprend, outre des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'autres personnes publiques auxquelles les articles L. 5721-1 et suivants du CGCT sont applicables³. Il est dirigé par un comité syndical et une présidente. Un bureau syndical a été mis en place et comprend 18 membres issus du comité syndical. Le directeur général des services du syndicat, agent public, gère l'activité au quotidien.

1.3 Un vaste champ d'intervention

Selon le directeur général des services de Soluris, les activités peuvent être classées en trois domaines :

- équipement des collectivités (et de leurs établissements rattachés) : fourniture de matériels et de logiciels, voire de prestations (ex. télécommunications) permettant d'exercer le service public de manière efficiente ;
- soutien opérationnel au quotidien : formation des agents des adhérents sur l'utilisation des solutions déployées et assistance en cas de besoin, afin de garantir la maîtrise des outils et

² Soit la quasi-totalité des communes du département de la Charente-Maritime (440 sur 462), 13 communes du département des Deux-Sèvres et une commune du département de la Vienne, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (14 dont un du département des Deux-Sèvres), des syndicats intercommunaux (57 dont un du département de la Charente), des syndicats mixtes (neuf dont un du département des Deux-Sèvres), des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (25 CCAS ou CIAS, dont un du département des Deux-Sèvres), la régie d'Exploitation des Services d'Eau de la Charente-Maritime (RESE), le service départemental d'incendie et de secours de la Charente-Maritime (SDIS 17), le centre de gestion de la Charente-Maritime (CDG 17) et l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise (IIBSN). Soluris compte en 2023 18 adhérents hors Charente-Maritime (16 dans les Deux-Sèvres, un dans la Vienne et un en Charente).

³ À l'inverse les syndicats mixtes composés exclusivement de communes ou d'EPCI sont qualifiés de syndicats mixtes « fermés » et observent d'autres dispositions du CGCT.

garantir la continuité du service public. Il s'agit d'un rôle de support, à l'image d'un service informatique interne ;

- conseil et accompagnement des collectivités sur la transformation numérique, sur les aspects techniques et organisationnels, en particulier pour la préparation et la gestion des changements induits par la dématérialisation. Le conseil s'étend à de nombreux pans de l'activité d'une collectivité : parapheur électronique, référentiel général de sécurité (RGS⁴), cybersécurité, règlement général sur la protection des données (RGPD), les relations avec les citoyens (sites web, téléservices, etc.), le domaine social (inclusion numérique), le domaine scolaire (informatique à l'école), la sécurité (vidéoprotection).

Outre son activité historique d'achat et de revente de matériel et de logiciels bureautiques, fournis par un prestataire sélectionné après consultation en 2015, Soluris propose une suite logicielle destinée plus spécifiquement aux activités des petites communes, fournie dans le cadre d'un forfait « métiers » depuis 2009 (cf. 2.3.2). Cette suite comprend des outils comptables et financiers, de gestion des ressources humaines, de l'état civil, des actes administratifs et du fonctionnement des instances, des élections (cf. annexe n° 4). Soluris propose également un service de supervision de la sécurité des serveurs et postes informatiques et de sauvegarde des données « métiers » (forfait « technologies », cf. 2.3.2).

Soluris fournit de nombreuses autres solutions logicielles : de gestion financière et comptable, de gestion des ressources humaines pour des collectivités ou organismes publics de taille plus importante, de gestion des cimetières, des ordures ménagères, des bibliothèques, des autorisations d'urbanisme, ou encore pour le développement de sites web. Soluris distribue également des logiciels spécifiques pour la gestion de foyers logements, d'Ehpad, de crèches et haltes garderies, le portage de repas, ou enfin pour les écoles (environnement numérique). Ces solutions sont suivies dans le temps, les adhérents bénéficiant ainsi d'un renouvellement des droits d'usage et des mises à jour.

Soluris ne développe qu'à la marge des solutions logicielles en propre. Le syndicat s'est toutefois lancé dans le développement d'un logiciel libre de gestion d'accompagnement à la mise en conformité de collectivités territoriales au règlement général sur la protection des données (RGPD), *Madis RGPD*⁵, d'un logiciel libre d'accompagnement à l'amélioration de la protection

⁴ Le référentiel général de sécurité (RGS) est pris en application du décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives. Le RGS définit un ensemble de règles de sécurité qui s'impose aux administrations pour la sécurisation de leurs systèmes d'information notamment dans le cadre des téléservices et des échanges électroniques qu'elles proposent, entre l'administration et les usagers ou entre administrations. De façon générale, pour tout autre organisme souhaitant organiser la gestion de la sécurisation de ses systèmes d'information et de ses échanges électroniques, le référentiel général de sécurité se présente comme un guide de bonnes pratiques conformes à l'état de l'art. La version initiale du RGS (v.1.0) a été rendue officielle par arrêté du Premier ministre en date du 6 mai 2010. Une version 2.0 a été publiée par arrêté du Premier ministre du 13 juin 2014. Elle est applicable depuis le 1^{er} juillet 2014. Voir le site de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). « Le Référentiel général de sécurité (RGS) » (<https://cyber.gouv.fr/le-referentiel-general-de-securite-rgs>).

⁵ Soluris a eu recours à des prestataires informatiques pour le développement de l'outil *Madis RGPD*. Il s'agit d'un logiciel web libre qui s'installe sur un serveur web et est accessible via des navigateurs web. Son interface responsive permet un accès depuis les clients mobiles. Une seule instance installée sur un serveur permet de déployer plusieurs centaines de collectivités. Chaque collectivité dispose de compte, déclaré sur le serveur, limité au périmètre de sa collectivité, lui permettant de renseigner les registres (traitements, sous-traitants, demande de

des collectivités face aux risques informatiques *Madis Cyber*⁶ et, enfin, d'un outil de gestion partagée des agendas, des messageries et des tâches (*GEDEON*, développé en interne). Soluris gère par ailleurs une plate-forme de mise à disposition de données cartographiques « Géoplateforme 17 ».

Soluris assure un suivi technique des matériels, dans le cadre d'un contrat de maintenance ou sur demande ponctuelle des adhérents s'ils n'ont pas souscrit de contrat, et une assistance sur les logiciels bureautiques et certains logiciels métiers proposés aux adhérents⁷, services assurés par une direction « Exploitation » (installation de matériel et maintenance), et une direction « Centre service » (expertise métier). Les deux services sont organisés en centre d'appel téléphonique. Concernant la maintenance, Soluris intervient en général sur du matériel qu'il commercialise, mais parfois sur du matériel acheté auprès d'autres prestataires informatiques. Le directeur de l'exploitation a cependant indiqué que peu d'adhérents y avaient recours.

Soluris propose une solution pour le déploiement du Wi-Fi dans les espaces publics et a récemment développé, avec un partenaire, une solution pour l'optimisation des dépenses énergétiques avec le déploiement de capteurs intelligents surveillant en temps réel les flux énergétiques (température, éclairage, etc.) des bâtiments publics, offrant une visibilité précise de la consommation, et une solution de vidéoprotection (projet « Smart city » à compter de 2020).

Dans le cadre du développement des téléservices et des échanges électroniques entre l'administration et les usagers, celle-ci doit garantir la sécurité de ses systèmes d'information, conformément au RGS. Soluris propose un accompagnement sur site pour la production d'un dossier d'analyse des risques et d'un plan de traitement.

Le syndicat a développé des offres en interne comme des prestations de télé-sauvegarde de données ou d'accompagnement au développement de sites internet, pour lesquels Soluris propose un hébergement chez un prestataire extérieur. Plus généralement, Soluris peut intervenir sur devis selon les besoins spécifiques des adhérents.

Depuis 2019, Soluris s'est engagé dans des projets d'inclusion numérique. Il agit également, depuis 2018, pour contribuer à la sécurité informatique des collectivités avec par exemple le déploiement d'un délégué mutualisé à la protection des données (DPD), la fourniture de solutions de sauvegarde, d'anti-virus ou encore d'anti-rançongiciel.

Il organise également des formations collectives gratuites pour certains logiciels qu'il propose, dont les logiciels de bureautique, ainsi que des cours sur la sécurité numérique et la protection des données, dans ses locaux ou sous forme de webinaire, ainsi que des formations payantes, sur devis. Il organise également des sessions de sensibilisation des agents et des élus à la cybersécurité.

L'activité du syndicat le classe parmi les opérateurs publics de services numériques (OPSN), structures publiques d'accompagnement numérique des collectivités ou autres organismes publics, qui peuvent être de natures diverses : syndicats, associations, agences techniques départementales, etc. Soluris adhère à l'association Declic, structure qui entend

personnes concernées, violation de données), mesurer sa maturité, identifier et mettre en place des actions de protection, documenter sa conformité, générer son bilan ou encore accéder à son tableau de bord.

⁶ Soluris a fait appel à une entreprise prestataire pour le développement.

⁷ Suite logicielle du forfait « métiers », logiciel comptable et de gestion des ressources humaines pour les organismes importants notamment. Pour d'autres logiciels, l'assistance téléphonique est prévue dans le prix de l'abonnement annuel, certains éditeurs assurant eux-mêmes cette prestation.

féderer ces opérateurs. Le directeur du syndicat est vice-président du conseil d'administration de cette association.

La plupart des adhérents de Soluris sont des collectivités territoriales de petite taille. La variété des services, proposés d'une manière mutualisée, garantissant ainsi une péréquation tarifaire, leur permet d'accéder à des outils et des expertises, réservés en général à des structures beaucoup plus importantes, en raison des coûts. Les organismes de taille modeste peuvent ainsi bénéficier d'un DPD, d'un anti-rançongiciel, d'un soutien en cybersécurité dans le cadre des solutions mutualisées proposées par Soluris, de l'accès à une centrale d'achat de matériel informatique, assorti d'un conseil technique.

Soluris essaie, de manière générale, d'assister au mieux ses adhérents et notamment les petites collectivités. À titre d'exemple, il assure le suivi et la maintenance de logiciels peu diffusés parmi les adhérents et, par conséquent, peu rentables, dans un souci de préserver au mieux les intérêts et les finances de ses adhérents en leur évitant des changements de solution logicielle.

2 LA GOUVERNANCE

Juridiquement, le cadre de gouvernance du syndicat mixte « ouvert » situation de Soluris, est fixé par les articles L. 5111-1 à -8 (dispositions générales), L. 5721-1 à -7 (organisation et fonctionnement) et L. 5722-1 à -7 (dispositions financières) du CGCT.

2.1 Le fonctionnement des instances délibérantes

Le CGCT ne procède qu'à un encadrement juridique limité de la gouvernance des syndicats mixtes. Les règles de composition des instances de gouvernance des syndicats mixtes ouverts sont fixées par leurs statuts et approuvées par le préfet, conformément à l'article L. 5721-2 du CGCT. Le syndicat Soluris est administré par un comité syndical et un bureau. Leur fonctionnement est décrit à l'article 6 de ses statuts.

Le comité syndical est constitué d'un représentant de chaque adhérent, quelle que soit son importance, renouvelé en début de chaque mandature. Sa composition est modifiée régulièrement, lors des assemblées du comité syndical, pour tenir compte des nouvelles adhésions et des retraits. Le bureau comprend un président, six vice-présidents, un trésorier et dix autres membres, élus par le comité syndical lors de son renouvellement. Il ne compte plus que 17 membres depuis le 4 décembre 2020, à la suite du décès de l'un d'entre eux. Il n'a pas été procédé à son remplacement. Les statuts n'ont pas prévu expressément une procédure de renouvellement des membres du bureau (décès, retrait de l'adhérent, démission, etc.) pendant la mandature en cours. Il conviendrait d'y remédier.

Les statuts ne décrivent pas les missions du trésorier. Le directeur général des services de Soluris a transmis un document explicatif des missions, mais qui n'a pas été validé en comité syndical, ce qu'il conviendrait de faire.

2.1.1 Un comité syndical peu mobilisé et peu informé

2.1.1.1 La fréquence limitée des réunions

La fréquence de réunion du comité syndical et les règles en matière de quorum ne sont pas prévues par les textes, ni par les statuts. Celui-ci se réunit deux fois par an. La règle en matière de quorum, appliquée dans les faits, est l'obligation de présence d'une majorité de représentants des adhérents. Les élus donnant pouvoir sont considérés comme présents. Si le quorum n'est pas atteint les membres sont convoqués à nouveau la semaine suivante et la session se tient dès lors, même en l'absence de quorum.

À compter de la réunion du comité syndical du 3 décembre 2021, l'identité des personnes ayant donné un pouvoir est clairement signalée. Les délibérations relatives à la tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) ne précisent pas cependant si certains élus ont donné un pouvoir.

Le comité syndical se réunit trois fois par an à l'issue d'une seconde convocation, le quorum n'étant jamais atteint, sauf lors de l'installation du nouveau comité syndical le 24 septembre 2020, grâce à la comptabilisation des pouvoirs donnés (288 présents, trois pouvoirs, soit 291 élus présents ou représentés pour 579 adhérents). La participation est faible, certaines réunions ayant rassemblé moins de 100 adhérents, alors même que ces derniers peuvent participer en visioconférence.

2.1.1.2 Des attributions fixées par les statuts

Les attributions du comité syndical sont limitativement énumérées dans les statuts. Il a compétence pour :

- le vote du budget et des crédits supplémentaires, l'institution et la fixation des taux ou tarifs de taxes, redevances, cotisations ;
- la souscription des emprunts ;
- l'approbation des comptes administratifs ;
- décider des dispositions à caractère budgétaire ;
- décider des modifications des conditions initiales de composition de fonctionnement et de durée du syndicat informatique ;
- les créations de postes ;
- les actions judiciaires ;
- l'adhésion du syndicat à un autre établissement ;
- l'adoption du règlement intérieur des instances ;
- l'établissement de la liste de membres du bureau syndical.

En application des statuts, un certain nombre de compétences ont été déléguées au bureau et au président.

La chambre observe ainsi que les statuts n'ont pas prévu que le comité syndical dispose d'une clause générale de compétence, comme c'est le cas pour les communes et les EPCI. Cette rédaction restrictive, puisque le comité syndical n'est pas chargé de manière explicite « *de régler*,

par ses délibérations les affaires » du syndicat⁸, est susceptible de limiter son intervention et d'aboutir à des situations de blocages. En effet, le président et le bureau ne peuvent intervenir par ailleurs que sur la délégation du comité syndical, fragilisant les décisions des différents organes, qui peuvent dès lors être contestées plus aisément.

2.1.1.3 Des questions abordées ne permettant pas de disposer d'une vision globale de l'activité

Une liste restreinte des sujets évoqués en comité syndical

La première réunion de l'année concerne le DOB. Lors de la seconde réunion, le mois suivant, le comité syndical délibère sur le budget principal et les budgets annexes (comptes administratifs, budgets primitifs, affectation des résultats, comptes de gestion du comptable public), vote les tarifs, entérine les modifications du tableau des emplois. En fin d'année, il délibère sur les modifications budgétaires et parfois certaines questions tarifaires et le tableau des emplois. L'évolution du périmètre du syndicat est votée lors de chaque réunion.

Les délibérations récurrentes susmentionnées ont représenté l'essentiel des décisions prises par le comité syndical (127 sur 145, pendant la période examinée). Parmi les autres délibérations, 14 concernent les élections des instances syndicales en 2020, des questions d'ordre budgétaire et comptable (règlement budgétaire et financier, fixation des durées d'amortissement), des délégations de compétence au président et le vote d'une indemnité au comptable. Seules quatre délibérations se rapportent à l'activité du syndicat :

- la décision d'ouverture à la publication des données publiques de Soluris sur la plate-forme ouverte des données publiques (data.gouv.fr, 22 mars 2018) ;
- la décision de participer à l'appel à projets lancé par « Hub France Connectée »⁹, dans le cadre d'une réponse mutualisée avec la coopérative d'intérêt collectif d'innovation sociale et numérique « Média-Cité » et le réseau « Net-Solidaire » (6 décembre 2018) ;
- la décision de créer une régie à l'autonomie financière pour créer et gérer le « plan corps de rue simplifié » (PCRS) (30 mars 2022) ;
- la décision de créer un budget annexe pour retracer l'activité de la régie à l'autonomie financière (30 mars 2023).

L'absence de décision en matière de commande publique

Le comité syndical, pendant la période examinée, n'a lancé aucun marché. Si le président a toujours disposé d'une délégation pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation et l'exécution des marchés et accords-cadres, y compris pour les avenants (délégations du 3 juin 2014 et le 24 septembre 2020), pour autant, celui-ci, agissant sur délégation du comité syndical, aurait dû rendre compte de ses décisions.

⁸ L'article L. 2122-29 du CGCT dispose que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », clause générale de compétence qui s'applique aux communes et EPCI, mais non directement aux syndicats mixtes.

⁹ L'appel à projets est destiné à encourager la coordination de projets d'inclusion numérique, organisé par la Banque des territoires en partenariat avec le secrétaire d'État chargé du numérique.

De même la participation à des groupements de commandes, en particulier celui mis en place avec l'Agence landaise pour l'informatique (ALPI) pour l'achat de matériel informatique (cf. § 7.1.1) ou la maintenance d'une solution antivirus mutualisée, n'ont pas fait l'objet de délibération ou d'information.

À titre d'exemple, un marché pour la numérisation des plan locaux d'urbanisme a été conclu en 2018. Les comptes rendus du comité syndical ne font pas état de cette nouvelle offre pour les adhérents, ni du prestataire retenu et des conditions de refacturation du service.

La même remarque peut être faite pour le marché de numérisation des actes d'état civil ou pour le logiciel de gestion des ordures ménagères. Le premier marché comportant deux lots (numérisation des actes et découpage, retouche, indexation des images numérisées), a été conclu en 2017 pour une durée d'un an reconductible trois fois tacitement. Celui-ci a été reconduit avec le même fournisseur en 2021. L'information n'a pas été communiquée au comité syndical. Pour le second marché, conclu en 2015 pour une durée de deux ans reconductible une fois, le fournisseur a été reconduit en 2023, sans que le comité syndical ait eu l'information du lancement de la procédure en février 2023.

La chambre régionale des comptes n'a relevé que la mention du lancement d'un marché pour la gestion des cimetières (compte rendu du comité syndical du 6 décembre 2018, questions diverses) et une information sur l'outil sélectionné (compte rendu du comité syndical du 5 décembre 2019, date de notification du marché au 10 mai 2019). Le renouvellement du marché en 2023 n'a pas été annoncé au préalable, le précédent marché ayant été conclu pour une durée de trois ans maximum.

L'absence d'information sur l'évolution de l'offre

Plus généralement le comité syndical n'est pas toujours informé de l'évolution des activités développées par le syndicat au fil de l'eau, celles-ci n'étant évoquées que partiellement en fin de comité syndical ou à l'occasion des DOB. L'offre de Soluris évolue ainsi chaque année sans que le comité syndical ait une vision exhaustive des prestations proposées aux adhérents. L'arrêt de certaines solutions ou le changement de prestataire ne lui sont pas toujours signalés, les services de Soluris contactant directement les adhérents concernés.

L'ordonnateur, lors de l'entretien de fin de contrôle a précisé que ces questions sur l'évolution de l'offre étaient abordées par le bureau syndical, le détail des débats étant retranscrit dans les comptes rendus. L'examen des comptes rendus du bureau syndical de 2022 et 2023 montre, d'après les ordres du jour, que l'évolution de l'activité est parfois abordée, mais que lors de ces réunions, aucune décision ne valide d'éventuelles nouvelles offres de service (périmètre d'intervention, nature et consistance du service, tarification...).

Interrogé, le directeur général des services a confirmé que des efforts sont à réaliser dans ce domaine, et a précisé que les informations relatives à l'évolution de l'offre figuraient sur les *newsletters* publiées sur le site. La chambre régionale des comptes considère que les évolutions des offres et les choix opérés devraient être présentés et débattus en comité syndical ou lors des réunions du bureau syndical, ce dernier n'abordant pas toujours ces questions (voir *infra*) et invite Soluris, pour plus de transparence, à présenter son offre de services de manière formelle et détaillée à l'occasion des réunions des instances de gouvernance, les *newsletters* ou les contacts personnalisés ne pouvant être le seul vecteur de la diffusion de l'information.

L'absence de présentation des conventions en comité syndical

Le comité syndical ne valide par ailleurs aucune des conventions conclues avec des tiers, et signées par les présidents, qui ont été habilités pendant la période examinée à « *souscrire tous contrats [...], représenter le syndicat en justice et dans tous les actes de la vie civile* ». Il n'est ainsi pas informé de la nature des collaborations, des conditions tarifaires et des éventuelles remises, ou encore du déficit de compétence en interne¹⁰.

Le comité syndical n'a pas non plus été informé de la conclusion des conventions matérialisant le versement de subventions en 2021 et 2022¹¹ ou de la conclusion de la convention signée avec la Caisse des dépôts et consignations pour l'attribution d'une subvention relative au dispositif « conseiller numérique France Services »¹².

Par cette convention, le syndicat a bénéficié d'une subvention de 150 000 €, entre 2021 et 2023¹³, pour le recrutement de trois conseillers numériques chargés d'apporter un soutien aux usagers démunis face aux nouveaux usages numériques de neuf¹⁴ puis six¹⁵ communes¹⁶. Le comité syndical n'a par la suite pas été informé de la signature des conventions et des avenants entre Soluris et les communes et notamment des modalités de refacturation des interventions des agents recrutés (l'application de 6 % de frais de gestion aux communes).

La chambre régionale des comptes recommande de présenter en comité syndical le résultat des consultations pris en matière de commande publique et les conventions conclues avec des tiers, afin d'améliorer l'information restituée au comité syndical.

Recommandation n° 1. : présenter en comité syndical le résultat des consultations relatives à la commande publique et les conventions signées avec des tiers **[non mise en œuvre]**.

La chambre régionale des comptes invite par ailleurs Soluris à réfléchir à d'autres modes de représentation, pour obtenir une meilleure implication des représentants des adhérents. Certains syndicats mixtes similaires dans leur activité et en nombre d'adhérents ont prévu par

¹⁰ À titre d'exemple : convention signée en 2019 pour trois ans avec une communauté de communes pour des prestations d'accompagnement numérique du personnel communal, avec remises tarifaires et recrutement d'un agent, prestations reconduites en 2023 sans convention, convention d'assistance au déploiement d'un outil de gestion financière pour Soluris conclue avec un OPSN en 2022.

¹¹ Subvention « France Relance » ANSSI - Cybersécurité mutualisée des territoires, 62 677 € (fonctionnement) et 72 323 € (investissement), subvention SNCF développement/soutien à l'attractivité du bassin de vie et d'emplois de Saintes 60 000 €, subventions ANSSI projet « cybersécurité interne » 50 000 € et « acquisitions Mutualisées » (télé-sauvegarde globale, gestionnaire de mot de passe) 263 984 €, subvention État « évolution numérique des territoire » 29 400 €. Subvention de 137 000 € pour le budget « Géoplateforme 17 » en 2021.

¹² Dispositif piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), dans le cadre du plan de relance « France Relance ».

¹³ 20 000 € en 2021, 95 000 € en 2022, 35 000 € en 2023.

¹⁴ Communes de la communauté d'agglomération de Royan : Arvert, Breuillet, Chaillevette, La Tremblade, Les Mathes, Saint-Augustin-sur-Mer, Saint-Palais-sur-Mer, Saint-Sulpice-de-Royan, Vaux-sur-Mer.

¹⁵ Communes de la communauté d'agglomération de Royan : Arvert, Breuillet, Chaillevette, La Tremblade, Les Mathes, Saint-Augustin-sur-Mer, Saint-Palais-sur-Mer, Saint-Sulpice-de-Royan, Vaux-sur-Mer.

¹⁶ Arvert, Chaillevette, Les Mathes, Saint-Palais-sur-Mer, Saint-Sulpice-de-Royan, Vaux-sur-Mer.

exemple une organisation en collèges, selon la taille des communes, ou la nature des adhérents, limitant ainsi le nombre de participants¹⁷, qui sont élus par leur collège respectif.

2.1.1.4 Le débat sur les orientations budgétaires

En vertu de l'article L. 5722-1 du CGCT, les syndicats mixtes ouverts sont soumis aux dispositions du livre III de la 2^e partie de ce code applicables aux communes de 3 500 habitants à 10 000 habitants. En application de l'article L. 2312-1¹⁸ du CGCT, « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal [...]. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique* ».

Si aucun délai minimal n'est imposé entre le DOB et le vote du budget, le juge administratif a estimé que ce débat ne peut intervenir à une date trop proche du vote du budget¹⁹. La tenue des débats a lieu généralement de trois semaines à un mois avant le vote budgétaire, délai qui peut être considéré comme satisfaisant.

L'article L. 2312-1 du CGCT, complété des dispositions de l'article D. 2312-3 du même code, prévoit la présentation d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). Celui-ci doit porter sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes en investissement et en fonctionnement, la présentation des engagements pluriannuels et des informations sur la structure et la gestion de la dette. L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ajoute que le ROB doit mentionner les objectifs concernant l'évolution du besoin de financement annuel de la section d'investissement.

Les ROB produits de 2019 à 2023 ne répondent que partiellement aux exigences susmentionnées, une dégradation étant constatée entre 2018 et 2019. L'endettement n'est jamais évoqué, mais il est vrai que Soluris est très peu endetté depuis plusieurs années. Seul le budget principal est évoqué. Les données chiffrées sont très peu détaillées.

À titre illustratif, le ROB 2020 indique une hausse de l'activité de 15,7 % des prestations d'achat et de déploiement de solutions (4,703 M€ en 2020 contre 4,064 M€ en 2019), en raison de l'augmentation des dépenses de ressources humaines, des formations, du système d'information, des prestations de conseil, sans expliciter les variations par catégorie. Celui de 2021 fait état d'une augmentation de 12 % (recrutements et formations) sans autre précision tout comme le ROB de 2022 (8 % d'augmentation en raison de recrutements à venir et de formations). En 2023, aucune incidence budgétaire n'est signalée (cf. annexe n° 5). Plus généralement, aucun historique sur au moins trois ans n'est rappelé.

Le comité syndical dispose de données plus complètes à l'occasion du vote budgétaire, grâce à la communication de fiches préparatoires. La chambre a toutefois observé que concernant le vote du compte administratif, les données financières sont parfois erronées et ne correspondent pas à celles du compte administratif et du compte de gestion votés.

¹⁷ À titre d'exemple : syndicat mixte SMICA, ALPI, AGPL 64.

¹⁸ Version en vigueur à compter du 1^{er} août 2015.

¹⁹ Tribunal administratif de Versailles, n° 003183, 16 mars 2001.

Le ROB est censé permettre à l'assemblée délibérante de prendre connaissance des évolutions budgétaires, en amont de la tenue du débat d'orientation budgétaire, dans un souci d'efficacité de la réunion, quand bien même une présentation à l'aide de diapositives est cependant effectuée en séance. La chambre régionale des comptes rappelle que Soluris doit produire un ROB détaillé comprenant les mentions légales permettant au comité syndical de saisir plus précisément les enjeux de la programmation budgétaire.

2.1.2 Des délibérations votées n'entrant pas dans le champ de compétence du bureau syndical

La fréquence de réunion du bureau n'est pas prévue par les textes, ni par les statuts. L'instance s'est réunie annuellement de cinq à sept fois de 2018 à 2022. En 2023 cependant, le bureau ne s'était réuni que deux fois entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet.

Du 1^{er} janvier 2018 au 3 juin 2020, le bureau s'est réuni à 13 reprises. Seuls dix membres étaient généralement présents. Deux membres ont assisté à toutes les sessions, dont le président. Deux membres n'ont jamais siégé.

En 2020, huit membres ont été reconduits au sein du nouveau bureau, dont un membre n'ayant été présent que deux fois pendant la précédente mandature. Il n'a été présent qu'à trois sessions, le bureau s'étant réuni 16 fois de fin 2020 à l'été 2023. Un autre membre n'a lui aussi été présent qu'à trois occasions. La présidente a présidé toutes les réunions et deux membres n'ont manqué qu'une seule session. Les réunions du bureau ont rassemblé en moyenne de 11 à 12 membres pendant la seconde mandature.

Les textes n'ont pas défini de règles applicables en matière de quorum pour un syndicat mixte ouvert et les statuts du syndicat sont silencieux sur ce point. La chambre a observé que le bureau délibérait valablement dès lors que le nombre de membres présents ou ayant donné un pouvoir à un autre membre était supérieur à neuf. Les statuts pourraient préciser ce point.

À compter de la réunion du 10 novembre 2021, les délibérations mentionnent le nom des personnes ayant donné un pouvoir, qui ne sont plus comptées comme présentes comme précédemment, et le membre bénéficiaire.

Les attributions du bureau ne sont pas non plus fixées par les textes. Elles doivent donc être précisées dans les statuts. Ces derniers font ainsi référence à l'article L. 5211-10 du CGCT, applicable au bureau d'un EPCI, qui prévoit que le bureau dans son ensemble peut recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant.

Pendant la période examinée, le bureau s'est vu déléguer des compétences du comité syndical par délibérations du 3 juin 2014 et du 24 septembre 2020. Les compétences déléguées sont restées inchangées pour toute la période (cf. Annexe n° 7).

Les sujets pour lesquels le bureau est autorisé à intervenir sont peu nombreux et encadrés. L'essentiel de ses délibérations porte sur les questions de recrutement de personnel (102 délibérations sur 171) et les questions relatives au personnel (27 délibérations sur le télétravail, le régime indemnitaire, la souscription de contrats de prévoyance, la constitution d'instances représentatives du personnel, les conditions de travail). La chambre a cependant observé que le bureau syndical s'était prononcé sur des sujets pour lesquels il n'avait pas reçu délégation et avait autorisé le président à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'exécution des décisions.

Le bureau a ainsi voté sans y être habilité :

- des délibérations budgétaires ;
- des autorisations d'adhésion à divers organismes, compétence déléguée au président ;
- des demandes de subventions, compétence déléguée au président ;
- des réponses à appels à projets (pass numérique) ;
- des autorisations de renouvellement d'homologation au RGS ;
- des décisions tarifaires (fourniture de certificat de clé électronique) ;
- la création d'une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) ;
- la signature de conventions avec le centre de gestion de la Charente-Maritime (CDG 17) pour diverses missions d'accompagnement.

Le bureau a par ailleurs adopté des modifications dans l'organisation du travail des agents de Soluris et a défini la composition des instances paritaires, alors que ses attributions en matière de ressources humaines se limitent aux recrutements, à la définition du régime indemnitaire et à la conclusion de contrats de prévoyance.

La chambre régionale des comptes a observé que le bureau a voté le renouvellement de marchés sans y être autorisé, alors même que le président a reçu délégation du comité syndical (délégations du 3 juin 2014 et le 24 septembre 2020). La même remarque peut être faite pour les adhésions ou encore pour l'autorisation d'ester en justice, la présidente étant compétente depuis le 24 septembre 2020.

Les instructions budgétaires et comptables M14, M57 et M4 applicables aux budgets du syndicat, ont prévu jusqu'en 2022, que le budget et les comptes administratifs afférents soient signés par tous les membres de l'assemblée délibérante autorisés à voter et présents physiquement lors de leur adoption y compris ceux qui ont voté contre ou se sont abstenus. La chambre régionale des comptes a constaté que les comptes administratifs de 2021 et de 2022 ont été signés par des membres du bureau, y compris ceux absents le jour du vote les documents pouvant dès lors être considérés comme irréguliers. Depuis 2023 toutefois, la présence de la signature des membres est facultative.

2.1.3 L'absence de présentation des décisions des présidents au comité syndical

Pendant la période examinée, le président a reçu délégation du comité syndical²⁰. Les délégations ont été élargies à compter de 2020 lors du renouvellement des instances (cf. annexe n° 7).

La chambre régionale des comptes observe que les présidents ont agi dans le cadre de leurs délégations, sauf en ce qui concerne l'adhésion à de nouvelles structures (seul le renouvellement est autorisé), l'aval du comité syndical étant requis.

Les présidents n'ont jamais rendu compte de leurs décisions au comité syndical. Si aucun texte ne leur en fait l'obligation toutefois la délégation de 2014, visait l'article L. 5211-10 du CGCT qui dispose que lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant. La

²⁰ Les délégations du 3 juin 2014, du 22 mars 2018 et du 24 septembre 2020 se sont appliquées pendant la période examinée.

délégation du 18 mars 2018 indiquait que le président était tenu « *d'informer l'assemblée délibérante, lors de ses réunions obligatoires, de toute mesure prise dans le cadre de la présente délégation, à l'oral ou à l'écrit* » et la délégation du 24 septembre 2020, en vigueur, vise l'article L. 2122-22 et suivant du CGCT, l'article L. 2122-23 du CGCT prévoyant que l'ordonnateur rende compte à chacune des réunions obligatoires de l'organe délibérant.

La chambre régionale des comptes rappelle à Soluris qu'elle est tenue de respecter les règles qu'elle s'est imposées.

2.1.4 La large délégation de signature accordée au directeur général des services

Le directeur général des services a bénéficié, par arrêté des présidents successifs, de délégations de signature pendant la période examinée. Du 1^{er} janvier 2018 au 25 juin 2019, il a été habilité à répondre, pour Soluris, aux seuls appels d'offres, sans limite de montant.

À compter du 25 juin 2019 jusqu'au renouvellement des instances en 2020 puis à compter du 20 octobre 2020, une délégation permanente de signature pour les actes pris par la présidente lui a été donnée à l'exclusion des actes relatifs au personnel et à la commande publique supérieurs à 15 000 € HT. Il restait habilité à répondre à tout appel d'offres, sans limite de montant.

À compter du 24 février 2021, la délégation permanente et intégrale du directeur général a été étendue à tous les actes de la présidente, sans restriction et interroge, dans la mesure où une délégation doit, selon les principes qui la régissent, être circonscrite dans le temps et dans les matières déléguées.

Les pièces que la chambre régionale des comptes a pu examiner n'ont pas toujours été signées dans le respect des délégations de signature : la chambre régionale des comptes a relevé la signature d'un devis engageant Soluris auprès d'un fournisseur, du 13 mars 2020, d'un montant de 36 653 € HT²¹ et la signature, en 2020, de bordereaux validant des dépenses supérieures de 15 000 € pour plusieurs éditeurs de logiciels²².

La chambre régionale des comptes observe que la très large délégation de signature accordée au directeur général des services lui transfère une grande partie de la responsabilité de la gestion syndicale.

2.2 L'absence d'indemnités versées aux élus

L'article L. 5271-8 du CGCT dispose que les élus des syndicats mixtes associant des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements, des régions ou des syndicats mixtes, associant eux aussi exclusivement des collectivités territoriales, des EPCI, des départements, des régions, peuvent être indemnisés (syndicats mixtes « fermés »).

²¹ Engagement auprès du prestataire en charge jusqu'en 2027 du développement des outils Madis RGPD et Cyber.

²² Logiciel de gestion des activités petite enfance et périscolaire, de gestion financière et de gestion des ressources humaines pour les grandes collectivités, logiciel de gestion des déchets.

Pour les syndicats mixtes qui associent outre les organismes cités précédemment, d'autres personnes morales de droit public, situation au cas d'espèce du syndicat mixte Soluris (syndicat mixte « ouvert »), le CGCT n'a pas prévu le versement d'indemnités aux élus. L'article L. 5211-12 du CGCT ne leur est pas rendu applicable. Le syndicat Soluris ne verse aucune indemnité aux élus du comité syndical, conformément aux textes.

Les membres du bureau sont toutefois remboursés des frais qu'ils exposent à l'occasion de leur participation aux réunions du bureau (repas, frais kilométriques, péages, parking), pour des montants modiques (moins de 3 000 € par an), selon les barèmes applicables aux agents de la fonction publique territoriale. En l'absence de texte, il conviendrait que le comité syndical délibère sur ce point lors du renouvellement des instances ou que les statuts prévoient explicitement le remboursement des frais de déplacements.

2.3 Des missions à définir plus clairement

2.3.1 Une formulation très large de l'objet social et des missions dans les statuts

Les statuts de Soluris, dont la dernière version date du 4 mai 2016, décrivent aux articles 2 et 5 l'objet social et les missions du syndicat mixte.

L'article 2 prévoit ainsi que « *Soluris a pour objet d'assurer le déploiement de solutions de modernisation des services publics locaux par le biais d'une part des technologies de l'information et de communication [TIC], de télécommunications et de réseaux numériques, et d'autre part, par un accompagnement adapté aux élus et agents publics* ».

L'article 5 détaille les domaines d'intervention et les formes d'interventions dont la formulation très synthétique permet d'exercer toute sorte d'activités dès lors qu'elles peuvent être reliées au domaine de l'informatique, des télécommunications et des réseaux numériques, comme l'attestent les tableaux ci-dessous.

Tableau n° 1 : domaines d'intervention

<i>Article 5 : Domaines d'intervention</i>
<i>Informatique de gestion et pilotage</i>
<i>Solutions de communication et de relations avec les citoyens et acteurs locaux</i>
<i>Administration électronique, dématérialisation et télétransmissions</i>
<i>Télécommunications et solutions de réseaux à haut débit et très haut débit</i>
<i>Système d'information géographique et cartographie (SIG)</i>
<i>Gestion des données publiques</i>
<i>Sécurités des systèmes d'information</i>

Source : statuts de Soluris

Tableau n° 2 : modalités d'intervention

<i>Article 5 : formes d'intervention</i>
<i>Information et aide à la réalisation de projets numériques locaux</i>
<i>Acquisitions collectives et mutualisées en tant que centrale d'achat ou par groupement de commandes</i>
<i>Mutualisation de ressources humaines dédiées aux services des adhérents</i>
<i>Montage et exploitation de dispositifs techniques et organisationnels mutualisés</i>
<i>Conseil, expertise, assistance à maîtrise d'ouvrage</i>
<i>Veille, innovation et participation aux dynamiques nationales liées au numérique</i>
<i>Montage, pilotage ou participation à des projets de développement local</i>
<i>Fourniture de tout équipement, matériel, logiciel ou prestation de services relevant des missions du syndicat</i>

Source : statuts de Soluris

2.3.2 Des statuts peu explicites sur les services fournis en contrepartie de la cotisation syndicale obligatoire

L'article 2 des statuts stipule que « *le fonctionnement du syndicat repose sur la mutualisation de moyens humains, financiers et technologies* » et que « *cette mutualisation s'exerce au bénéfice de la population, dans un but d'efficacité globale afin d'apporter aux décideurs locaux une qualité de service optimale à un coût réduit* ».

La chambre régionale des comptes observe que les statuts ne décrivent pas les interventions qui sont attachées au versement des cotisations syndicales obligatoires, et qui ne font pas non plus l'objet d'une délibération du comité syndical, aucun compte rendu du comité syndical n'évoquant cette thématique. Par ailleurs, les statuts ne détaillent pas les modalités de calcul de la cotisation obligatoire, qui doit être fixée, chaque année, conformément à l'article 7 des statuts, par délibération du comité syndical.

À défaut d'un rappel en comité syndical des prestations garanties par la cotisation, lors du vote des tarifs, il faut se référer aux informations disponibles sur le site internet, à la rubrique « à propos »²³, pour disposer du détail des services inclus dans la cotisation à savoir :

- accès à l'ensemble des services de Soluris aux tarifs mutualisés de Soluris ;
- catalogue de formations, dès lors que la collectivité est équipée des logiciels du « forfait métiers » de Soluris (cf. *infra*) ;
- exonération de passation de marchés sur l'ensemble des logiciels et des prestations proposées par Soluris ;
- accès au service du contrôle de légalité (via une plate-forme de dématérialisation développé par un syndicat mixte) ;
- accompagnement et service de mise en conformité RGPD et protection des données de la collectivité face au risque cyber, qui inclut l'usage de l'outil Madis RGPD ;
- représentation et droit de vote aux assemblées.

L'article L. 5721-2 du CGCT n'apporte pas de précision quant à la formulation des missions assurées par un syndicat mixte, se limitant à préciser qu'un « *syndicat mixte peut être*

²³ <https://www.Soluris.fr/etre-adhérent-Soluris-de-nombreux-services-et-avantages-pour-les-collectivités>.

constitué [...] en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité » pour chacune des personnes morales membres du syndicat. Pour autant, faire figurer dans les statuts ou dans une délibération annuelle, en rappel, le détail des services dispensés en contrepartie de la cotisation obligatoire annuelle versée par les adhérents améliorerait la qualité de l'information dispensée aux membres, gage de transparence.

Le syndicat propose par ailleurs des prestations dénommées « solutions métiers » et « solutions technologies » (ou forfait « métiers » ou « technologies ») dont les tarifs sont fixés selon le nombre d'habitants (strate d'appartenance), selon les équipements ou encore selon la nature juridique de l'adhérent.

Le directeur général des services de Soluris a ainsi expliqué que le forfait « métiers » regroupe *« l'ensemble des missions courantes d'un service informatique qui permettent à une collectivité locale d'exercer son activité réglementaire : fourniture des logiciels métiers indispensables au fonctionnement d'une collectivité et à l'exercice de ses missions de service public (état civil, élection, comptabilité, paie, urbanisme, etc.), formation des agents aux logiciels, assistance à l'utilisation (à distance ou sur site) »*. Le forfait « technologies » fournit les services qui permettent à un organisme de bénéficier *« d'une infrastructure technique adaptée »* facilitant la dématérialisation, la télétransmission, l'authentification (certificats de signature électronique) et la sécurisation du système d'information (antivirus) et des données métiers (sauvegardes) ou privées (accompagnement RGPD).

Le site internet décrit le contenu de ces services :

LE FORFAIT MÉTIERS :

- Droit d'usage annuel des logiciels de gestion interne du fournisseur de la suite logicielle « métiers » (logiciels finances, paie, facturation, état civil, recensement, élection...) ;
- mise à jour des applications « réglementaires et correctives » (suite logicielle « métiers ») ;
- accès au service de formations groupées du catalogue (les autres formations, individuelles et sur site sont payantes) ;
- assistance téléphonique ou télémaintenance (suite logicielle « métiers » et logiciels de bureautique) ;
- accès à un tiers de télétransmission (*Actes, Hélios*) ;
- fourniture de certificats électroniques RGS = Référentiel Général de Sécurité ;
- mise à disposition de la plateforme collaborative *GED&ON* et gestion des courriels, paramétrage et formation (solution développée par Soluris).

LE FORFAIT TECHNOLOGIES

- sécurité des postes informatiques (abonnements antivirus payant la 1^{re} fois uniquement ou lors de la 1^{re} acquisition/poste, surveillance à distance, mises à jour régulières,) (le déplacement sur place pour installation est cependant payant) ;
- sécurité des serveurs (supervision, mises à jour, visite annuelle préventive, etc.) ;
- sauvegarde automatique des données issues des applications de la suite logicielle « métiers » (sans les pièces jointes) pour les adhérents disposant de ladite suite (finances, paie, etc.) ;
- prêts de matériels en cas de panne (si le matériel initial a été acheté chez Soluris) ;
- assistance téléphonique sur ces solutions.

Soluris offre plusieurs niveaux de prestations pour les forfaits « métiers » et « technologies » qui ne sont pas détaillés sur le site internet ni dans les grilles tarifaires. La chambre régionale des comptes a cependant eu connaissance d'un document interne détaillant les prestations fournies, pour les forfaits « métiers » et « technologies », selon le niveau choisi, mais pour les seules communes.

La chambre a par ailleurs observé, à partir d'éléments de facturation, que certains centres communaux d'action sociale (CCAS) semblaient bénéficier, dans le cadre du forfait « métiers », d'une solution logicielle spécifique adaptée à leur activité, différente de la suite logicielle « métiers ». Cette particularité devrait être signalée dans le descriptif du forfait « métiers » et dans les délibérations tarifaires, la base de facturation étant différente. Interrogé, le syndicat n'a pas apporté de réponse sur l'existence effective d'une telle offre.

La souscription à ces deux services est optionnelle et dès lors, les recettes générées ne sont pas considérées comme des cotisations mais bien comme la contrepartie d'un service²⁴. Pour autant, ces prestations sont facturées selon un forfait, le coût des prestations de Soluris étant mutualisé sur tous les utilisateurs, indépendamment de la sollicitation effective des ressources du syndicat (personnels, logiciels, etc.). Ces recettes représentent environ 26 % des ressources d'exploitation de Soluris, pourcentage important, 583 structures ayant souscrit un forfait « métiers » en 2022²⁵ dont une majorité de petites communes (447), et 512, un forfait « technologies », dont 440 petites communes. Les statuts pourraient utilement préciser la particularité et le caractère solidaire de ces prestations, eu égard aux recettes générées pour le syndicat.

La chambre régionale des comptes invite Soluris à détailler les offres pour toutes les catégories d'adhérents sur le site internet et en comité syndical à l'occasion du vote des tarifs.

2.3.3 Des prestations fournies à des tiers non adhérents, non autorisées par les textes

L'article L. 5721-2²⁶ du CGCT n'autorise pas les interventions pour des tiers non membres du syndicat, ce dernier agissant dans le cadre des missions présentant une « *utilité publique* » pour les personnes publiques qui ont décidé de se regrouper en son sein. Les statuts de Soluris ont toutefois prévu l'intervention pour des tiers non adhérents. L'article 4 mentionne que le syndicat « *est habilité à exercer ses compétences et missions [...] auprès de toutes autres structures pour lesquelles le syndicat agit comme prestataire dans le cadre de conventions de prestations de services, de conventions ou marchés publics* ». Cette clause est contraire à l'article du CGCT susmentionné. Par ailleurs, l'exercice de missions pour les non-adhérents s'assimile à des prestations purement commerciales, relevant d'un service public industriel et commercial (SPIC), ce qui est contraire à la gestion d'un SPA comme Soluris.

²⁴ Imputation au chapitre 70 « produits des services, du domaines et ventes diverses » et non au chapitre 74 « dotations et participations ».

²⁵ D'après les grands livres comptables.

²⁶ Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, la métropole de Lyon, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales.

La chambre régionale des comptes a relevé que le syndicat intervenait pour des tiers non adhérents (40 en 2021), certains tiers (26 en 2021) pouvant néanmoins régler une cotisation annuelle en plus du paiement de prestations. Soluris a expliqué qu'il s'agissait d'une mesure d'équité, dès lors qu'ils bénéficiaient de solution dont le coût était mutualisé entre les adhérents.

Soluris a développé, en 2018, le logiciel *Madis RGPD* (cf. §1.3). La cotisation, réglée par les adhérents, ouvre droit à la création d'un espace utilisateur sur le serveur de Soluris abritant la solution et un suivi assuré par le DPD. Le logiciel est libre d'utilisation, mais Soluris propose des prestations d'accompagnement au déploiement de l'outil (assistance, paramétrage, hébergement, mise en service de l'informatique en nuage dédiée, etc.). Certains organismes peuvent en effet souhaiter disposer d'un serveur spécifique pour leurs utilisateurs et ne pas faire appel au service du délégué à la protection des données mutualisé de Soluris²⁷.

En 2021, 18 organismes publics et deux associations, non adhérents, pour l'essentiel des OPSN, et en 2022, cinq autres nouveaux organismes ont souscrit aux services de Soluris pour le déploiement du logiciel *Madis RGPD*. Plusieurs prestations sont proposées pour cette offre :

- l'installation, le paramétrage, l'assistance, le transfert de compétence, la maintenance (prise en compte des anomalies de fonctionnement) sur le serveur du demandeur, soit 3 000 € par an en 2023 ;
- l'hébergement et la supervision par les services techniques de Soluris de l'application (solution « cloud »²⁸), 3 600 € en 2023 ;
- la mise en service de la solution « cloud » (facturée une fois à la souscription de l'hébergement de la solution), 385 € en 2023 ;
- la fourniture du certificat RGS pour l'outil *Madis RGPD*, 475 € en 2023.

Les recettes issues des prestations d'accompagnement au déploiement de *Madis RGPD* pour les non-adhérents ont représenté 77 540 € en 2021, 146 474 € en 2022.

Ces organismes ne versent pas de cotisation. Soluris a indiqué qu'ils contribuaient toutefois financièrement au développement de l'outil (53 534 € en 2022 d'après les grands livres comptables). La chambre régionale des comptes observe que les évolutions logicielles sont définies en commun par les OPSN et les services du syndicat au sein d'un comité d'évolution, et ne font pas l'objet d'une délibération en comité syndical, ces évolutions concernant pourtant prioritairement les adhérents.

Soluris intervient par ailleurs gratuitement comme DPD pour des organismes non adhérents qui ne versent aucune cotisation. Il s'agit notamment d'associations syndicales autorisées (ASA) ou d'associations foncières de remembrement (AFR), dont la gestion est assurée par des communes adhérentes²⁹. Ces organismes étant des structures autonomes devraient adhérer et payer la cotisation, par ailleurs modique (105 € en 2023 pour les ASA), ouvrant droit aux services du DPD mutualisé. Si le comité syndical le décidait, ils pourraient

²⁷ Parmi les adhérents de Soluris, un EPCI a fait ce choix.

²⁸ Le terme « cloud » désigne les serveurs accessibles sur internet, ainsi que les logiciels qui fonctionnent sur ces serveurs. L'utilisation du *cloud computing* (informatique en nuage) permet aux utilisateurs de s'affranchir de la nécessité de gérer des serveurs physiques eux-mêmes ou d'exécuter des applications logicielles sur leurs propres équipements. Les serveurs déportés « dans le cloud » sont hébergés au sein de datacenters, en l'espèce Soluris pour le logiciel *Madis*.

²⁹ La chambre régionale des comptes a relevé trois ASA et trois AFR.

devenir adhérents et être exonérés de cotisation afin de continuer à bénéficier gratuitement du service.

Soluris ne suit pas le chiffre d'affaires et le montant des cotisations versées par les organismes non adhérents. Pour l'exercice 2021, la chambre régionale des comptes a estimé ce chiffre d'affaires réalisé à 157 229 € et les cotisations à 7 765 €. À compter de 2023, le montant des prestations réalisées pour le compte des 23 adhérents qui ont quitté Soluris (cf. § 2.4.2) devra être pris en considération. Il a été estimé par la chambre, pour 2021, à 234 369 € d'après les grands livres, dont 18 855 € de cotisation. Ces recettes correspondent à 6 % du chiffre d'affaires de 2021.

La chambre a également relevé que le syndicat vend du matériel informatique à une société privée, qui met à disposition de collectivités adhérentes du syndicat, ledit matériel en crédit-bail. Cette activité de revente à un tiers privé n'est pas autorisée par les textes, ni par les statuts.

L'exemple spécifique de la plateforme « Géo 17 »

Soluris participe au déploiement de la politique départementale « Géo 17 » de partage d'un système d'information géographique à l'échelle du département. Soluris gère ainsi, depuis le 23 juin 2011, à la demande du département de la Charente-Maritime, la plateforme « Géoplateforme 17 ». Cette plateforme permet le recensement, l'échange et le partage de données cartographiques publiques entre différents organismes du département. Interrogé, le syndicat a précisé que *« la Géoplateforme 17 est une plateforme technique administrée par Soluris qui fournit des services multiples aux acteurs publics de Charente-Maritime : un catalogue de données géographiques – majoritairement en opendata (cadastre, photographie aérienne, ...) des applications métiers cartographiques et des ressources documentaires permettant d'alimenter les systèmes d'informations géographiques et les expertises sur le territoire. La Géoplateforme 17 est un ensemble d'outils au service d'une politique départementale autour de l'information géographique menée depuis 2011 nommée "Géo17" »*.

Cette activité, retracée dans un budget annexe, est financée par le département de la Charente-Maritime, non adhérent, le SDIS de la Charente-Maritime, la régie d'exploitation des services d'eau de la Charente-Maritime (RESE), Soluris, et deux syndicats dont un qui n'est plus membre de Soluris depuis 2023, le syndicat mixte de la voirie des communes de Charente-Maritime et le syndicat des eaux de la Charente-Maritime (Eau 17).

Chaque année, les conventions signées avec les financeurs fixent le montant des participations. La chambre régionale des comptes observe que ces conventions ne sont pas portées à la connaissance du comité syndical, qui ne les délibère pas. Elles sont visées par la présidente ou bien le vice-président ou encore le directeur de Soluris par délégation de la présidente, alors même que les présidents successifs n'ont pas reçu délégation du comité syndical pendant la période examinée.

La participation de Soluris au financement de l'activité (10 000 €) est actée en revanche lors du vote budgétaire.

Les orientations stratégiques et le programme d'actions sont définis par un « comité stratégique », qui rassemble les financeurs, et sont déclinés par un « comité d'orientation » qui rassemble outre les financeurs, des partenaires, qui ne sont pas tous adhérents de Soluris, et d'autres membres historiques associés³⁰.

Les statuts autorisent l'intervention du syndicat dans le domaine des systèmes de données géographiques et cartographiques (article 5 « missions »), et n'interdisent pas le financement par des tiers non adhérents : l'activité est donc conforme aux statuts. Toutefois, les orientations qui débouchent sur des évolutions des services sont définies par des organes décisionnels qui n'ont pas d'existence légale au sein de Soluris et dont les principaux intervenants ne sont pas toujours adhérents, et sans que le comité syndical se soit prononcé sur leur pertinence. Les évolutions comme la mise à disposition de nouvelles données ou de nouvelles applications ne sont ainsi pas votées par le comité syndical, qui en général prend connaissance des réalisations grâce à une fiche de présentation destinée à l'éclairer, lors du vote du compte administratif et du budget primitif du budget annexe. Il conviendrait que les évolutions soient approuvées et votées par le comité syndical, seule instance de gouvernance habilitée.

Les partenaires du « comité d'orientation » versent une « *contribution à la politique départementale SIG* », matérialisée par une « charte d'adhésion », d'une durée illimitée, qui leur permet d'accéder aux services de la plateforme et de participer au « comité d'orientation ». La charte signale que le montant de la contribution a été fixée à 1 000 € par le « comité stratégique », par décision du 30 mai 2017. La chambre observe que le montant de la contribution ne peut être fixée que par le comité syndical, seul organe délibérant du syndicat.

La « charte d'adhésion » à « Géo 17 » indique que tous les acteurs publics peuvent devenir partenaires de la plateforme. En 2021, plusieurs établissements publics non adhérents du syndicat ont ainsi versé une contribution en échange de l'accès à la plateforme³¹. Comme mentionné précédemment, Soluris n'est censé intervenir que pour ses adhérents.

Les chartes, d'une durée illimitée, ne sont pas portées à la connaissance des membres du comité syndical. Elles sont signées par les divers partenaires et par le président du « comité stratégique », qui est un élu du conseil départemental, et qui ne peut aucunement engager le syndicat, dont le département n'est pas membre.

La plateforme permet également d'accéder à l'application cartographique *DECI* (défense extérieure contre l'incendie). Cette application, administrée par le SDIS 17 et Soluris, a pour vocation de mettre à disposition la base de données départementale recensant les points d'eau incendie (PEI), et de faciliter la mise en œuvre du règlement départemental de défense extérieure contre les incendies par les maires, les présidents d'EPCI et plus largement tout acteur intervenant dans la défense extérieure contre les incendies. L'accès à l'application se fait moyennant un versement de 1 000 €. Cette participation, dont le montant n'a pas été délibéré par le comité syndical est versée pour assurer les frais de maintenance et d'hébergement de l'application.

³⁰ La direction départementale des finances publique – DDFiP – et la direction départementale des territoires et de la mer – DDTM – de la Charente-Maritime, l'Université de La Rochelle.

³¹ Une organisation interprofessionnelle, un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), deux syndicats mixtes et une entreprise privée.

À ce jour, quelques entreprises privées et publiques exploitant le service public de distribution de l'eau participent en complément au financement de l'application. La chambre régionale des comptes observe que le développement de cette activité n'a pas été décidé par le comité syndical et que par ailleurs, si cette application peut être considérée d'utilité publique par une majorité des adhérents (communes et EPCI), son accès devrait être gratuit et le financement assuré par les cotisations des adhérents, les utilisateurs pouvant ensuite décider de verser une éventuelle subvention de fonctionnement.

Enfin, la chambre régionale des comptes a observé que Soluris réalisait parfois, dans le cadre du budget « Géo 17 » des prestations pour des entreprises privées, comme en 2022, (retraitement de fichiers cadastraux pour une société privée). Si cette intervention reste très marginale, le syndicat n'est pas autorisé à intervenir pour des tiers privés.

Le comité syndical de Soluris doit revoir le fonctionnement non conforme de ce budget annexe « Géo 17 », seul le comité syndical étant habilité à décider des orientations, et clarifier les relations avec les financeurs, qui doivent adhérer au syndicat, ainsi que les partenaires signataires de la charte.

Soluris doit mettre en conformité ses statuts avec les textes applicables et à ne plus intervenir pour le compte de tiers non adhérents ou de tiers privés. Les principaux bénéficiaires de ses services devraient, dans un but de continuité des prestations servies, devenir pleinement adhérents.

Recommandation n° 2. : mettre en conformité les statuts avec l'article L. 5721-2 du CGCT, et en conséquence ne plus intervenir pour le compte de tiers non adhérents ou privés, le cas échéant en promouvant l'adhésion des bénéficiaires actuels non adhérents [non mise en œuvre].

2.4 La gestion administrative des adhérents

2.4.1 Le suivi complexe des membres du syndicat

Le syndicat enregistre des mouvements nombreux d'adhésion, de retrait et de fusion de collectivités.

Le suivi des membres est réalisé de manière étroite avec les services préfectoraux. La chambre a relevé que la liste des membres est correctement tenue à jour par les services administratifs de Soluris et de la préfecture de la Charente-Maritime, malgré les très nombreuses modifications annuelles. Pendant la période examinée, quelques organismes ont pu être considérés comme membres alors qu'ils n'avaient plus d'existence légale. La liste des membres a cependant été rectifiée lors du comité syndical du 17 mars 2021.

2.4.2 Une composition du syndicat qui n'autorise pas la perception du FCTVA par le syndicat

Le syndicat a bénéficié, de 2018 à 2021, du versement au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

L'article L. 1615-2 du CGCT, dans sa rédaction applicable pour la période examinée dispose que les ressources destinées au FCTVA, sont réparties entre :

- les collectivités territoriales ;
- les groupements des collectivités ;
- les régions de collectivités ;
- les SDIS ;
- les CCAS ou CIAS ;
- les caisses des écoles ;
- le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ;
- les centres de gestion des personnels de la fonction publique territoriale (CDG) ;
- les syndicats mixtes exclusivement composés de membres éligibles au FCTVA.

Pendant la période examinée, le syndicat a compté parmi ses membres, des AFR, des ASA, des offices de tourisme (OT), des offices publics de l'habitat (OPH), la chambre d'agriculture de la Charente-Maritime et un syndicat mixte non composé exclusivement de membres éligibles au FCTVA. Soluris, n'étant pas composé exclusivement de membres éligibles au FCTVA, n'aurait pas dû percevoir de versements au titre dudit fonds.

Par un courrier du 17 janvier 2022, la préfecture de Charente-Maritime signalait ainsi à Soluris qu'il ne pourrait plus prétendre au versement au titre du FCTVA à compter de l'exercice 2022 pour les dépenses d'investissement acquittées en 2021. Le 2 décembre 2022, le comité syndical validait le retrait de 23 adhérents non éligibles eux-mêmes au FCTVA afin de pouvoir continuer à y prétendre.

Le nombre d'adhérents du syndicat, en régulière progression depuis le 1^{er} janvier 2018 (549) jusqu'au 1^{er} décembre 2022 (583) (cf. annexe n° 2) a ainsi notablement diminué fin 2022 (560). La délibération du 2 décembre 2022 entérinant la nouvelle composition précise cependant que les anciens adhérents « *continueront à bénéficier des services de Soluris dans les mêmes conditions techniques et financières par voie de convention* ». En 2023, ces anciens adhérents ont tous signé une convention. La chambre régionale des comptes rappelle que Soluris ne peut intervenir pour des tiers non adhérents (§ 2.3.3).

2.4.3 Un suivi satisfaisant des cotisations

La chambre régionale des comptes a vérifié, pour l'année 2021, si les appels à cotisations étaient bien transmis aux adhérents. Elle n'a relevé que cinq omissions : trois organismes publics étaient toujours adhérents au 29 juin 2023, date du dernier arrêté préfectoral. Un adhérent s'est retiré du syndicat tardivement le 4 novembre 2021. Les statuts du syndicat prévoient cependant que le retrait reste subordonné au versement des contributions jusqu'à sa prononciation par arrêté préfectoral. Enfin, le cinquième organisme, adhérent à compter du 29 septembre 2021, n'a pas payé de cotisation en 2021. Les statuts devraient détailler les dispositions s'appliquant pour les adhésions en cours d'année.

2.5 L'information restituée aux élus et aux citoyens

2.5.1 La publicité des budgets et des comptes à améliorer

Aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT, applicable aux syndicats mixtes ouverts, en vertu de l'article L. 5722-1 du CGCT « *Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ». Cette présentation, ainsi que le rapport présenté à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, doivent être mis en ligne sur le site internet du syndicat, après l'adoption par le comité syndical des délibérations auxquelles ils se rapportent. Au surplus, en application de l'article R. 2313-8 du CGCT, cette mise en ligne doit garantir notamment « *leur accessibilité intégrale et sous un format non modifiable* » et « *la gratuité et la facilité de leur accès par le public, pour leur lecture comme pour leur téléchargement* », dans un délai d'un mois à compter de l'adoption des délibérations correspondantes.

L'exploration du site internet du syndicat révèle une application partielle de ces obligations. En effet, les documents budgétaires (compte administratif, budget primitif, présentations synthétiques) n'y figurent pas. Seules les délibérations sur le rapport d'orientation budgétaire sont mises en ligne à la rubrique « À propos ».

Afin d'aider les membres du comité syndical à exercer leur mandat, des fiches explicatives des sujets devant faire l'objet d'un vote en comité syndical sont élaborées par les services de Soluris et leur sont transmises. Ils disposent ainsi, à l'occasion du vote du compte administratif et du budget d'un document de présentation succinct, qui pourrait être utilement annexé aux documents budgétaires et mis en ligne.

La chambre régionale des comptes rappelle par ailleurs que le II de l'article L. 5722-1 susmentionné dispose que pour les syndicats mixtes ouverts « *Les documents budgétaires sont mis à la disposition du public au siège de l'établissement* ».

En application de l'article L. 3131-1 du CGCT rendu applicable aux syndicats mixtes ouverts par l'article L. 5721-4 du CGCT, « *les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire, ni un caractère individuel font l'objet d'une publication sous forme électronique, [...], de nature à garantir leur authenticité et à assurer leur mise à disposition du public de manière permanente et gratuite* ». Conformément à l'article R. 3131-2 du CGCT, les actes doivent être mis à la disposition du public sur le site internet, dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement.

Par ailleurs, en application de l'article L. 5721-6 du CGCT « *Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des délibérations et des procès-verbaux de l'organe délibérant des syndicats mixtes, des budgets et des comptes ainsi que des arrêtés du président de ces établissements publics* ». La communication des documents peut être obtenue aussi bien du président que des services déconcentrés de l'État, dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration. Cet article prévoit, entre autres, une publication en ligne des documents, à l'exception de ceux communicables uniquement à l'intéressé.

Soluris publie les délibérations et les comptes rendus des conseils syndicaux sur son site internet. Cependant, les délibérations du bureau syndical et les comptes rendus des séances n'y figurent pas, ni les décisions de la présidente. Pour plus de transparence et une meilleure information des citoyens, la chambre régionale des comptes rappelle à Soluris qu'il doit publier ces informations sur son site internet.

Recommandation n° 3. : publier les documents budgétaires, les délibérations et les comptes rendus du bureau syndical ainsi que les décisions de la présidente sur le site internet et plus généralement tout acte réglementaire communicable, dans le respect de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration [**non mise en œuvre**].

2.5.2 La publicité des marchés à améliorer

Soluris dispose d'un profil d'acheteur et d'une plateforme dématérialisée d'achats publics à partir de laquelle il est possible d'avoir connaissance des données essentielles des marchés, d'un montant supérieur à 40 000 € HT³², conformément aux articles L. 2196-2 et R. 2196-1 du code de la commande publique (CCP)³³. L'arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique recense les éléments devant être communiqués. La chambre régionale des comptes a identifié l'absence de certains d'entre eux³⁴.

Par ailleurs, la liste des marchés consultable sur le site acheteur ne semble pas exhaustive. Certains marchés n'y figurent pas³⁵. L'article 7 de l'arrêté susmentionné dispose que « *Les données essentielles sont maintenues disponibles sur le profil d'acheteur pendant une durée minimale de cinq ans après la fin de l'exécution du marché public* » sauf si elles « *sont rendues publiques sur le portail unique interministériel* », auquel cas la durée est réduite à un an. Soluris ne publie pas d'information sur ses marchés publics sur le site interministériel (<https://data.gouv.fr/>).

L'article R. 2196-1 du CCP a prévu, à compter du 1^{er} janvier 2020, que certaines informations des marchés conclus sans publicité ni mise en concurrence préalable, dont la valeur est égale ou supérieure à 25 000 € (et inférieure à 40 000 €), sont rendues publiques (montant hors taxes, date de conclusion du marché, nom de l'attributaire et son code postal). Dans le cadre de l'examen des marchés publics (cf. § 7), la chambre régionale des comptes a observé que Soluris n'a pas satisfait à cette obligation en 2020 et 2021 pour deux prestations³⁶. Le choix du

³² Seuil à partir duquel il est nécessaire de recourir à des mesures de publicité et de mise en concurrence.

³³ En vigueur depuis le 1^{er} avril 2019. Article 107 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics auparavant.

³⁴ Numéro d'identification unique du marché public, de nature du marché, durée initiale du marché, code CPV ou « Common Procurement Vocabulary » qui permet de classer la prestation générale objet du marché. Le code CPV est un système de classement pour les marchés publics de l'Union Européenne, son utilisation est obligatoire pour tous les marchés européens depuis le 1^{er} février 2006.

³⁵ Marché du logiciel de gestion funéraire, notifié en mai 2019, marché de numérisation d'actes divers (4 lots) notifié en 2020, marché de télécommunications et de prestations associées, notifié en septembre 2020, marché relatif au logiciel de gestion des ordures ménagères, notifié en juillet 2023.

³⁶ Fourniture de certificats électroniques, 35 625 € HT versés en 2020, hébergement de données pour 28 000 € HT en 2020 et 37 354 € HT en 2021.

support étant libre, la chambre régionale des comptes invite Soluris à publier les informations sur son site internet.

2.5.3 La cession d'un bien immobilier mal retracée

Le syndicat mixte a vendu en 2018 et 2019 une partie du bâtiment constitutif de son siège social³⁷, en raison du départ de locataires. Par délibération du 1^{er} décembre 2016, le comité syndical s'est prononcé favorablement sur la vente du bien immobilier et a autorisé le président à signer tout document se rapportant à la vente.

En 2018, Soluris a vendu quatre lots du bâtiment qu'il occupe pour un montant de 160 000 €. Cette opération a permis au syndicat de réaliser une plus-value de 112 453,52 €, la valeur comptable des lots ayant été arrêtée à 47 546,48 €. En 2019, le syndicat a vendu à un second acheteur deux autres lots, pour 110 000 €, réalisant une plus-value de 72 368,66 €, le bien étant évalué comptablement à 37 631,34 €. Cette même année, le premier acheteur a également acquis un lot pour 4 000 €, générant une plus-value de 3 095,88 €, la valeur nette comptable étant évalué à 904,12 €. Les comptes administratifs de 2018 et 2019 retracent ces opérations.

Ce bâtiment est recensé à l'inventaire de l'ordonnateur et à l'état de l'actif du comptable par le numéro 2313, d'une valeur nette comptable de 315 701,39 €, identifié au 31 décembre 2016, par le libellé « Travaux Locaux SMIC ». Toutefois, ce bien apparaît à l'état de l'actif du 31 décembre 2019 avec un libellé modifié, « Bâtiment 1571.32-236.65 », attribué précédemment à l'immobilisation n° 23131, d'une valeur comptable de 402 013,83 €, cette dernière étant rebaptisée « Travaux Locaux SMIC ». L'inversion des intitulés a eu lieu en 2018³⁸, sans qu'une explication ait été apportée à cette modification.

L'article L. 5722-3 du CGCT dispose que le comité syndical délibère chaque année un bilan des cessions et des acquisitions. Le bilan doit être annexé au compte administratif³⁹.

À l'issue des cessions, aucune délibération n'est venue en valider le bilan et notamment le calcul des plus-values. Interrogé, le directeur a expliqué qu'« à chaque vente, le calcul a été fait en se basant sur le nombre des mètres carrés cédés multiplié par le prix du mètre carré d'achat du bâtiment ». La plus-value a cependant été calculée sur la seule valeur d'achat historique du bâtiment (315 701 €). Les travaux (402 014 €), réalisés avant la vente des biens n'ont pas été pris en compte alors qu'ils ont très certainement renchérit la valeur des divers lots.

La chambre régionale des comptes invite à l'avenir le syndicat à réaliser un bilan annuel des acquisitions et des cessions.

³⁷ Bâtiment situé au 2 rue du Rocher à Saintes.

³⁸ D'après les états de l'actif arrêtés au 31 décembre 2018 et au 31 décembre 2017.

³⁹ Par ailleurs, en application du 2^e alinéa, toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers doit donner lieu à une délibération motivée du comité syndical portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. La délibération doit être prise au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État, dont l'avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité. Le syndicat a transmis une estimation des services de l'État en date du 9 janvier 2017, évaluant les biens à 247 000 €.

2.5.4 Des tarifs à clarifier

Chaque année, le comité syndical délibère sur les tarifs appliqués aux adhérents et aux non-adhérents, qui se décomposent en cotisation et forfaits (solutions « métiers » et « technologies »), maintenance des matériels et prestations à la carte. La chambre régionale des comptes a observé que selon les années (2018, 2019, 2021), il semble que certains tarifs n'aient pas été votés : il s'agit des tarifs de maintenance des matériels, Soluris n'ayant pas été en mesure de transmettre les délibérations afférentes.

Depuis 2023, Soluris précise qu'il peut intervenir sur devis ou contrat spécifique, ce qu'il faisait pourtant auparavant, sans que cette possibilité ait été signalée précédemment dans les délibérations tarifaires.

La chambre régionale des comptes a observé que les délibérations tarifaires étaient incomplètes, souvent peu lisibles. Une amélioration a pu être constatée en 2023, faisant suite, notamment, à des échanges avec les services comptables de la DDFiP, ces derniers soulignant l'absence de vote tarifaire de certaines prestations.

Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle des ordres à recouvrer, en application de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable. Le comptable doit ainsi s'assurer que l'autorisation de perception de la recette est justifiée en la forme par une pièce (une délibération, une convention ou un jugement selon les cas) fournie à l'appui du titre. La chambre régionale des comptes rappelle à Soluris que le comptable public peut ainsi refuser la prise en charge d'un titre lorsque les éléments de liquidation sont absents ou incomplets, en application de l'instruction codificatrice n° 11-022-MO du 16 décembre 2011 (titre 3, chapitre 1). Le comptable public a bien pris note du fait que sa vigilance était attendue en l'espèce.

Le syndicat devra poursuivre la révision de l'ensemble de ses tarifs, en 2024.

2.5.4.1 Des bases tarifaires pour les cotisations et forfaits « métiers » et « technologies » peu explicites

Les délibérations tarifaires font apparaître deux niveaux de tarif pour les « solutions technologies » (ou « forfait ») destinées aux communes, les niveaux « innovation » et « optimal ». Dans les faits, seul un niveau de service est proposé et facturé. Pour les « solutions métiers » trois niveaux tarifaires sont prévus pour les communes : les niveaux « minimal », « innovation » et « optimal », mais Soluris ne retient que deux niveaux effectivement facturés, le niveau « minimal » et un niveau « supérieur »⁴⁰.

Le directeur de Soluris a indiqué que les bases de cette facturation datent de 2014, que dans les faits il s'est avéré difficile de mettre en place la modulation tarifaire votée, et que « *ces formules sont destinées à disparaître en 2024 lors d'une refonte tarifaire* ». La chambre régionale des comptes invite Soluris à simplifier sa grille tarifaire et à la limiter aux offres réellement proposées aux adhérents.

⁴⁰ Pour les adhérents, autres que les communes, un seul niveau tarifaire est prévu.

À partir de 2021, le montant de la cotisation et des solutions « métiers » et « technologies » a aussi été modulé, pour certains adhérents, selon les équipements possédés. Ainsi, à titre d'exemple, pour les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) la délibération tarifaire de 2021 prévoit une cotisation variant de 169 € à 1 738 € selon les équipements. La souscription de la solution « métiers » varie quant à elle de 555 € à 2 003 € et la solution « technologies » de 381 € à 3 736 €⁴¹.

Concernant les SIVOM, la chambre régionale des comptes a relevé que le montant des cotisations et des facturations des solutions « métiers » et « technologies » ne correspondait, en 2018, 2019 et 2020, à aucun tarif voté, la tarification spécifique aux SIVOM n'ayant été définie qu'à compter de 2021. Dès lors, elle s'interroge sur les éléments pris en considération pour arrêter, de 2018 à 2020, le montant des forfaits, montant sur lequel les services de Soluris se sont ensuite appuyés pour établir celui de 2021, censé être basé sur le niveau d'équipement à partir de cet exercice.

La chambre régionale des comptes a par ailleurs observé que les factures de 2021 transmises aux SIVOM, n'explicitaient pas les modalités de calcul, la facture comportant une somme globale, sans précision du niveau d'équipement et d'un éventuel barème appliqué. Interrogé sur l'envoi éventuel d'un courrier d'accompagnement explicatif, Soluris a précisé que *« Les factures [...] ne sont plus accompagnées d'un courrier explicatif depuis le passage à Chorus Pro⁴² qui ne permet pas d'ajouter des pièces jointes aux factures envoyées »* et a transmis le dernier courrier transmis aux adhérents en 2018. La chambre observe que ce courrier correspond à une lettre d'information générale et non à un accompagnement personnalisé. Soluris a finalement expliqué que les montants des cotisations de l'année précédente étaient reconduits et revalorisés éventuellement des augmentations générales votées. La chambre régionale des comptes recommande à Soluris d'établir des barèmes explicites selon le niveau d'équipement et de faire figurer cette information sur la facture de l'adhérent.

Les tarifs apparaissent également incomplets pour les EPCI à fiscalité propre. En 2018, les modalités de fixation des cotisations et des solutions « métiers » et « technologies » pour ces structures ne figurent pas dans la délibération tarifaire. De 2019 à 2020, elles sont retracées dans un tableau commun « communes et EPCI ». En 2022, elles n'apparaissent plus. La chambre a ainsi observé que la présidente a dû rédiger un certificat administratif en 2022 faisant état d'une base tarifaire à appliquer aux EPCI afin que le comptable procède à l'encaissement de la cotisation et de la solution « métiers » pour une communauté de communes, le tarif n'ayant pas été voté préalablement en comité syndical. À compter de 2023, la délibération tarifaire définit, pour les EPCI, une facturation selon le niveau d'équipement.

L'examen des factures d'une communauté d'agglomération de 2018 à 2023 a toutefois révélé que la facturation ne correspondait pas aux critères énoncés, tant pour le calcul de la cotisation, que pour le forfait solution « métiers ». De 2018 à 2023, la facturation a été établie sur la base des montants de l'année précédente, majorée des augmentations annuelles, la base de facturation de 2017 n'étant pas connue. En 2022, la chambre régionale des comptes a observé en

⁴¹ Les tarifs ont augmenté en 2023 pour les solutions « métiers » et « technologies ».

⁴² Chorus Pro est la solution mutualisée de facturation déployée pour tous les fournisseurs (privés ou publics) de la sphère publique (État, collectivités territoriales, etc.) afin de répondre aux obligations légales en matière de facturation électronique.

outre que la majoration de 9 % votée par le comité syndical sur les solutions « métiers » n'a pas été correctement appliquée, la cotisation ayant été minorée⁴³.

La chambre régionale des comptes a observé des anomalies similaires pour les syndicats à vocation unique (SIVU), les offices de tourisme, les syndicats mixtes et départementaux (pas de tarification spécifique avant 2020).

Pour les SIVU ayant rejoint Soluris entre 2018 et 2020, les tarifs appliqués correspondent à ceux définis pour les syndicats intercommunaux à vocation scolaire (SIVOS), sans que la facture fasse cependant référence à une strate de population, comme prévu par les délibérations tarifaires. Pour un SIVU toutefois, la chambre régionale des comptes a constaté que la tarification des solutions « métiers » et « technologies » de 2019 ne correspond à aucun tarif voté (solutions « métiers » 515 € et « technologies » 257 €).

À compter de 2022, la tarification des cotisations et solutions a été adoptée pour les SIVU :

- 105 à 337 € pour la cotisation ;
- 578 à 908 € selon les équipements pour la solution « métiers » ;
- 334 € pour la solution « technologies ».

L'examen de la facture de 2022 transmise à un SIVU nouvellement adhérent mentionne une cotisation de 337 € et un abonnement à la solution métiers de 908 €, sans explication, alors qu'il s'agit de sa première facturation. L'examen d'une convention d'adhésion montre que ces documents contractuels ne comportent aucun élément financier justifiant le montant initial de la cotisation.

La chambre régionale des comptes a demandé à disposer des copies des conventions conclues avec les nouveaux adhérents depuis 2018, pour en vérifier les termes. Le syndicat n'a pas été en mesure de les produire, celle-ci s'interrogeant dès lors sur les procédures d'archivage, voire sur l'existence même de ces documents, matérialisant pourtant la relation contractuelle entre le syndicat et ses adhérents.

Les non-adhérents peuvent souscrire à un forfait « métiers », dans le cadre d'une convention de dématérialisation (« pack dématérialisation »), entraînant par ailleurs le paiement d'une cotisation. Sont concernés des SIVU, des AFR, des SIVOS et des communes. Il leur est proposé un accès à la plateforme de dématérialisation, pour la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité ou encore des flux comptables, et la fourniture d'un certificat de signature électronique.

Les tarifs n'ont pas été délibérés avant 2022. La délibération du 30 mars 2022 indique un montant pouvant varier de 70 € à 1 272 € selon les équipements de l'organisme. En 2022 et 2023, les organismes ont cependant continué à être facturés selon une grille ne tenant pas compte du matériel mais des habitants, revalorisée selon les augmentations votées pour les solutions « métiers » (3 % en 2020 et 9 % en 2022). Le syndicat n'a pas été en mesure de transmettre la grille tarifaire à jour depuis 2019.

⁴³ 1 235 € facturé au lieu de 1 272 € (1 167 € x 1,09).

Concernant les cotisations facturées dans le cadre du « pack dématérialisation », l'examen des factures émises à la souscription du service, de 2018 à 2023, montre qu'elles n'ont pas été fixées selon les catégories définies par les délibérations tarifaires pour ces structures (SIVOS, AFR, communes, etc.). Pour certains SIVU, les cotisations correspondent aux cotisations définies pour les SIVOS (337) Pour d'autres SIVU, il n'est pas possible de comprendre à quelle tarification il est fait référence, les factures n'étant pas explicites. La chambre régionale des comptes a demandé à disposer d'une copie des conventions de dématérialisation afin de vérifier si une base tarifaire y figurait. Le syndicat n'a pas été en mesure de les produire, alors que les statuts prévoient la conclusion de conventions de prestations de services pour les non adhérents.

Le directeur, en réponse, a expliqué que : « Pour les mairies, une grille tarifaire est appliquée en fonction de la strate d'habitants. En effet, la démographie est en général un indicateur fiable des capacités financières d'une collectivité (dont sont issues les recettes de Soluris), et de son besoin en accompagnement par Soluris (qui génère une charge pour Soluris). Certains de nos adhérents bénéficiant de dotations particulières de l'État en tant que "communes touristiques", c'est la population DGF qui nous sert de référence pour évaluer la population des communes », et que, pour d'autres organismes : « les tarifs résultent d'applications historiques et empiriques basées sur la grille strate d'habitants ajustée à une consommation similaire de services générée par une commune ».

Soluris doit revoir la base de tarification des cotisations et des forfaits « métiers » et « technologies » de ses adhérents et expliciter sur les factures le détail du calcul.

Recommandation n° 4. : établir des barèmes explicites des tarifs votés selon le niveau d'équipement et faire figurer cette information sur la facture [non mise en œuvre].

Recommandation n° 5. : revoir les bases de tarification des cotisations et des solutions « métiers » et « technologies », établir une tarification et détailler le calcul du montant des cotisations et des solutions « métiers » et « technologies » [non mise en œuvre].

2.5.4.2 Des tarifs non exhaustifs et peu transparents

La chambre régionale des comptes observe que la liste votée des tarifs des prestations à la carte n'est pas exhaustive. De nombreux tarifs de prestations standardisées ne sont pas mentionnés.

Les bases tarifaires sont suivies dans plusieurs documents informatiques, par trois services différents : un document, mis à jour par le service conseil et relations aux adhérents, permet de facturer le prix des prestations (forfaits, hors abonnement à des licences logicielles ou maintenance matérielle)⁴⁴, un autre, mis à jour par un agent de la direction « ressources », l'abonnement annuel aux logiciels commercialisés par Soluris, et un troisième, mis à jour par un agent de la direction de l'exploitation, la maintenance informatique matérielle. La chambre régionale des comptes a cependant relevé que la facturation de certains abonnements n'était pas

⁴⁴ Fichier issu du logiciel de gestion commerciale, mis à jour par le service conseil et relations aux adhérents.

réalisée par la direction « ressources », sans qu'il lui ait été possible de connaître le service à l'origine de l'émission des factures⁴⁵, en l'absence de procédures écrites sur la répartition des tâches entre services. Elle invite le syndicat à identifier les interventions des différents services et à formaliser la procédure, après avoir procédé à une rationalisation des diverses interventions.

La facturation de la maintenance des matériels n'appelle pas de remarque. L'examen d'un échantillon de factures a permis de vérifier la correcte application des tarifs votés en 2022 et leur exhaustivité.

Pour les prestations à la carte en revanche, seule une partie des tarifs afférents est votée. À titre d'exemple, les tarifs des prestations fournies par Soluris pour l'installation du logiciel Madis RGPD, n'ont été votés qu'à compter de 2023, alors que ces prestations existent depuis 2019. En 2022, une cotisation de 3 175 € pour bénéficier du DPD mutualisé de Soluris a été proposée à une commune non adhérente, sans qu'elle fasse l'objet d'un vote en 2023.

À partir du document recensant les prestations à la carte⁴⁶ et la tarification afférente, la chambre régionale des comptes a relevé que sur 1 045 prestations pouvant être réalisées en 2023 seulement 200 ont fait l'objet d'un vote tarifaire. À titre d'exemple, les tarifs des formations payantes dispensées par Soluris ne sont pas présentés en comité syndical. Ils sont cependant référencés dans l'outil de gestion commerciale, comme les tarifs de revente des matériels informatiques. Pour les matériels informatiques, les bordereaux de prix du fournisseur ne sont jamais communiqués au comité syndical ou au bureau. Il est vrai cependant qu'ils sont modifiés plusieurs fois par an, mais ils pourraient être portés à connaissance du bureau syndical et diffusés sur le site internet du syndicat.

Les prix de vente des solutions logicielles et des prestations annexes (prix d'achat, installation, paramétrage, formation, maintenance, etc.) commercialisées par Soluris ne sont jamais mentionnés dans les délibérations tarifaires. Concernant l'achat et la maintenance (maintenance logicielle, usage du logiciel et assistance technique) desdites solutions, le directeur a précisé que Soluris négociait auprès des fournisseurs des remises sur les prix publics, dans le cadre de marchés ou de simples tractations⁴⁷ et que le gain était partagé entre Soluris et l'adhérent.

La chambre régionale des comptes observe que le comité syndical n'a jamais connaissance des pourcentages de réduction obtenus ni des conditions de partage des gains, qui sont très variables selon les produits commercialisés, Soluris pouvant parfois n'appliquer aucune marge⁴⁸.

À titre d'exemple, pour le logiciel de gestion des cimetières, Soluris a obtenu, dans le cadre d'un marché, une réduction de 50 % par rapport aux prix publics. Le gain est partagé en part égale entre Soluris et l'adhérent. Pour la maintenance annuelle, la réduction obtenue est de 75 %. Le gain est réparti à hauteur de 74 % pour Soluris et 26 % pour l'adhérent. Les conditions d'achat et de revente du logiciel, hors maintenance, semblent cependant avoir évolué en 2023 pour cette solution, la refacturation se faisant à prix coûtant⁴⁹.

⁴⁵ Facturation de l'abonnement-à la suite logicielle spécifique des CCAS et CIAS, ou au « pack dématérialisation ».

⁴⁶ Fichier issu du logiciel de gestion commerciale.

⁴⁷ Si les besoins sont inférieurs à 40 000 € HT.

⁴⁸ À titre d'exemple, pour les projets d'installation de capteurs, du Wi-Fi (projet « smart city ») de vidéoprotection, pour une commune en 2022

⁴⁹ D'après le nouveau modèle économique de 2023.

La chambre régionale des comptes a relevé des applications de marges différentes selon les collectivités, sans que les différences entre les adhérents soient explicitées. À titre d'exemple, Soluris commercialise une suite logicielle de gestion financière et des ressources humaines ayant fait l'objet d'une consultation comprenant quatre modules : gestion de la dette, prospective financière, gestion de la masse salariale, analyse de la fiscalité.

Aucun adhérent n'a acquis ces logiciels depuis 2018. Toutefois, huit adhérents continuaient à les utiliser en 2022 et s'acquittaient d'un abonnement annuel. Le montant des refacturations dépend de l'année d'acquisition des logiciels. Soluris a en effet signé un marché avec les fournisseurs avant 2014, et en a signé un nouveau à compter de 2014 d'une durée de quatre ans, échu en 2018, mais dont les conditions tarifaires continuent à s'appliquer, notamment en matière de révision des prix.

Pour les adhérents (cinq en 2022) ayant acquis les suites logicielles avant 2014, Soluris refacture la maintenance sans appliquer de marge, mais en contrepartie perçoit une commission de 5 ou 10 %, selon le module, de la part du prestataire. Pour les adhérents ayant souscrit un abonnement à compter de 2014, Soluris applique une marge variable selon les adhérents et les modules. Si pour le module de prospective financière, une marge de 5,56 % s'est appliquée à tous les adhérents de 2018 à 2023, en 2018, pour le logiciel de gestion de la masse salariale, un adhérent s'est vu appliquer un taux de marge de 12,5 %, et un autre adhérent, un taux de 3,19 %. Pour le logiciel d'analyse de la fiscalité un adhérent a bénéficié d'un taux de marge de 3 19 %, un deuxième d'un taux de marge de 9,9 % et un troisième un taux de marge de 10,1 % marges qui se sont reportées les années suivantes pour les adhérents encore abonnés au service.

Il en est de même pour la refacturation de l'abonnement annuel à un logiciel de gestion de l'état civil, celle-ci variant de 9 % à 145 %, un adhérent bénéficiant même d'un tarif inférieur au prix d'achat ou à la suite logicielle de gestion des ressources humaines destinée au grande collectivité. Une communauté d'agglomération s'est ainsi vu facturer, depuis au moins 2021, l'abonnement annuel à prix coûtant, alors qu'il était appliqué aux autres adhérents une marge de 16 %⁵⁰.

Interrogé sur les modalités de refacturation des logiciels et de fixation des prestations à la carte, le directeur a indiqué s'appuyer sur des modèles économiques développés en interne, présentés en comité de direction. Ces modèles économiques ne sont cependant pas tous formalisés et sont parfois très anciens. Les évolutions tarifaires font souvent l'objet de notes diffusées auprès des personnes responsables de l'élaboration des factures, non archivées, dont aucune n'a été communiquée à la chambre régionale des comptes. Interrogé, le directeur a indiqué qu'un des objectifs de Soluris était de reconstituer, voire d'élaborer, les modèles économiques manquants et de préciser le circuit décisionnel.

La chambre régionale des comptes recommande à Soluris de mentionner la liste exhaustive des logiciels proposés aux adhérents, les délibérations tarifaires ne citant pas la totalité de l'offre, et de préciser les conditions tarifaires (achat des licences, abonnement annuels, etc.).

⁵⁰ Autre exemple, pour un logiciel de gestion des dossiers d'urbanisme, un adhérent a bénéficié d'une réduction de 50 %, alors qu'un autre adhérent, pour la même solution n'a eu d'aucune remise depuis 2014, l'écart étant de 7 328 € annuel, le tarif de l'abonnement étant fixé à 14 657 € de 2018 à 2023.

Soluris déroge parfois aux délibérations tarifaires. Depuis 2020, plusieurs adhérents ont bénéficié de remise sur le tarif de mise à disposition de conseillers techniques, sans l'aval des instances décisionnaires. Une convention a été conclue dans un des cas, mais n'a pas été portée à connaissance du conseil syndical⁵¹.

La chambre régionale des comptes a également relevé que Soluris avait accordé une réduction à une communauté de communes pour l'abonnement à deux logiciels en 2022⁵², depuis au moins 2018, sans l'aval des instances décisionnaires. Le responsable du service conseil et relations aux adhérents a confirmé que des remises pouvaient être effectivement consenties aux adhérents, notamment en raison de leur situation financière. La chambre régionale des comptes rappelle que seul le comité syndical est autorisé à accorder des conditions tarifaires plus favorables.

Enfin la chambre régionale des comptes a relevé l'application de tarifs non prévus par les délibérations tarifaires ou encore par le document recensant les prestations à la carte pour l'abonnement à un logiciel de gestion des dossiers d'urbanisme.

Recommandation n° 6. : mentionner la liste exhaustive des logiciels proposés aux adhérents et préciser les conditions tarifaires de leur facturation aux adhérents [**non mise en œuvre**].

2.6 La réorganisation en cours

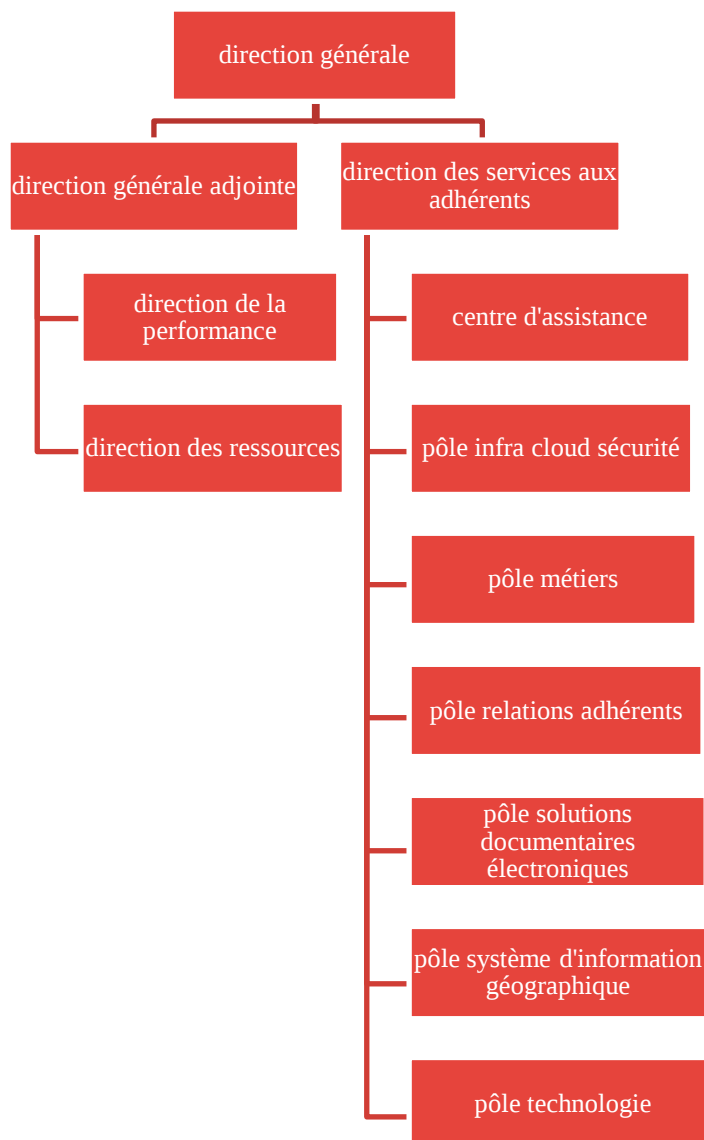
Les missions initiales du syndicat mixte sont la fourniture d'outils pour permettre l'informatisation de la gestion locale ainsi que l'assistance et la formation des agents territoriaux. Ces missions ont évolué pour intégrer les évolutions techniques survenues depuis (dématérialisation des documents, développement de l'informatique en nuage, sécurité numérique par exemple) et pour proposer une offre de services plus large (système d'information géographique par exemple), nécessitant une évolution de l'organigramme, selon le directeur.

L'organisation de Soluris, telle qu'indiquée dans l'organigramme des services de décembre 2017, fait apparaître une structure en neuf pôles à la tête de laquelle se trouve une équipe de direction de trois cadres (un directeur général, une directrice générale adjointe et une directrice). Les effectifs du syndicat mixte en 2018 étaient de 49 agents⁵³.

⁵¹ Une commune a bénéficié de la mise à disposition, à compter d'août 2020 de conseillers techniques selon un tarif préférentiel (380 € par jour au lieu de 404 €, pour une remise totale de 1 932 €, pour 80,5 jours d'après les factures), de septembre 2020 à juin 2021. Une communauté de communes a bénéficié du tarif remis de 380 € pendant 13 jours, soit 312 € de ristourne en 2020. En 2022, un office public de l'Habitat a bénéficié du tarifs 404 € au lieu de 416 €, soit une ristourne globale de 480 €.

⁵² 6 076 € pour l'abonnement au logiciel de gestion financière et des ressources humaines destinés aux grandes collectivités.

⁵³ Nombre mensuel moyen de fiches de paye constaté par la chambre régionale des comptes.

Organigramme n° 1 : organigramme de Soluris – décembre 2017

Source : chambre régionale des comptes d'après les documents transmis par Soluris

2.6.1 La démarche mise en place

Au cours de la mandature 2014-2020 a été adopté un schéma directeur, dont un des axes est le développement de la place et de l'efficacité de Soluris. Ce cadre stratégique général a été conservé pour la mandature 2020-2026. Il a fait l'objet de mentions et de rappels réguliers, en particulier à l'occasion de la présentation des ROB. Un séminaire organisé en janvier 2021 a également permis de le rappeler à l'ensemble des agents et de revenir sur le projet de transformation organisationnel alors en cours.

Le projet d'évolution de l'organisation interne des services de Soluris est évoqué dans le ROB de 2018 sous la forme du lancement d'une étude de l'organisation existante et de ses possibilités d'adaptation. Au cours des exercices 2018 et 2019, une mission est confiée à un cabinet conseil pour un montant total de dépenses de 58 200 € TTC. Cette mission, intitulée

« mission de conseil pour l'alignement stratégique de l'organisation et de management du syndicat Soluris » a été confié à ce cabinet sans mise en concurrence préalable en dépit d'un montant de dépenses supérieur à 25 000 € HT, seuil imposant un marché à procédure adaptée selon la réglementation alors en vigueur⁵⁴.

L'organisation issue de cette démarche, selon le directeur général de Soluris, a permis d'améliorer la transversalité opérationnelle mais a aussi montré des limites en termes de répartition de l'activité entre les services. En outre, la coexistence d'activité nécessitant de la réactivité (l'assistance téléphonique par exemple) et d'autres activités nécessitant davantage de planification (la gestion de projet par exemple) a conduit à la poursuite des démarches d'évolution de l'organisation.

Dans ce cadre, de nouvelles missions d'accompagnement pour aider à la définition et à la mise en place d'une nouvelle organisation ont été confiées, en 2021 et 2022, à trois prestataires dont le précédent cabinet : pour des montants respectivement de 38 820 € TTC, 51 084 € TTC et 27 680 € TTC. Pour ces missions, le total des dépenses de Soluris a dépassé le seuil à partir duquel une mise en concurrence est obligatoire. Le choix de ces prestataires n'a pas donné lieu à une procédure de passation des marchés publics.

L'organisation interne voulue par la direction de Soluris est présentée comme inspirée de la méthodologie ITIL (pour « *Information Technology Infrastructure Library* », ou « *bibliothèque pour l'infrastructure des technologies de l'information* » en français), dont le déploiement doit permettre de dispenser des services informatiques de qualité. L'organigramme cible issu de cette réorganisation est présenté dans un document de travail du 4 mars 2022. Les principales attentes sont la spécialisation des missions des différents services.

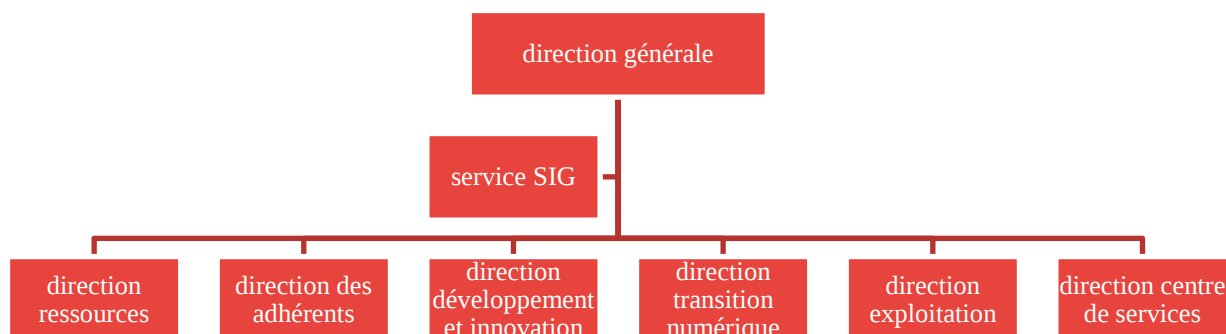
2.6.2 L'organisation de Soluris en 2023 et le bilan de la réorganisation

La réorganisation des services de Soluris a abouti en 2023, le conseil de direction ayant été élargi et regroupant quatre directions autour du directeur général, contre deux auparavant. Outre les fonctions supports nécessaires à l'activité en interne, l'organigramme mis en place est structuré autour des missions et des services rendus aux adhérents :

- la fourniture des services au quotidien ;
- les mises en production spécifiques ;
- la conception des offres aux clients ;
- la communication et les relations avec les adhérents.

⁵⁴ 8° de l'article 30 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, en vigueur du 28 mars 2016 au 1^{er} avril 2019, puis article R. 2122-8 du code de la commande publique, en vigueur du 1^{er} avril 2019 au 1^{er} janvier 2020. À compter du 1^{er} janvier 2020, le seuil est de 40 000 €.

Organigramme n° 2 : organigramme de Soluris – septembre 2023



Source : chambre régionale des comptes d'après les documents transmis par Soluris

Deux directions assurent la gestion des ressources internes (finances, achats, ressources humaines) et la relation commerciale avec les adhérents.

La partie opérationnelle repose sur quatre directions au profil plus technique. La direction « centre de services » traite les besoins immédiats et quotidiens des adhérents avec, notamment, le centre d'appels et apporte des réponses sur le fonctionnement des logiciels « métiers ». La direction « exploitation » assure le maintien opérationnel des solutions techniques et applicatives. La direction « transition numérique » est chargée des projets de déploiement nécessitant une gestion de projets. La direction « développement et innovation » anticipe les besoins des adhérents et teste avec les collectivités « pilotes » de nouveaux services. Un poste transverse de responsable de l'amélioration continue et de la satisfaction des adhérents a également été créé.

Outre ces directions, le service « système d'information géographique » chargé de l'exploitation de la « Géoplateforme 17 », dont l'activité est retracée dans un budget annexe, est bien identifié.

La nouvelle organisation devrait être stabilisée pour la fin de l'année 2023 : organigramme, missions des directions, fiches de postes des agents, matrice de compétences (alimentation et suivi), plan de formation et de transferts de compétences.

Depuis 2018, et en intégrant les dépenses de 2023, l'ensemble des missions d'accompagnement liées à l'évolution de l'organisation de Soluris a entraîné une dépense totale de 243 141,60 € TTC auprès d'au moins trois cabinets de conseil (respectivement pour 83 496 €, 85 880,40 € et 73 765,20 €).

La chambre régionale des comptes observe que si cette nouvelle organisation apparaît comme plus lisible et mieux équilibrée, les changements restent limités au regard des dépenses engagées. En outre, le comité syndical n'a été que peu informé des évolutions de l'organisation, d'après des comptes rendus des conseils syndicaux. Le lancement des procédures d'audit, d'accompagnement et de réorganisation n'ont pas été votées ou présentées en comité syndical. Les ROB de 2021 à 2023 ne font état d'aucun diagnostic de la situation organisationnelle initiale de Soluris ayant justifié la réorganisation. Le ROB de 2022 signale la poursuite du projet pour les « *process et organisation* » et le démarrage de la refonte du système d'information, sans qu'il soit détaillé les carences de ce dernier.

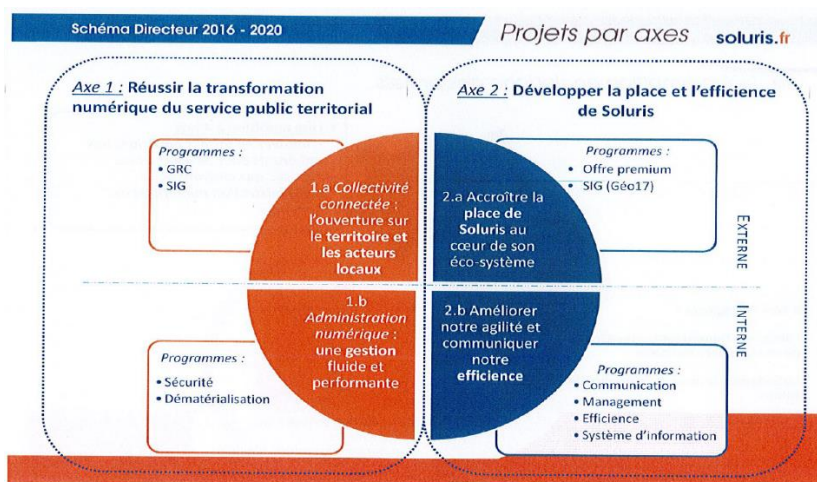
Lors du comité syndical du 30 mars 2023, un élu demandait ainsi si l'organigramme de Soluris allait être mis en ligne sur le site internet du syndicat. En octobre 2023, il n'y figurait toujours pas. Une présentation nominative des services a cependant été ajoutée.

2.7 Un projet stratégique peu formalisé

Les orientations stratégiques du syndicat mixte sont formalisées depuis la mandature de 2008-2014. Ainsi, le principal projet porté par le syndicat mixte est le renouvellement de l'offre de services aux adhérents. Le choix d'une nouvelle gamme de logiciels de gestion (l'actuelle suite logicielle « métiers ») et son déploiement au cours des années 2011 et 2012 se sont inscrits dans cette démarche.

La mandature suivante (2014-2020) a donné lieu à l'adoption d'un schéma directeur, articulé selon deux axes. Il rappelle les principales orientations de Soluris en les regroupant selon deux axes : la réussite de la transformation numérique du service public territorial et le développement de la place et de l'efficacité de Soluris.

Schéma n° 2 : axes de développement du Soluris



Source : Soluris

Ce schéma a donné lieu à une présentation sous forme de diaporama en 2016, de portée très générale. Le diaporama signale le déploiement de « neuf programmes » et d'« une trentaine de projets identifiés » sans que des précisions soient apportées. Aucun autre document plus détaillé n'a été transmis à la chambre régionale des comptes pour la période contrôlée.

Les ROB rappellent régulièrement le schéma stratégique et quelques objectifs généraux associés. Chaque année de nouveaux projets sont identifiés par axe, donnant ainsi quelques informations sur les actions déployées par Soluris. Un bilan succinct de l'action est restitué l'année suivante. Aucun indicateur de suivi n'est cependant associé aux projets ou à l'axe et bien souvent aucun bilan de l'action n'est restitué.

À titre d'exemple, en 2018 Soluris a prévu, pour l'axe 1.a, de développer un environnement numérique de travail dans les écoles (ENT) au 1^{er} semestre 2018. Le ROB de 2019 signale qu'une solution a été déployée dans 52 écoles volontaires de Charente-Maritime, mais la cible n'est pas mentionnée. En 2020, le ROB de 2019 n'ayant plus retenu ce projet, plus aucune information n'est restituée, de telle sorte qu'il est impossible de savoir si cette solution a rencontré le succès escompté, si l'objectif a été atteint et combien d'écoles sont équipées du logiciel.

Le plan stratégique 2016-2020, n'a pas fait l'objet d'un bilan en 2021, à son achèvement.

Les nouveaux élus, en 2020, décident de conserver le cadre général du précédent plan stratégique mais de cibler des champs d'actions prioritaires, sélectionnés lors d'un séminaire de début de mandat, le 21 janvier 2021. Les sujets prioritaires présentés aux adhérents sont en particulier la cybersécurité, l'inclusion numérique et la dématérialisation (cf. annexe n° 8).

Le directeur a indiqué que « *ces champs d'actions prioritaires sont aujourd'hui le cadre de référence pour nos projets et les évolutions de notre organisation ont été présentées lors des derniers DOB* ». La chambre observe qu'à nouveau aucun indicateur de suivi n'a été défini.

L'ordonnateur, lors de l'entretien de fin de contrôle, a admis l'absence de formalisation d'indicateurs ou d'objectifs, le but du schéma stratégique et de la priorisation des domaines d'intervention étant de s'assurer que le développement de nouvelles offres de services répond bien aux attentes desdits documents.

Les comptes rendus des réalisations inscrites au ROB, dans le cadre du schéma stratégique, à compter de 2021, sont pourtant très succincts et ne sont pas toujours illustrés par des données chiffrées (cybersécurité, inclusion numérique). Le lien avec les sujets prioritaires ou le schéma stratégique n'est pas toujours rappelé.

3 LE SUIVI DE L'ACTIVITÉ DE SOLURIS

3.1 Une présentation de l'offre de service peu transparente

Soluris n'a pas été en mesure de fournir un catalogue exhaustif de ses services. Lors d'une visite dans les locaux du syndicat, quelques supports d'information ont été fournis. Certains étaient cependant anciens, datant de 2016 (plaquette « offre »).

Le catalogue ne figure pas non plus sur le site internet de Soluris, à l'exception de celui des formations gratuites. Toutefois, à la rubrique « Solutions », certaines offres, réparties selon cinq catégories, sont décrites. Les informations tarifaires ne sont cependant pas rappelées. Toutes les offres logicielles ou de services ne sont pas répertoriées. Les achats de matériel informatique, d'outil bureautique, et la maintenance associée ne sont pas mentionnés.

Interrogé sur l'information apportée aux adhérents sur leurs diverses solutions (celle figurant sur le site internet et dans les délibérations tarifaires étant incomplète), le directeur a précisé que trois agents du service conseil et relations aux adhérents étaient chargés de démarcher les collectivités. L'information est par ailleurs complétée par des *newsletters* et des plaquettes de présentation. Le directeur général a reconnu cependant qu'il était nécessaire d'élaborer un

catalogue des offres et de le mettre à disposition sur le site internet et que le recrutement d'une personne chargée de cette mission était prévu à court terme.

3.2 Des rapports d'activités peu détaillés

Le directeur général de Soluris a indiqué que des rapports d'activités étaient présentés aux adhérents, en début d'année lors des DOB ou en comité syndical de fin d'année, et lors de réunions organisées auprès des adhérents (cinq à six réunions « terrains »). Il précise ainsi que « *La synthèse de l'activité de l'année passée et des principaux projets menés, ainsi que les chiffres-clés sur l'organisation du Syndicat, figurent dans le rapport d'orientation budgétaire* » et que « *l'activité opérationnelle et les chiffres sur l'activité courante du syndicat sont présentés et commentés en réunion via un diaporama (nombre d'appels d'assistance, typologie des appels, réactivité, nombre de devis/commandes envoyés, volume financier généré, réunions thématiques organisées, etc.)* ».

La chambre régionale des comptes a eu communication des rapports d'activité présentés lors des DOB, inclus au ROB, des diaporamas projetés à cette occasion et de quelques présentations réalisées auprès des adhérents lors des réunions « terrains » (2018, 2022 et 2023), ces dernières ne comportant que peu d'éléments chiffrés⁵⁵ et portant plutôt, outre une présentation générale du syndicat, sur une thématique ciblée (cybersécurité en 2022 et 2023, sécurité numérique en 2023).

Les rapports d'activité comportent peu de données chiffrées sur l'activité. Ces dernières ne sont pas toujours reconduites l'année suivante empêchant d'en suivre l'évolution, aucune n'étant présentée avec les données des années précédentes. Les diaporamas projetés lors des DOB sont parfois plus complets et présentent des historiques (évolution de l'assistance téléphonique et de l'activité commerciale). La présentation des documents (rapport d'activité, diaporamas) n'est cependant pas homogène de 2018 à 2023.

La chambre régionale des comptes a relevé la présence, dans le ROB, des indicateurs suivants :

Tableau n° 3 : indicateurs récurrents

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Effectif du personnel</i>	x	x	x	x	x
<i>Assistance téléphonique</i>	x	x	x	x	x
<i>Formation</i>			x	x	x
<i>Activité commerciale</i>		x	x	x	x
<i>Déploiement technique</i>			x	x	x
<i>Confiance numérique (DPD mutualisé)</i>	x	x	x	x	x
<i>Déploiement métiers</i>			x	x	
<i>Déploiement réglementaire</i>				x	
<i>Achat-revente de matériel</i>	x	x	x		
<i>Nombre d'adhérent</i>	x	x	x	x	x

Source : ROB

⁵⁵ La présentation de mars 2018 porte sur des données de 2016, voire antérieures.

Aucune définition n'est proposée. Ainsi l'indicateur relatif à l'activité commerciale fait référence à un nombre d'affaires sans plus de précisions. Les déploiements techniques comprennent les installations de matériel sur site, sans que le cadre d'intervention soit précisé (installations matérielles ou logicielles à la suite d'un achat, déplacement pour une maintenance prise en charge par un contrat de maintenance ou hors contrat de maintenance, etc.). Les déploiements métiers font référence à des commandes sans définir cette notion. Interrogé, le responsable de la direction de l'exploitation, récemment recruté, a confirmé que le suivi était effectivement plus « *quantitatif que qualitatif* »⁵⁶ et qu'une de ses missions, depuis l'été 2023, est d'élaborer des indicateurs de pilotage plus précis.

Les indicateurs sont plus ou moins développés selon les années, mais ne restituent que partiellement l'activité de Soluris. Le bilan d'activité de 2017 présenté en 2018 ne comporte aucun des indicateurs mentionnés dans le tableau précédent, hormis une présentation de l'effectif et le chiffre d'affaires généré par l'activité d'achat-revente.

Le directeur général des services a cependant indiqué que certains indicateurs ont été élaborés, et qu'ils sont présentés en comité de direction. Certains indicateurs semblent⁵⁷ avoir été construits récemment mais ils ne sont pas toujours accompagnés d'une explication littérale. En outre ils n'ont apparemment pas toujours été présentés en comité syndical. Le directeur général des services a confirmé que « *leur déploiement est progressif en fonction de l'évolution de nos outils (logiciels), de notre organisation (rôles et responsabilités) et de la formalisation de nos méthodes et engagements (processus et instances de suivi)* ».

Les rapports d'activité ne comportent jamais de statistiques concernant les utilisateurs ayant souscrit un forfait « métiers » ou « technologies », ou encore ayant opté pour le contrat de maintenance, alors même que les recettes afférentes ont représenté près de 32 % du chiffre d'affaires moyen de 2018 à 2022 (cf. § 5.1) et qu'elles constituent, avec les cotisations, le socle de la péréquation tarifaire. Ils ne signalent pas non plus le nombre d'utilisateurs des diverses suites logicielles commercialisées (12 % du chiffre d'affaires de 2018 à 2022, cf. § 5.1) et plus généralement les utilisateurs des diverses offres de service.

La connaissance du nombre des membres utilisateurs, classés par grande catégorie d'adhérents et par strate démographique, et son évolution dans le temps est pourtant essentielle. Ces données doivent permettre de vérifier le rôle du syndicat auprès notamment des petites structures, aux ressources limitées, et de distinguer les prestations qui font l'objet d'une forte demande des autres. En effet, l'un des engagements de Soluris est de suivre les solutions logicielles dans la durée pour ne pas pénaliser ses adhérents disposant de moyens financiers contraints.

3.3 Les réalisations en matière d'inclusion numérique

L'inclusion numérique, politique portée par l'État, est une thématique que Soluris a commencé à traiter à compter de 2019 (cf. ROB de 2019), après validation du comité syndical en décembre 2018. L'accompagnement des adhérents a cependant été limité.

⁵⁶ Entretien téléphonique du 10 novembre 2023, conjointement avec le directeur des ressources.

⁵⁷ Document transmis en réponse à la question 2.20.

3.3.1 Le « pass-numérique »

Le dispositif du « Pass-numérique » s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale pour un numérique inclusif. Il vise à lutter contre « l'illectronisme »⁵⁸. Il se présente sous la forme de carnets de chèque, sur le modèle des tickets-restaurant. Il donne aux bénéficiaires le droit d'accéder –dans des lieux préalablement qualifiés– à des services d'accompagnement numérique.

Un commanditaire (commune, EPCI, syndicat, etc.) achète les chèques auprès de l'organisme émetteur agréé. Les personnes visées par le dispositif reçoivent les chèques auprès d'une structure locale (guichet de service public, associations, travailleurs sociaux, etc.), qui elle-même les aura préalablement reçus du commanditaire. Les bénéficiaires peuvent ensuite participer à des ateliers d'initiation ou de perfectionnement au numérique dans un lieu *ad hoc* agréé. En échange, la structure accompagnatrice est remboursée de la valeur des chèques.

Le bureau syndical, par délibération du 27 juin 2019, a décidé de répondre à l'appel à projets national de l'ANCT pour le déploiement du « Pass numérique », sur sollicitation des adhérents.

Le syndicat a obtenu une subvention de 18 800 € en octobre 2019. Il a ensuite acquis, en 2020, pour un montant total de 30 200 €, 302 carnets de 10 chèques. Certains carnets (91) ont été réservés à deux adhérents, facturés 5 000 €, montant tenant compte de la subvention initiale.

De 2020 à 2023, aucun chèque n'a été distribué et Soluris n'a été sollicité par aucun autre membre. Les chèques ayant une validité limitée, en 2022 et 2023, ils ont été détruits et le prestataire agréé, sollicité afin de procéder à leur réémission. Cette opération générant des frais de gestion, la réémission a porté sur un nombre décroissant de carnets de chèques (288 en 2022 et 219 en 2023, les deux adhérents ne recevant plus que 68 carnets en 2023). Fin 2022, la perte sur l'opération supportée par Soluris était de 8 012 €, montant toutefois inférieur à celui que Soluris avait prévu à hauteur de 10 000 €.

Selon Soluris, ce résultat mitigé s'explique par le lancement du programme des conseillers numériques France-Service (CNFS, voir ci-dessous), bien que la finalité des deux programmes diffère. En effet, le « Pass-numérique » s'adresse à des usagers qui peuvent se former auprès d'organismes habilités, alors que la mission d'un CNFS est de soutenir les usagers dans leur usage quotidien du numérique.

À ce jour, aucun bilan n'a été présenté en comité syndical, et le dispositif n'est plus évoqué dans les ROB depuis 2021.

3.3.2 Le recrutement de conseillers numériques France-Service

Des études nationales ont révélé que 13 millions de Français rencontraient des difficultés dans leur usage du numérique. Ce chiffre, risquant d'augmenter avec la numérisation croissante de l'économie et des services publics, l'État, en 2021, dans le cadre du plan « France Relance », a initié un projet visant à recruter et former 4 000 conseillers numériques sur le territoire. Le

⁵⁸ Le terme « illectronisme » transpose le concept d'illettrisme dans le domaine de l'informatique. Il s'agit de la difficulté, voire de l'incapacité, rencontrée par une personne à utiliser les appareils numériques et les outils informatiques en raison d'un manque ou d'une absence totale de connaissances à propos de leur fonctionnement.

département de la Charente-Maritime compte 127 CNFS, d'après le site www.conseiller-numerique.gouv.fr.

Un CNFS a pour mission de soutenir les usagers dans leur utilisation des outils numériques (travail à distance, consultation médicale, vente d'objet, achat en ligne, etc.), de les sensibiliser aux enjeux du numérique (s'informer et apprendre à vérifier les sources, protéger ses données personnelles, maîtriser les réseaux sociaux, suivre la scolarité de ses enfants, etc.) et de les rendre autonomes afin qu'ils réalisent des démarches administratives en ligne seuls.

Soluris, sollicité par neuf communes de la communauté d'agglomération de Royan-Atlantique, a recruté deux CNFS, en 2021, sur un premier contrat d'une durée de deux ans⁵⁹, (échéance en juin 2023), et un troisième en 2022, pour une durée identique. Soluris a bénéficié d'une subvention de 50 000 € pour chaque CNFS entre 2021 et 2023. Les communes remboursent la mise à disposition des agents, diminuée des participations de l'État.

Les aides de l'État diminuant (42 500 € sur trois ans contre 50 000 € précédemment pour deux ans), conjugué au fait que trois communes ne souhaitent plus participer au dispositif, deux CNFS seront maintenus. Le syndicat a cependant intégré dans ses effectifs un CNFS, affecté à la direction de l'exploitation.

Les rapports d'activité ne font état d'aucun bilan sur cette opération, ni de l'évolution des subventionnements, évoquée toutefois en bureau syndical du 26 juin 2023.

3.3.3 La formation des « aidants connect »

Le dispositif « aidants connect » est un service public numérique, élaboré par l'ANCT. Il permet à des « aidants professionnels » habilités de réaliser des démarches administratives en ligne, de manière légale et sécurisée, pour le compte de personnes en difficulté avec les outils numériques⁶⁰.

Le dispositif propose un cadre légal, les « aidants professionnels »⁶¹, au travers d'un mandat, pour des démarches réalisées par autrui.

L'aidant professionnel doit être habilité « aidants connect » et doit suivre une formation. Un organisme de formation régional pilote le dispositif, soit en région Nouvelle-Aquitaine, une société coopérative d'intérêt collectif, tenant le rôle de « *hub territorial pour un numérique inclusif* »⁶².

⁵⁹ Projet baptisé « Coclic'o ».

⁶⁰ Cf site <https://aidantsconnect.beta.gouv.fr/>.

⁶¹ Soit tout professionnel accompagnant des usagers dans la réalisation de leurs démarches administratives en ligne. Il peut s'agir de CNFS, de travailleurs sociaux, de médiateurs numériques, etc.

⁶² Cf site <https://societenumerique.gouv.fr/fr/dispositif/hubs-numerique/> : Lors de l'élaboration de la stratégie nationale pour un numérique inclusif, l'absence de structures intermédiaires entre l'échelon national et les structures locales en termes d'inclusion numérique a été constatée. En 2019, la Banque des Territoires et l'ANCT se sont donc unies pour faire émerger les « Hubs territoriaux pour un numérique inclusif », structures interdépartementales, ayant pour objectif de fédérer les écosystèmes de l'inclusion numérique en identifiant les lieux de médiation, les capacités territoriales et l'accessibilité de ces services et l'adéquation de ces besoins avec les moyens du territoire et d'accompagner la création ou le renforcement des projets d'inclusion numérique en formant les acteurs concernés, en délivrant des outils nécessaires et en aidant à la recherche de financement.

Soluris a été sollicité par cette société pour dispenser la formation nécessaire aux « aidants connect ». Le syndicat a formé prioritairement des agents de ses adhérents puis à cesser de le faire, dès lors qu'il ne s'adressait plus exclusivement à ses membres. Soluris a formé 70 personnes en six sessions, entre 2021 et 2022, chaque session étant facturée 1 100 € à l'ANCT.

Les ROB font état de la formation des « aidants-connect » en 2021, mais aucun bilan ne figure dans le rapport d'activité.

3.3.4 Les autres interventions

Initiée par l'État en 2016, « Pix » est une structure à but non lucratif, constituée en groupement d'intérêt public (GIP) auquel participe l'État, ayant pour mission d'accompagner l'élévation du niveau général de compétence numérique des Français. Le site « Pix » met à disposition gratuitement un service et des outils permettant d'évaluer, de développer, et de certifier ses compétences numériques.

Soluris a participé en 2022 à l'expérimentation de l'outil « Pix territoires » facilitant l'évaluation des compétences numériques des agents territoriaux.

Soluris s'investit par ailleurs dans les projets d'accessibilité numérique de ses adhérents. En tant que fournisseur de solutions dématérialisées, certains agents de Soluris ont été formés en 2021 pour être auditeurs de sites internet. Soluris propose ainsi de sensibiliser ses adhérents à la question en proposant des formations, d'auditer des sites internet et d'apporter des corrections aux sites afin de les rendre plus accessibles. Soluris a ainsi perçu une subvention régionale de 29 400 € destinée à financer une solution visant à créer des sites internet économiques et accessibles⁶³.

Soluris peut aussi accompagner les adhérents dans le cadre de l'écriture du schéma pluriannuel⁶⁴ et du plan d'actions annuel associé, et suivre leur mise en œuvre sur toute la durée du schéma (trois ans). Soluris n'a cependant pas transmis d'éléments chiffrés sur les réalisations déjà effectuées, et a précisé que « les actions sont à ce jour ponctuelles et sporadiques ».

3.4 Les réalisations en matière de sécurité numérique

Le syndicat s'est investi en matière de sécurité numérique et de nombreuses initiatives sont à porter à son crédit. Les réalisations sont cependant peu détaillées dans les documents destinés au comité syndical.

⁶³ Au titre de l'appel à projet France Relance, fonds « transformation numérique des collectivités territoriales » (FITN7).

⁶⁴ L'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes » rend obligatoire à tout service de communication publique en ligne d'être accessible à tous les citoyens, qu'ils soient ou non en situation de handicap (visuel, auditif, moteur, etc.) et rend obligatoire la publication d'un schéma pluriannuel d'une durée de trois ans.

3.4.1 Le délégué à la protection des données mutualisé

Le syndicat assume les fonctions de délégué à la protection des données (DPD) pour le compte de ses adhérents. A ce jour, une large majorité, 553, ont opté pour la solution du DPD mutualisé de Soluris, depuis la mise en place de ce service en 2018 (494 à fin 2018). Ce service a été financé par une augmentation de la cotisation de 0,1 € par habitant pour les communes et 10 % d'augmentation pour les autres organismes. En 2023, 177 agents ou élus ont participé aux sessions de sensibilisation au RGPD.

Soluris a développé, pour assurer sa mission de DPD, le logiciel Madis RGPD, logiciel libre⁶⁵. Ce logiciel est reconnu au niveau national et figure au catalogue numérique de la direction interministérielle du numérique⁶⁶. Il est utilisé par plusieurs OPSN, dont une vingtaine participant financièrement à son développement du logiciel (cf. 2.3.3).

Le service fourni est complet : *Newsletter RGPD*, webinaires, sessions de formations collectives pour l'accompagnement à la mise en œuvre du RGPD⁶⁷, animations et organisation de rencontres avec la gendarmerie, formulation d'avis sur toutes les analyses d'impact sur la protection des données, intervention lors de plainte ou de demande d'information de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), conseil et assistance juridique pour toutes les questions de mise en application du RGPD, formation des référents RGPD à l'outil Madis RGPD, mise à disposition de modèles de livrables concourant à la conformité RGPD.

Le service est assuré par quatre agents du service « confiance numérique », de la direction de l'innovation. Seul le responsable de ce service, par ailleurs DPD de Soluris, est informaticien de formation. L'équipe compte des agents au profil plus juridique, spécialistes de la protection des données.

Le service confiance numérique propose, en complément, une offre d'accompagnement sur site à la conformité RGPD et toute autre mission, sur devis (réalisation d'une analyse d'impact sur la protection des données ou AIPD, accompagnement à la collecte des preuves en cas de violation de données...). Ces prestations payantes ont été référencées dans les grilles tarifaires à compter de 2023. Soluris propose également des prestations annexes autour de Madis RGPD (installation sur serveur du logiciel, paramétrage, voire hébergement en nuage de la solution). Les recettes générées ont été cependant limitées sur la période examinée (en moyenne 15 300 € pour cinq à huit adhérents chaque année).

Soluris a prévu, à compter de fin 2023, d'assumer sans surcoût, les fonctions de responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI)⁶⁸. La mission sera confiée au service de confiance numérique, et comprendra trois agents.

⁶⁵ Le terme désigne des logiciels qui peuvent être utilisés, copiés ou distribués gratuitement par tout utilisateur.

⁶⁶ <https://catalogue.numerique.gouv.fr/solutions/Madis>.

⁶⁷ Un cursus structuré en cinq cycles de formation de 20 heures par cycle, sur quatre ans est proposé.

⁶⁸ Le RSSI définit et développe la politique de sécurité de l'information. Il est garant de sa mise en œuvre et en assure le suivi. Il protège l'entreprise des risques potentiels liés notamment aux cyberattaques.

3.4.2 Les services proposés en matière de cybersécurité

Soluris contribue depuis plusieurs années à la sécurité des systèmes d'information et propose des solutions de sauvegardes, d'anti-virus et d'anti-rançongiciel, ces deux prestations étant incluses dans la solution « technologies ».

L'homologation RGS

Soluris accompagne les collectivités dans des démarches d'analyse des risques et propose une démarche d'homologation au référentiel général de sécurité (RGS, prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage basée sur le guide ANSSI d'homologation en neuf étapes⁶⁹) selon deux formats : l'homologation synthétique initiale en deux jours (1 586 €), suivie d'une révision annuelle en un jour (793 €) et l'homologation approfondie initiale en neuf jours (7 137 €), suivie d'une révision annuelle en trois jours (2 379 €). Seul le premier format est mentionné dans la grille tarifaire depuis 2023.

Les recettes générées ont été assez importantes en 2021 (68 500 €), deux prestations ayant représenté 37 150 € (en moyenne 31 000 € de 2018 à 2022). Des sessions de sensibilisation au RGS ont été dispensées aux agents et élus, représentant plus de 800 personnes. Le directeur a néanmoins indiqué que pour des raisons financières, mais aussi de maturité, seules les grandes collectivités sollicitent le syndicat sur les questions de sécurité numérique, alors que toutes les collectivités sont concernées.

Le plan « sécurité numérique »

Récemment Soluris a conçu un plan « Sécurité Numérique » sur trois ans (2022-2025), en lien avec la gendarmerie et l'association des maires, déployé gratuitement (les tarifs des solutions « métiers » et « technologies » ont été augmentés en 2022 pour financer ce plan). Il inclut un volet cybersécurité et un volet RGPD. Ce plan s'adresse prioritairement aux petites structures. Soluris a perçu à ce titre des subventions de l'ANSSI et de l'État :

- 135 000 € (62 677 € en recette de fonctionnement et 72 323 € en investissement) pour un projet de cybersécurité mutualisée des territoires, comprenant le développement du logiciel *Madis Cyber*, estimé à 80 000 € dans la demande de subvention ;
- 50 000 € pour la mise en œuvre d'un parcours cybersécurité interne, propre à Soluris⁷⁰ ;
- 263 934 € pour l'acquisition et le déploiement de produits et services de cybersécurité (amélioration de la sécurité, généralisation de la télé-sauvegarde, gestion des mots de passe), pour les petites communes et les communautés de communes de moins de 50 000 habitants, sans surcoût pour les adhérents, à compter de 2024 (la télé-sauvegarde est à ce jour payante).

⁶⁹ Disponible sur le site de l'ANSSI <https://cyber.gouv.fr/le-referentiel-general-de-securite-version-20-les-documents>. Les organismes publics ont l'obligation de se conformer RGS (version 2.0) dans le cadre de leurs échanges avec les usagers et les autorités administratives.

⁷⁰ Site ANSSI : « Les parcours ont pour objectif de créer la dynamique d'une démarche de sécurisation pour permettre aux bénéficiaires de se protéger contre les menaces cybercriminelles. Déclinés selon 4 enjeux, ces parcours permettent d'atteindre un objectif de cybersécurité de façon progressive, mesurable et adaptée à chaque bénéficiaire, en adéquation avec le niveau de menace et de maturité ».

Le plan s'articule selon deux volets :

Le 1^{er} volet comprend deux actions déjà réalisées :

- l'accompagnement au respect du RGPD, initié en 2018 avec notamment la mise en place du DPD mutualisé ;
- la protection du système informatique face aux principales cybermenaces (solutions anti-virus et anti-rançongiciel comprises dans le forfait « technologies »).

Le 2^e volet comprend trois actions :

- la sensibilisation des élus et des agents aux risques cyber et le déploiement de solutions de sécurité : mise en service auprès des adhérents d'un outil de diagnostic du parc informatique et des logiciels (conformité, sécurité...), la diffusion d'un outil de gestion des mots de passe et la généralisation des sauvegardes externalisées pour l'ensemble des données des adhérents ;
- l'analyse des risques de chaque commune et l'élaboration d'un plan d'action personnalisé, grâce à l'outil *Madis Cyber* ;
- l'entraînement à la gestion de crise, suite à une cyber-attaque.

En partenariat avec la gendarmerie de la Charente-Maritime, une dizaine de réunions de sensibilisation aux risques cyber, réunissant 243 élus et agents territoriaux adhérentes se sont tenues entre 2022 et 2023.

Grâce aux subventions, Soluris a acquis un outil de diagnostic du parc informatique, préalable au déploiement de la solution de la télé-sauvegarde des données. Au 15 novembre 2023, l'outil était déployé chez 153 adhérents, dont 120 communes, pour une cible de 461 adhérents (communes de moins de 11 000 habitants et EPCI de moins de 50 000 habitants)⁷¹. Soluris n'a pas encore retenu de logiciel de gestion des mots de passe. En revanche, la solution de télé-sauvegarde a été choisie et 120 communes en bénéficieraient.

Soluris a conçu, une démarche d'accompagnement mutualisé à l'analyse des risques cyber (« cyberisq »), s'adressant en priorité aux communes de moins de 5 000 habitants, en collaboration avec le GIP cyber-malveillance (GIP Ayman), et s'appuyant sur *Madis Cyber*. Dans le cadre d'une formation d'une demi-journée, les élus et agents référents « cyber-sécurité-numérique » sont amenés à construire d'un plan d'action, guidés par *Madis Cyber*. 12 collectivités volontaires ont déjà suivi la formation, qui devrait être déployée en 2024⁷² et qui a vocation à être largement diffusée nationalement.

Pour l'entraînement à la gestion de crise cyber, prévu à compter de 2024, un outil « cyber-range » a été sélectionné⁷³. Cette prestation s'adressera également en priorité aux petites collectivités.

⁷¹ Les structures plus importantes peuvent prétendre à une subvention de l'ANSSI au titre du déploiement d'un parcours de cybersécurité (obtenue d'ailleurs par Soluris pour ses besoins propres).

⁷² <https://www.youtube.com/watch?v=SUuvmwJjqac>. Message du Directeur.

⁷³ Un Cyber Range est un environnement virtuel qui permet aux organisations de simuler des entraînements aux combats cyber.

Les autres interventions en matière de sécurité numérique

Soluris propose, depuis 2016, la mise à disposition de techniciens, assurant des permanences régulières de sécurité auprès de quelques adhérents.

Soluris a également développé une procédure visant à aider ses adhérents en cas de cyber-attaque et une fiche de bonnes pratiques sur les risques liés à l'hameçonnage. Soluris est référencé sur la plateforme « cybermalveillance.gouv.fr » comme prestataire de remédiation, c'est-à-dire que le syndicat est habilité à intervenir à la suite d'un incident et à proposer un ensemble d'actions visant à en limiter l'impact, mais n'a pas été sollicité à ce jour. Le renouvellement du label « Expert Cyber », obtenu en 2020, destiné à valoriser les professionnels de la sécurité numérique est en cours.

Soluris n'a pas connaissance toutefois d'incidents majeurs. Quelques adhérents ont été touchés par des virus de cryptage, mais la restauration de sauvegardes a été suffisante pour résoudre les incidents.

3.4.3 Les relations avec les autres acteurs de la cybersécurité

Soluris participe activement aux réseaux nationaux spécialisés en sécurité numérique. Le syndicat est membre de l'association Clusif, association de promotion de la cybersécurité, réunissant entreprises et administrations autour du développement des bonnes pratiques pour la sécurité numérique et le DPD. Soluris y anime un espace de partage de connaissance, ouvert à l'ensemble des professionnels de la sécurité de l'information des collectivités territoriales. Le syndicat participe par ailleurs à des points de coordination mensuels avec la division coordination territoriale de l'ANSSI.

Le directeur général des services de Soluris est à titre personnel vice-président de l'association Déclic et référent sur le volet cybersécurité. Il siège au conseil d'administration du GIP Cybermalveillance, où il représente le réseau Déclic. Il est conseiller numérique de l'association des maires de France et a contribué à la rédaction du guide « *Cybersécurité : toutes les communes et intercommunalités sont concernées* ».

Soluris a conclu, au 1^{er} juin 2023, une convention de collaboration avec le campus régional de cybersécurité et de confiance numérique de Nouvelle-Aquitaine, association constituée le 21 juin 2022, dont l'objet est de partager et de propager la culture et les savoir-faire de la cybersécurité sur l'ensemble du territoire régional. Soluris participe à des réunions afin d'établir un plan d'actions « cyber » destiné aux collectivités locales de la région, prévu fin 2023 ou début 2024.

Soluris participe également au développement du centre de ressources cyber Nord Nouvelle-Aquitaine de Niort, spécialisé dans les aspects de formation aux risques cyber, où il représente le collège « collectivités locales », en lien avec les projets de recherche portés par l'université de Poitiers.

4 LA PRÉSENTATION DES COMPTES À AMÉLIORER

4.1 La qualité de l'information budgétaire

4.1.1 L'architecture comptable : la suppression récente d'un budget annexe

Pendant la période examinée, Soluris dispose de trois budgets :

- le budget principal, qui retrace l'activité du syndicat, constitué sous la forme d'un service administratif, auquel s'applique l'instruction budgétaire et comptable M14, de 2017 à 2021, et, depuis 2022, l'instruction budgétaire et comptable M57⁷⁴ ;
- un budget annexe « SMIC »⁷⁵ suivi selon l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux SPIC, qui isole des opérations globalisées d'achat et de revente de matériels et logiciels informatiques, sans frais ni marges ainsi que des opérations de maintenance, de prestations de services et des variations de stock ;
- un budget annexe « Géoplateforme 17 » destiné à l'activité de la plateforme départementale collaborative du même nom. Ce budget permet de suivre, outre les subventions versées par les financeurs de la politique « Geo17 » du département de la Charente-Maritime, le paiement de prestations diverses, notamment de numérisation cartographique par le syndicat Soluris pour le compte de collectivités ou d'organismes. Le budget a été géré selon l'instruction M14, puis, à compter du 1^{er} janvier 2023 selon l'instruction M57.

Le budget annexe « achat revente » a été clôturé par délibération du comité syndical du 2 décembre 2022, sur demande de la DDFiP et des services préfectoraux, selon Soluris. En effet, la DDFiP a considéré que l'activité retracée par ce budget annexe, ne pouvant pas être qualifiée de SPIC, pouvait dès lors être suivie dans le budget principal.

Ce budget s'est limité à enregistrer des opérations comptables de régularisation du budget principal vers le budget annexe, le budget principal retraçant le détail des mouvements de vente et d'achat avec les tiers (cf. § 5). L'assujettissement récent à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'activité d'achat et de revente de matériel (cf. § 4.2.5) aurait pu justifier le maintien de ce budget, qui aurait dû cependant comporter de manière exhaustive l'intégralité des mouvements comptables relatifs à cette activité.

4.1.2 La création du budget annexe « plan de corps de rue simplifié » non effective

La réforme « anti-endommagement des réseaux » ou « déclaration de travaux - déclaration d'intention de commencement de travaux (DT-DICT) » est entrée en application en 2012. Ainsi, les travaux prévus à proximité de canalisations et réseaux enterrés doivent être

⁷⁴ L'article 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a défini une nouvelle instruction budgétaire et comptable la M57.

⁷⁵ Pour « syndicat mixte d'informatisation communale de Charente-Maritime », ancienne appellation de Soluris.

déclarés aux exploitants de ces derniers, avant exécution, afin d'éviter l'endommagement de ces premiers ouvrages.

Dans le cadre de cette réforme, l'arrêté du 26 octobre 2018⁷⁶, modifiant celui du 15 février 2012⁷⁷, impose à tous les exploitants de réseaux de réaliser un « plan de corps de rue simplifié » (PCRS) d'ici le 1^{er} janvier 2026⁷⁸. Le PCRS est un référentiel commun mutualisé qui doit leur permettre de faire figurer l'ensemble de leur patrimoine sur un fond de plan unique d'une grande précision, qui a vocation à être utilisé comme plan de référence pour les réponses apportées aux DT-DICT et permettre ainsi aux différents acteurs de connaître la localisation de l'ensemble des réseaux afin d'éviter les dommages aux ouvrages.

L'objectif de cette réforme vise à améliorer la précision du repérage des réseaux et à fiabiliser l'échange d'informations entre les acteurs concernés : collectivités, exploitants de réseaux, maîtres d'ouvrages et entreprises de travaux.

Les collectivités et établissements publics gestionnaire de réseaux sont ainsi directement concernés par cette réforme, puisqu'ils doivent participer à la diffusion des plans relatifs à leurs réseaux.

Le directeur a ainsi indiqué que les instances informelles (comités stratégiques et d'orientation) qui président aux évolutions de la plateforme « Géoplateforme 17 » se sont intéressées au sujet, dès 2014, sous forme de veille et d'organisation de groupes de travail, puis en 2019, sous la forme d'une expérimentation technique de terrain sous l'impulsion, et avec l'implication particulière du syndicat départemental d'électrification et d'équipement rural de la Charente-Maritime, de la régie départementale Eau 17 et de Soluris. Le comité stratégique de « Géoplateforme 17 » a acté de lancer un projet de PCRS départemental dont il serait l'autorité publique locale compétente (ALPC). Toutefois, l'organisation des comités stratégiques et d'orientation n'étant pas juridiquement structurée, la création par Soluris d'une régie avec autonomie financière mais sans personnalité morale est apparue comme une solution pertinente.

Une régie « PCRS », disposant de la seule autonomie financière, a été créée au 1^{er} mai 2022 par délibération du 30 mars 2022 et a été dotée de statuts. Le comité syndical a décidé par délibération du 1^{er} février 2023 du recrutement de son directeur. Un budget devant retracer l'activité industrielle et commerciale « PCRS » afférente devait être constitué à compter du 1^{er} avril 2023.

⁷⁶ Portant modification de plusieurs arrêtés relatifs à l'exécution de travaux à proximité des réseaux et approbation d'une version modifiée des prescriptions techniques prévues à l'article R. 554-29 du code de l'environnement

⁷⁷ Arrêté modifié pris en application du chapitre IV du titre V du livre V du code de l'environnement relatif à l'exécution de travaux à proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution,

⁷⁸ Lecture combinée de l'article 7 et de l'article 25 de l'arrêté, échéance fixée au 1^{er} janvier 2019 pour les réseaux sensibles enterrés, situés en unités urbaines.

La création de cette régie a nécessité la constitution d'une commission consultative des services publics locaux le 22 septembre 2021⁷⁹. Celle-ci, installée le 10 novembre 2021, a émis un avis favorable à la création de cette régie le 25 mars 2022, comme le comité technique de Soluris consulté le 21 avril 2022⁸⁰.

La chambre régionale des comptes observe que le comité syndical ne s'est pas formellement prononcé préalablement sur la désignation du syndicat comme ALPC pour le département de la Charente-Maritime. Dans ces conditions, il n'est pas certain, sous réserve de l'appréciation du juge administratif, que la régie « PCRS », ne disposant pas de la personnalité morale, puisse être considérée comme ALPC chargée du déploiement du PCRS départemental, quand bien même la régie serait animée par un conseil d'exploitation. Par ailleurs, les statuts du syndicat n'ont pas prévu la gestion d'un service public local. Par conséquent, cette gestion nécessite de les faire évoluer.

L'exploitation sous forme de SPIC, se justifie, selon le directeur général par un service ouvert aux collectivités, aux EPCI, aux établissements publics, mais également à des entreprises privées (les gestionnaires de réseaux), qui contribuent à l'enrichissement des données cartographiques, dans l'intérêt des adhérents qui ont l'obligation de fournir aux demandes de travaux, des données cartographiques conformes. Le directeur a toutefois indiqué que le financement du projet s'avérerait être très important et que l'équilibre ne pourrait être atteint que grâce à des participations des adhérents ou des partenaires non adhérents (département). La chambre régionale des comptes rappelle qu'en application de l'article L. 2224-1 du CGCT, les budgets des SPIC exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. Par ailleurs les contrats des agents affectés au service doivent relever du droit privé⁸¹. Or, tous les agents de Soluris sont fonctionnaires ou contractuels de droit public. La chambre régionale des comptes s'interroge sur la nature de cette activité répondant à l'obligation réglementaire faite aux communes et EPCI d'instruire les déclarations de travaux, qui relève, selon elle, et sous réserve de l'appréciation du juge administratif, d'un SPA.

À ce jour toutefois, ce budget n'a pas été créé et n'est pas suivi dans l'outil de gestion comptable de Soluris. Aucune publicité pour le recrutement du directeur de la régie PCRS n'a été lancée. Le directeur général a confirmé que le projet était, pour l'instant, différé.

⁷⁹ En application de l'article L. 1413-1 du CGCT « [...] les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics [...] qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière [...]. Elle est consultée pour avis par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant sur : [...] Tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie [...] ».

⁸⁰ L'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2023 et l'article L. 253-5 du code de la fonction publique dispose que « Les comités techniques [comité sociaux territoriaux] sont consultés pour avis sur les questions relatives : 1° À l'organisation, au fonctionnement des services 2 aux évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels ».

⁸¹ La jurisprudence a clairement établi que les personnels des services publics à caractère industriel et commercial sont soumis au droit privé, (Conseil d'État, 26 janvier 1923, n° 62529, Section, 8 mars 1957, n° 15219, et plus récemment, Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, n° 0706).

4.1.3 Le compte administratif de 2022 du budget principal et du budget annexe « Géoplateforme » incomplet

L'état B.8.1.1 qui recense les concours attribués à des tiers en nature ou en subventions n'est pas annexé au compte administratif. La subvention versée au budget annexe « Géoplateforme 17 » de 10 000 € devrait y être retracée. Par ailleurs, l'article L. 2311-7 du CGCT, applicable par renvoi de l'article L. 5722-1 du CGCT à Soluris, dispose que soit annexé au budget primitif la liste des bénéficiaires pour les subventions non assorties de condition d'octroi. En l'espèce cette annexe n'est pas jointe au budget primitif.

Le compte administratif comporte bien l'annexe B9 relative à l'état du personnel, mais il ne reflète pas la situation réelle. En effet, selon le compte administratif, Soluris compterait 41 agents titulaires en équivalent temps plein travaillé (ETPT) au 31 décembre 2022. Le rapport d'orientation budgétaire du 3 mars 2023 signale quant à lui 61 agents sur emplois permanents à cette date. L'écart ne peut s'expliquer par l'emploi d'agents à temps partiel. En effet, d'après les données de la paie de 2022, seul un agent permanent était employé à temps partiel.

Les annexes B12.2 « état des sorties de biens d'immobilisation » et B13 « état des opérations liées aux cessions » ne sont pas annexées au compte administratif alors même que le compte de gestion de 2022 fait état de sortie de biens au compte 205 pour 411 269 € (montant des licences de la suite logicielle « métiers » revendues dans l'année aux adhérents).

L'annexe C1.1 « dépenses à couvrir par des ressources propres » et C1.2 « ressources propres » ne sont pas jointes. Les tableaux n° 4 et n° 5 de l'annexe D11 ne sont pas correctement renseignés, puisqu'ils ne font pas apparaître les flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes malgré l'existence de remboursements de frais entre les budgets.

Concernant le budget annexe « Géoplateforme 17 », la chambre régionale des comptes a observé que l'annexe B9 relative à l'état du personnel n'était pas jointe. Or quatre personnes sont affectées à ce service, leurs salaires étant refacturés par le budget principal au budget annexe.

Les états doivent être annexés au compte administratif, qui n'est pas considéré comme valablement voté en leur absence, situation de nature à justifier l'annulation d'un budget⁸².

4.1.4 Un règlement budgétaire et financier succinct mais conforme au texte

En application de l'article L. 5217-10-8 du CGCT, Soluris devait se doter d'un règlement budgétaire et financier, en raison du passage à l'instruction comptable M57. Celui-ci a été présenté au comité syndical le 2 décembre 2022.

Ce document, conforme aux exigences de l'article L. 5217-10-8 du CGCT, d'une portée générale, rappelle les grands principes budgétaires et comptables (règles d'approbation du budget, de constitution des provisions, gestion des immobilisations, opérations de fin d'exercice, suivi des régies d'avances et de recettes...). Si le document permet de rendre accessibles aux élus les notions budgétaires et comptables fondamentales, il ne comporte en revanche aucune information sur l'organisation des services en matière comptable et financière, la répartition des

⁸² TA de Versailles 13 décembre 1994, SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines

tâches, la comptabilité analytique, les outils utilisés, et ne constitue pas un document opérationnel à usage interne.

Le règlement budgétaire et financier de Soluris pourrait utilement définir les règles internes en matière de comptabilité analytique. Cette dernière, non formalisée et se fondant sur un document tableur⁸³ peu explicite, n'a en effet pas évolué malgré les multiples changements organisationnels de la structure et de l'évolution constante de l'offre de services. Le règlement budgétaire et financier pourrait également fixer les règles internes en matière d'engagement comptable et de rattachement des charges et produits ou encore préciser l'organisation comptable et financière, et notamment le circuit d'émission des factures, réparti entre trois services, selon la nature de l'activité⁸⁴.

4.2 Une qualité comptable à améliorer

La chambre régionale des comptes a relevé de nombreuses anomalies comptables.

4.2.1 La comptabilité d'engagement

La comptabilité d'engagement consiste à enregistrer en comptabilité tous les engagements donnés et reçus par la collectivité. Elle permet de connaître à tout moment les crédits ouverts, les prévisions de recettes et les crédits disponibles. En fin d'exercice, la comptabilité d'engagement permet de déterminer le montant des rattachements de charges et produits qui influent sur le résultat de fonctionnement, de dresser l'état détaillé des restes à réaliser ou l'état des dépenses engagées non mandatées.

Pour les syndicats mixtes la mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement des dépenses est obligatoire, dans les conditions fixées par l'instruction comptable M14 puis M57.

Soluris ne tient pas de comptabilité d'engagement, retraçant par exemple les bons de commande adressés à ses fournisseurs ou les recettes attendues, en méconnaissance des règles comptables applicables. À titre d'illustration, la chambre régionale des comptes a constaté que sur les 6 804 écritures comptables en dépenses passées en 2022, seules 192 sont précédées de la comptabilisation d'un engagement. En 2022, les engagements ne représentent que 2,65 % de la valeur des dépenses de Soluris.

Tableau n° 4 : comptabilisation des engagements – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre d'écritures en dépenses	5 642	6 088	5 840	5 886	6 804
Nombre d'engagements	177	164	258	173	192
Dépenses ayant fait l'objet d'un engagement préalable (en % du volume financier total)	2,09 %	2,43 %	2,75 %	2,95 %	2,65 %

Source : logiciel financier et comptable de Soluris

⁸³ Fichier « SUP7 structure analytique CIRIL.xlsx » transmis au titre du découpage analytique.

⁸⁴ Direction de l'exploitation, service comptable et service conseil et relations aux adhérents.

Bien qu'un état des restes à réaliser au 31 décembre soit établi chaque année, l'absence d'une comptabilité d'engagement exhaustive ne permet pas d'assurer le correct rattachement de l'ensemble des charges et produits à l'exercice auquel ils se rapportent.

4.2.2 La signature des bordereaux de titres et de mandats

La signature des bordereaux récapitulatifs des dépenses et des recettes par l'ordonnateur vaut à la fois ordre de payer, pour les mandats et les titres, et certification du service fait pour les pièces justificatives jointes. L'ordonnateur peut déléguer sa signature et se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement⁸⁵. La délégation doit être formalisée et être notifiée aux personnes concernées, notamment à l'agent comptable. La suppléance permet le remplacement de l'ordonnateur par une personne désignée par avance. L'ensemble des règles en question a été rappelé par une instruction juridique de la direction générale des finances publiques (DGFIP)⁸⁶.

La chambre régionale des comptes a constaté que les bordereaux de mandats et de titres émis par Soluris sont fréquemment signés par les vice-présidents ou des agents, mais que parfois, les bordereaux ne sont pas signés⁸⁷. La directrice adjointe a également pu signer des bordereaux de mandat en 2018 et 2019.

La délégation accordée à la directrice adjointe en 2018 et 2019, en matière financière, ne concernait que les commandes inférieures à 15 000 € HT ce qui ne lui permettait pas de signer les bordereaux et les mandats comme relevé par la chambre régionale des comptes⁸⁸. Concernant la directrice des ressources, elle dispose depuis le 1^{er} octobre 2021 d'une délégation du premier vice-président. Or la délégation de signature ne peut faire l'objet d'une subdélégation⁸⁹.

En application des articles 18, 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le comptable public est tenu de contrôler la qualité de l'ordonnateur et la certification du service fait, celle-ci étant attestée par la signature du bordereau de mandat par l'ordonnateur (article D. 1617-23 du CGCT). En application de ces dispositions, de l'article L. 1617-2 du CGCT et de l'article 38 du décret n° 2012-1246, le comptable public apparaissait fondé à suspendre les paiements et notifier sa décision à l'ordonnateur. Ces questions, qui feront l'objet d'une attention renforcée à l'avenir de la part du comptable public, seront à surveiller par les services de l'ordonnateur pour apporter les corrections nécessaires.

4.2.3 Les achats de logiciels destinés à être revendus

Selon l'instruction comptable M14, applicable à Soluris jusqu'en 2022, les éléments d'actifs destinés à servir de façon durable à l'activité constituent l'actif immobilisé⁹⁰.

⁸⁵ Article 10 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁸⁶ Instruction du 29 juin 2023, BOFIP-GCP-23-0035 du 30 juin 2023.

⁸⁷ En 2022, sur 100 bordereaux de mandats consultés 45 % ont été visés par la directrice des ressources, 30 % par le directeur et 25 % par le vice-président.

⁸⁸ La chambre régionale des comptes a relevé la signature de cinq bordereaux en 2018 et trois bordereaux en 2019.

⁸⁹ CE, 29 juillet 1994, Société de transit martiniquaise, n° 137299.

⁹⁰ Instruction comptable M14, tome 1, chapitre 2 « le fonctionnement des comptes ».

L'instruction comptable M57 a précisé les conditions de comptabilisation des immobilisations et notamment la nécessité que l'immobilisation soit utilisée sur plus d'un exercice et qu'elle soit destinée à rester durablement à l'actif de l'entité⁹¹.

Concernant les achats de logiciels réalisés par Soluris, la chambre régionale des comptes a constaté qu'ils sont pour l'essentiel destinés aux adhérents et n'ont donc pas vocation à intégrer l'actif immobilisé de Soluris. Au cours des exercices 2018 et suivants, Soluris a ainsi mis à disposition de ses adhérents la suite logicielle « métiers », en contrepartie du paiement du « forfait métiers ». Les droits d'usage accordés par le prestataire pour cette prestation sont comptabilisés au compte 20511 « logiciels X ».

Ces logiciels étant revendus aux adhérents, Soluris constate, en fin d'exercice, leur sortie du patrimoine par une écriture de moins-value pour le montant total de la dépense réalisée⁹². Cette opération n'est pas le reflet de la réalité : dans les faits, les logiciels sont revendus aux adhérents au travers de la facturation du forfait métiers, dont les recettes excèdent *a priori* le seul coût des licences, et leur revente ne peut donc générer une moins-value égale au prix d'achat. Il convient également de préciser que les paiements des adhérents sont comptabilisés en recettes de fonctionnement.

Selon l'instruction comptable M14, ces dépenses liées à des redevances d'utilisation de logiciel devaient être comptabilisées parmi les dépenses de fonctionnement, au compte 651 « redevances pour concessions, brevets, licences, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires » et depuis l'adoption de la nomenclature M57, au compte 6581, avec une déclinaison au compte 65811 pour les dépenses d'informatique en nuage (« cloud »).

Tableau n° 5 : comptabilisation en investissement d'achats de licences destinées à la revente – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Achats suite logicielle « métiers »(c/20511)	351 241	376 887	392 094	395 060	411 269

Sources : *grands livres comptables de Soluris*

Soluris doit comptabiliser les achats de licences d'utilisation des logiciels destinées à ses adhérents en charges de fonctionnement, conformément aux règles comptables en vigueur. Le comptable public a confirmé son attention sur ce point.

Recommandation n° 7. : comptabiliser les achats de licences d'utilisation des logiciels destinées à ses adhérents en charges de fonctionnement, conformément aux règles comptables en vigueur [**non mise en œuvre**].

⁹¹ Instruction comptable M57, chapitre 1 « les principes de comptabilisation ».

⁹² Cette opération est réalisée par le mouvement des comptes 192 « moins-values sur cessions d'immobilisations », 676 « différences sur réalisations (positives) transférées en investissement » et 776 « différences sur réalisations (négatives) reprises au compte de résultat ».

4.2.4 Des erreurs dans la récupération de la TVA

Jusqu'en 2021, Soluris a bénéficié du FCTVA. Ce fonds assure aux collectivités territoriales et à leurs groupements la compensation forfaitaire de la TVA acquittée sur une partie de leurs dépenses d'investissement.

Les déclarations faites par Soluris au titre des exercices 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021 incluent les dépenses d'achats de licences de la suite logicielle « métiers ». Ces charges, qui auraient dues être comptabilisées en fonctionnement (cf. 4.2.2) et qui concernent des achats destinés à la revente, représentent, de 2018 à 2021, 76 % des montants déclarés pour la perception du FCTVA. Pour l'ensemble des opérations d'achats de logiciels portées sur les déclarations de FCTVA, Soluris est ainsi désigné à tort comme destinataire des biens et utilisateur principal. Dans son rapport d'observations définitives de 1998, la chambre régionale des comptes avait déjà observé la comptabilisation en immobilisations de dépenses de fonctionnement de logiciels, destinés aux adhérents, et leur prise en compte contestable dans l'assiette du FCTVA.

Tableau n° 6 : FCTVA - en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Déclaration FCTVA au titre de l'année n-1	446 982,11	463 583,94	557 449,91	470 477,56	Pas de déclaration
<i>dont dépenses d'achat de logiciels déclarées</i>	<i>390 506,47</i>	<i>404 068,97</i>	<i>463 696,57</i>	<i>416 597,93</i>	<i>SO</i>
<i>dont licences de la suite logicielle « métiers »</i>	<i>347 204,47</i>	<i>351 240,80</i>	<i>376 886,70</i>	<i>392 093,93</i>	<i>SO</i>
Perception FCTVA (1)	73 322,95	76 046,31	91 444,08	77 177,14	<i>SO</i>
<i>dont FCTVA au titre des dépenses de la suite logicielle « métiers » (2)</i>	<i>56 955,42</i>	<i>57 617,54</i>	<i>61 824,49</i>	<i>64 319,09</i>	<i>SO</i>
Écart : FCTVA pouvant être perçu, sous réserve d'être éligible au fonds (1)-(2)	16 367,53	18 428,77	29 619,59	12 858,05	<i>SO</i>

Sources : grands livres comptables et déclaration FCTVA de Soluris

SO : sans objet.

Pour les quatre années examinées, la chambre régionale des comptes a évalué la dotation de FCTVA perçue à tort, au titre des dépenses réalisées auprès de l'éditeur de la suite logicielle « métiers » à 240 717 €. Elle a par ailleurs relevé que certaines prestations de services, accompagnant l'installation de logiciels ont pu être prises en compte pour le calcul du FCTVA⁹³.

En 2022, le syndicat n'a plus perçu de FCTVA, certains membres du syndicat n'étant pas habilités eux-mêmes à le percevoir. Le syndicat a ainsi décidé, en 2022, du retrait de 23 membres (cf. § 2.4.2) afin de percevoir à nouveau le FCTVA en 2023. Le montant auquel peut prétendre le syndicat étant limité, moins de 20 000 € en moyenne pendant la période examinée, et celui-ci n'étant par ailleurs pas autorisé par les textes à intervenir auprès de structures non adhérentes (cf. § 2.3.3), la réintégration des membres exclus pourrait être envisagée.

⁹³ Mandat n° 1547. Sur 7 791 €, 3 578 € correspondent à des prestations de services.

4.2.5 Un assujettissement récent à la TVA

Jusqu'en 2023, Soluris n'a pas été assujetti à la TVA, hormis pour son activité de location de bureau. Par courrier du 8 novembre 2019, Soluris a cependant sollicité les services de la DDFiP pour connaître leur position sur sa situation fiscale en matière de TVA. Dans son courrier, il souligne qu'il effectue auprès de la majorité de ses adhérents des missions courantes d'un service informatique (prestations courantes couvertes par les contributions annuelles), missions « *généralement réalisées en interne par un service dédié ou une personne ressource* » et qu'il s'agit du « *fonctionnement quotidien d'une collectivité qui ne sera pas sous-traité à un acteur privé qui ne connaît pas les problématiques internes au secteur public* ». En revanche, Soluris reconnaît, dans son courrier, réaliser des prestations pour lesquelles ses adhérents peuvent faire appel à des spécialistes du secteur privé et que dès lors le régime fiscal est à préciser.

La DDFiP a transmis un rescrit fiscal le 23 mars 2022 concluant à ce que l'activité d'achat et de revente de matériel, même refacturée à prix coûtant aux adhérents, est taxable de plein droit à la TVA, en application de l'article 256 du code général des impôts (CGI)⁹⁴, et qu'elle n'entre pas dans le champ des exclusions prévues par l'article 256 B du CGI.

Par ailleurs, le rescrit conclut également à l'assujettissement à la TVA pour les activités de prestations de services informatiques et d'assistance technique, à l'exclusion de celles qui sont la contrepartie d'une subvention de fonctionnement, au cas d'espèce la cotisation annuelle versée par les adhérents et la souscription aux solutions « métiers » et « technologies »⁹⁵. La DDFiP considère en effet que ces contributions sont destinées à couvrir exclusivement les frais d'exploitation du syndicat et ne peuvent s'assimiler à une quelconque contrepartie d'une prestation de services ou à un complément de prix et ne doivent pas être soumises à la TVA.

Toutefois, les autres prestations informatiques sont susceptibles d'être exonérées de la TVA, en application de l'article 266 du CGI, s'il s'agit de services rendus aux adhérents dès lors « *qu'ils concourent directement et exclusivement à la réalisation de ces opérations exonérées ou exclues du champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée et que les sommes réclamées aux adhérents correspondent exactement à la part leur incombant dans les dépenses communes* ».

Les prestations réalisées auprès de tiers non adhérents, bien que non autorisées par les textes, doivent être dans tous les cas soumis à TVA.

Les biens ou services acquis pour des prestations relevant d'activités identifiées comme assujetties à la TVA ouvrent droit à déduction de la TVA (achat pour la revente de matériel, achat de licences revendues aux adhérents notamment). Les autres achats à destination des adhérents, et certains autres achats (certains frais professionnels, véhicules de transports de personnes ou à usage mixte inscrits à l'actif notamment), sont exclus du droit à déductibilité.

Pour les achats de biens et de services de charges courantes, dont l'usage concerne à la fois des activités soumises à TVA ou non assujetties, il est procédé au calcul d'un coefficient de déductibilité, appliqué aux achats, basé sur le chiffre d'affaires annuel des opérations entrant dans le champ ouvrant droit à déduction, divisé par le chiffre d'affaires total. Le calcul du coefficient

⁹⁴ Cour administrative d'appel de Douai, 28 juin 2005, n° 03DA00528, une opération facturée à prix coûtant est considérée comme ayant été réalisée à titre onéreux, Cour de justice de l'Union européenne, affaire C. 94/19 du 11 mars 2020.

⁹⁵ Bulletin officiel des impôts (BOI), § 1,10, 20, 30,40,50 du BOI-TVA-CHAMP-10-10-60-50, BOI-TVA-CHAMP-10-20-10-10 § 90 et 160.

de déductibilité, évalué à 0,42 par Soluris, et validé par le comptable public, n'appelle pas de remarque.

Ainsi, Soluris collecte et reverse la TVA depuis le 1^{er} janvier 2023, pour les activités qui y sont assujetties, retracées dans les budgets principal et annexe « Géo 17 ». Le syndicat n'a pas créé de nouveaux budgets pour suivre ces activités.

En application des dispositions combinées du 1 de l'article 206, de l'article 1654 du CGI ainsi que de l'article 165 de l'annexe IV au CGI sont passibles de l'IS, les établissements publics lorsqu'ils exercent des activités lucratives. Les critères de lucrativité dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État sont repris par la doctrine administrative et notamment le bulletin officiel des finances publiques BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20-20120912⁹⁶.

La chambre régionale des comptes invite Soluris à se rapprocher des services fiscaux afin de déterminer sa situation au regard du secteur concurrentiel et de son éventuel assujétissement aux impôts commerciaux.

Les activités de Soluris non assujetties à la TVA entrent dans le champ d'application de la taxe sur les salaires. Selon l'administration fiscale, Soluris était redevable à ce titre de 216 893 € pour l'année 2022. Par un courrier du 22 novembre 2023, la DDFiP a informé Soluris du rejet de sa réclamation adressée le 27 mars 2023. La procédure contentieuse, dont l'issue n'était pas encore connue, était en cours au moment du contrôle de la chambre.

4.2.6 De nombreuses erreurs d'imputation comptable

La chambre régionale des comptes a constaté de fréquentes erreurs d'imputation comptable.

Les frais d'études constituent généralement des charges d'exploitation et s'imputent au compte 617 « études et recherches ». Par exception, le plan comptable général (PCG), dont s'inspirent les instructions budgétaires et comptables des collectivités territoriales⁹⁷, admet que certaines dépenses effectuées directement en vue de la réalisation d'investissement soient imputées au compte 2031 « frais d'études »⁹⁸.

La chambre régionale des comptes a constaté qu'au cours de la période 2018 à 2022, la majorité des dépenses inscrites en frais d'études sont des dépenses liées à des missions d'accompagnement organisationnelle et managériale. Ces charges ne relevant pas de la réalisation d'un investissement doivent être inscrites au compte 604 « achats d'études, prestations de services » ou 617 « études et recherches ». En réponse, le comptable public indique qu'il effectuera un rappel aux services de l'ordonnateur.

⁹⁶ Le caractère lucratif d'une activité s'apprécie en analysant le produit proposé, le public visé, les prix pratiqués ainsi que la publicité réalisée, méthode dite des « 4P ». Un établissement public est ainsi soumis à l'IS s'il exerce son activité dans des conditions similaires à celles d'une entreprise du secteur lucratif.

⁹⁷ Instructions comptables M14 puis M57 à partir de 2023 dans le cas de Soluris.

⁹⁸ Article 212-3 du règlement n° 2014-03 du 5 juin 2014 relatif au plan comptable général, instruction M14, instruction M57.

Tableau n° 7 : détail des dépenses du compte 2031 – en €

Nature de la dépense	2018	2019	2020	2021	2022
accompagnement à la transformation				27 936	23 148
AMO transformation de la fourniture des services aux adhérents				15 360	23 460
AMOA schéma directeur du SI			13 248		
étude et création page Facebook					1 190
accompagnement à la transformation	7 980	50 220			
architecte d'intérieur, étude d'aménagement des espaces de travail			9 288		4 980
Total général	7 980	50 220	22 536	43 296	52 778

Sources: grands livres comptables

Les recettes tirées des formations dispensées aux adhérents ou encore de la facturation d'abonnement à des logiciels sont enregistrées comme des remboursements de frais (c/70878 « remboursement de frais par des tiers », M57). Si les nomenclatures comptables M14 puis M57 ne distinguent pas de ligne spécifique pour la comptabilisation de formations, l'imputation au compte 7088 « autres produits d'activité annexe » doit être préférée. Pour les abonnements annuels de logiciels, le compte 75811 « redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, droits et valeurs similaires » pourrait également être mobilisé, outre le compte 7088 cité précédemment. Le comptable public prend note du besoin de clarification et précise que les imputations à privilégier seront choisies en lien avec l'ordonnateur.

Les dépenses relatives à l'achat de licences de logiciels destinés à la revente sont imputées au compte 6078 « autres marchandises », lorsque la licence est achetée la première année pour l'adhérent, puis au compte 6156 « maintenance » pour les abonnements ultérieurs. La nomenclature M57 a cependant prévu l'usage du compte 6581 « redevances pour concessions, brevets, licences, procédés, droits et valeurs similaires » et ses subdivisions.

La subvention de 10 000 € du budget principal au budget annexe « Géoplateforme 17 » est retracée au compte 657358 « groupements de collectivité, autres groupements ». La subvention devrait être enregistrée au compte 657363 « établissement et services rattachés à caractère administratif ».

Selon l'instruction comptable M14 puis M57, le compte 6184 « versements à des organismes de formation » retrace les frais de stage et de formation des agents réglés directement aux organismes. En revanche, les frais exposés par les élus et agents pour leur propre formation doivent respectivement être imputés aux comptes 6535, 6251 ou 6256. La chambre régionale des comptes a constaté que Soluris comptabilisait fréquemment des dépenses de déplacement, d'hébergement ou de restauration au compte 6184 au lieu de recourir aux comptes susmentionnés. Cette imputation inappropriée entraîne une difficulté à identifier et à quantifier précisément les dépenses relevant spécifiquement de la formation des agents. Le comptable public indique que l'utilisation des comptes 6535, 6251 et 6256 sera rappelée aux services de l'ordonnateur et que ce point fera l'objet d'une attention de la part de la DDFiP.

La chambre régionale des comptes a également relevé que le syndicat, en 2021, a parfois enregistré des dépenses de formation, d'assistance ou encore des frais de déplacement de prestataires, toutes relevant de dépenses de fonctionnement, en section d'investissement, à l'article 2051 « concessions et droits similaires »⁹⁹.

La chambre régionale des comptes invite Soluris à se rapprocher du comptable public et procéder à la régularisation des dépenses de fonctionnement improprement comptabilisées comme des éléments de patrimoine et à veiller à une utilisation conforme de la nomenclature des comptes.

4.2.7 Des écarts relevés entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire

L'instruction budgétaire et comptable M57 prévoit, en son tome 1, titre 3, chapitre 1, que « *La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable* ». L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, être concordants.

La chambre régionale des comptes a relevé qu'au 31 décembre 2022, quelques biens apparaissant à l'inventaire de l'ordonnateur ne figuraient pas à l'état de l'actif du comptable, pour le budget principal et le budget annexe « Géoplateforme 17 ». Le comptable public a expliqué qu'il s'agissait essentiellement de frais d'étude non suivie de réalisation et totalement amortis, qui devraient être sortis de l'inventaire par l'ordonnateur. Inversement, quelques immobilisations figuraient à l'état de l'actif et ne figuraient pas à l'inventaire (cf. annexe n° 6).

Les libellés des biens de l'état de l'actif sont souvent peu explicites et font souvent référence à un numéro de facture. La chambre régionale des comptes invite Soluris en lien avec le comptable à corriger les anomalies relevées et à communiquer des libellés plus explicites au comptable. Le comptable public a précisé qu'un travail de fiabilisation de l'actif a été entrepris en 2023 et qu'il se poursuivra en 2024.

⁹⁹ Mandat n° 1547.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière a porté sur le budget principal et le budget annexe « Géo 17 ».

La présentation des comptes du budget principal a été retraitée des mouvements comptables opérés sur le budget annexe « SMIC ». En effet, ce dernier n'a enregistré que des mouvements de régularisation comptable d'achats et de reventes de matériel avec le budget principal, destinés à isoler le montant global de l'activité. Le budget ne rend pas compte, dans les faits, de la réalité de l'activité, le détail (achats aux fournisseurs et reventes aux divers adhérents et autres tiers) figurant dans les comptes du budget principal¹⁰⁰.

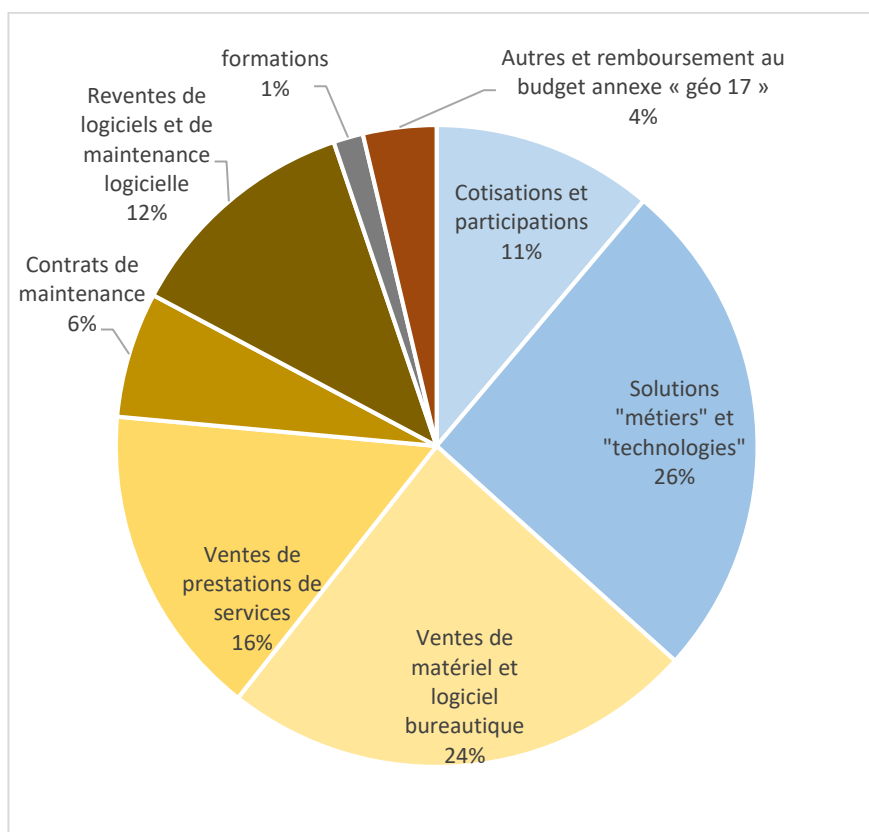
Les données utilisées pour l'analyse financière ont également été retraitées des dépenses comptabilisées à tort en charges de fonctionnement (achats de logiciels pour les adhérents et frais d'études).

La situation financière de Soluris sur la période examinée fait apparaître des résultats positifs et une trésorerie permettant de faire face aux engagements du syndicat. Cependant, l'augmentation régulière des dépenses et l'assujettissement récent à certains impôts commerciaux (TVA, taxe sur les salaires) risquent d'entraîner une dégradation des équilibres financiers dans les prochaines années, la perception de subventions exceptionnelles en 2021 et 2022 ayant par ailleurs contribué à l'équilibre financier.

5.1 Les ressources de Soluris au budget principal

Les ressources de fonctionnement de Soluris proviennent majoritairement du produit des ventes de biens et services réalisés ainsi que des cotisations des adhérents. En 2021 et 2022, Soluris a également bénéficié d'importantes subventions dans le cadre du plan « France Relance »(cf. § 5.1.2). Dans une moindre mesure, les ressources ont été complétées par des revenus immobiliers.

¹⁰⁰ Les dépenses et des recettes du budget principal de 2018 à 2022 ont ainsi été majorées. Les achats de matériel du budget principal, refacturés au budget annexe, génèrent une recette pour le budget principal et une dépense pour le budget annexe, alors même que le budget principal a enregistré les ventes aux différents tiers. Les ventes de biens facturés aux tiers du budget principal sont enregistrées en dépenses sur le budget principal et en contrepartie d'une recette pour le budget annexe, alors même que les opérations d'achat de matériel ont été comptabilisées par le budget principal. Des opérations de débit-crédit similaires sont effectuées pour les interventions du personnel et les interventions techniques (installation, maintenance...).

Graphique n° 1 : ventilation des ressources de Soluris (2018 à 2022)

Sources : comptes de gestion

Tableau n° 8 : produits de gestion de Soluris – en €

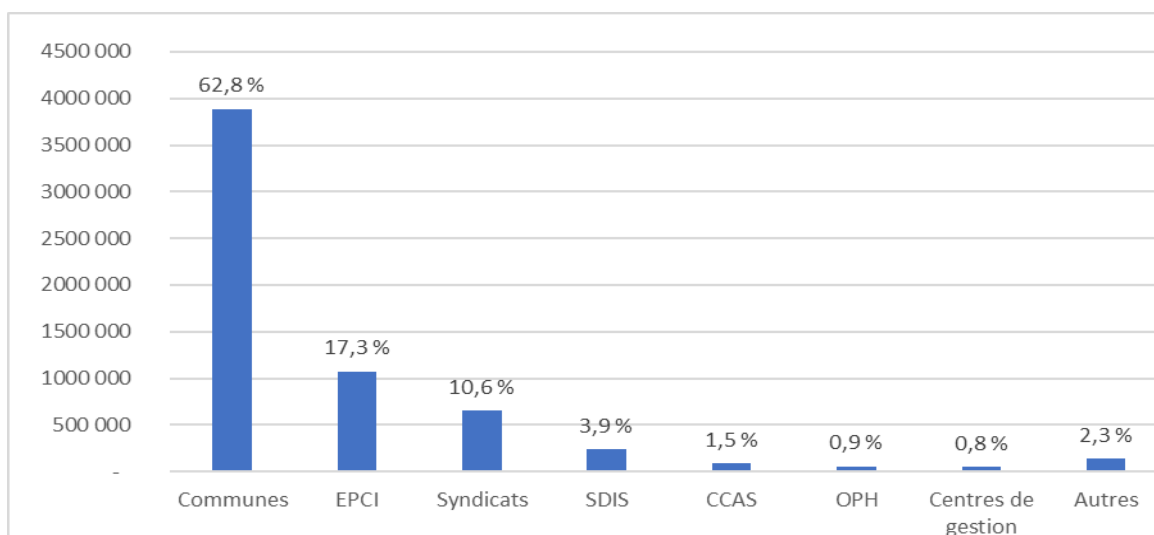
	2018	2019	2020	2021	2022
Cotisations et participations (c/74)	533 993	563 154	581 708	623 729	1 192 014
Solutions "métiers" et "technologies" (c/708781)	1 484 532	1 508 821	1 601 369	1 628 857	1 762 382
Ventes de matériels et logiciels bureautiques (c/70781)	1 185 229	1 497 854	1 526 712	1 832 826	1 457 182
Dont ventes de logiciels bureautiques (c/70781)	165 983	221 296	301 767	419 784	337 244
Dont ventes de matériels (c/70782)	1 019 247	1 276 558	1 224 946	1 413 042	1 119 938
Ventes de prestations de services (c/706880)	1 239 643	1 308 256	1 275 407	1 520 007	1 592 461
Dont contrat de maintenance du matériel de Soluris aux adhérents	356 365	369 398	368 182	401 110	485 207
Revente de logiciels (c/7083) et maintenance logicielle associée (c/708781)	509 437	509 092	834 137	894 113	1 015 265
Formations (c/708781)	101 310	69 164	80 230	121 261	97 461
Remboursement de frais du budget annexe « Géoplateforme 17 » c/70871	173 980	198 000	204 048	195 792	193 889
Autres (locations immobilières, charges sur loyer, remboursement de frais de repas sur cessions de formation)	47 843	42 475	36 419	55 790	9 221
Total	5 275 966	5 696 815	6 140 031	6 872 375	7 319 874

Sources : comptes de gestion

5.1.1 Le chiffre d'affaires commercial

La ventilation du chiffre d'affaires (ensemble des comptes du chapitre 70) par type de bénéficiaire montre une très forte proportion d'interventions pour les communes, adhérents majoritaires, et leurs groupements (respectivement 62,8 % et 17,3 % du total en 2022).

Graphique n° 2 : chiffre d'affaires commercial par type de partenaire en 2022



Source : chambre régionale des comptes, d'après les données des comptes de gestion

Le chiffre d'affaires, réalisé avec les 20 principaux organismes publics de Soluris, représente 33 % de l'ensemble des produits de la période 2018 à 2022 avec des variations importantes au cours de la période pour certains adhérents en fonction des projets réalisés. Ainsi, le chiffre d'affaires réalisé auprès d'une communauté d'agglomération est passé de 356 262 € en 2018 à 135 667 € en 2021 puis 90 886 € en 2022 en raison de la fin du déploiement des tableaux numériques interactifs et des classes mobiles dans les écoles.

5.1.1.1 Les ventes de matériel informatique

Les ventes de marchandises réalisées par Soluris (comptabilisées au compte 7078) concernent le matériel informatique et les logiciels bureautiques destinés aux adhérents. Il s'agit d'opérations d'achat et revente réalisées à prix coûtant.

Le matériel concerné est acquis d'une manière quasi exclusive auprès d'un fournisseur unique. La chambre a constaté, que sur la période 2018-2022, la valeur du matériel acquis auprès de ce fournisseur représentent plus de 99 % du total du volume des reventes auprès de ses adhérents.

Tableau n° 9 : relations financières avec le fournisseur de matériel informatique en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Ventes de marchandises et logiciels bureautiques (c/70781 et 70782)	1 185 229	1 497 854	1 526 712	1 832 826	1 457 182
Total des achats réalisés auprès du fournisseur	1 346 457	1 708 134	1 660 768	1 998 613	1 503 340
Dont achats de marchandises auprès du fournisseur (c/6078)	1 170 728	1 475 389	1 549 599	1 820 829	1 465 519

Sources : comptes de gestion et logiciel comptable et financier de Soluris pour 2022

5.1.1.2 Les prestations de services

Les ventes de prestations de services, comptabilisées au compte 70688 « autres prestations de services », correspondent à des prestations réalisées en lien avec les ventes de matériels ou de logiciels (installation et configuration des équipements par exemple par des prestataires), à des interventions spécifiques des agents de Soluris auprès des adhérents ou encore à la souscription au contrat de maintenance technique des matériels. Quelques facturations d'abonnements à certains logiciels ont pu être imputées par erreur à ce compte.

Les principales recettes sont celles générées par les interventions des agents de Soluris, par l'installation des logiciels de gestion des cimetières ou de logiciels de gestion financière.

Tableau n° 10 : détail des principales prestations de services– en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Interventions de techniciens de Soluris (c/706880)	191 872	232 482	177 587	291 902	233 318
Installation et configuration logiciel urbanisme (c/706880)	87 838	86 095	15 350	72 341	14 012
Prestations pour les écoles (c/706880)	93 177	105 467	39 004	42 399	8 327
Installation logiciel de traitement des ordures ménagères (c/706880)	65 357	24 056	11 100	25 056	80 076
Abonnement et installation logiciel de gestion des cimetières-(c/706880)	898	64 594	204 717	147 379	129 054
Abonnement logiciel financier et de gestion salariale (cf. § 2.5.4.2)(c/706880)	58 168	56 107	53 434	53 568	53 788
Configuration logiciel de gestion comptable et, financières et de ressources humaines pour les structures importantes	74 309	39 752	95 076	73 013	105 317
Mise à disposition de techniciens (c/706880)		45 170	62 262	96 612	91 212
Mise à disposition de conseillers numériques « France-service » (projet Coclic'o) (c/706880)				8 311	26 534
Prestations « smart city »				50 962	68 769
Autres prestations de services (c/706880)	311 659	285 134	232 197	240 854	280 348
Total (c/706880) (a)	883 278	938 858	890 726	1 102 397	1 090 754
Maintenance technique (c/706881) (b)	356 365	369 398	368 182	401 110	485 207
Hébergement stockage, sauvegarde de données du budget annexe Géoplateforme 17 (c/706882) (c)			16 500	16 500	16 500
Total c/70688 = (a)+(b)+(c)	1 239 643	1 308 256	1 275 407	1 520 007	1 592 461

Sources : comptes de gestion et grands livres comptables

5.1.1.3 La vente de logiciels et de leur maintenance

La revente de logiciels et d'abonnement est comptabilisée aux comptes 70878 « remboursement de frais par d'autres redevables » et 7083 « locations diverses ».

La vente de logiciels représente un chiffre d'affaires limité. En revanche, celui tiré de la facturation d'abonnement annuel des adhérents a fortement augmenté entre 2018 et 2022.

Tableau n° 11 : principaux logiciels commercialisés – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Revente de licences c/7083	169 907	52 074	127 497	161 429	80 710
Maintenance de logiciels (c/708781)	339 530	457 018	706 640	732 684	934 555
<i>Dont abonnement et maintenance logiciel Madis RGPD</i>		59 125	105 110	80 540	149 474
<i>Dont abonnement et maintenance logiciel de gestion des ordures ménagères</i>	40 140	67 854	107 565	106 772	164 679
<i>Dont abonnement et maintenance logiciel de gestion de crèches et halte-garderie (enfance)</i>	56 640	78 930	105 296	121 759	131 256
<i>Dont abonnement et maintenance logiciel d'urbanisme</i>		720	89 314	91 392	95 157
<i>Dont abonnement et maintenance logiciel de gestion financière et des ressources humaines</i>	65 925	69 279	112 861	124 004	146 246
<i>Dont abonnement et maintenance autres logiciels</i>	176 825	181 110	186 494	208 217	247 743
Total	509 437	509 092	834 137	894 113	1 015 265

Sources : comptes de gestion et grands livres comptables

5.1.2 Les cotisations des adhérents et les participations

Les cotisations et participations perçues par Soluris comprennent les cotisations des adhérents, qui leur permettent de bénéficier des solutions « métiers et technologies », et les participations ponctuelles de certains partenaires institutionnels du syndicat.

Tableau n° 12 : cotisations des adhérents et participations - en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Cotisations des adhérents	533 307	563 154	581 434	593 233	630 953
FCTVA			274	496	
Solutions "métiers" et "technologies"	1 484 532	1 508 821	1 601 369	1 628 857	1 762 382
Participations et subventions	685	-	0	30 000	561 061

Sources : comptes de gestion

Au cours de la période contrôlée, les cotisations et les contributions des adhérents pour les solutions « métiers » et « technologies » ont progressé de manière régulière d'environ 4,3 % par an en moyenne.

Les participations perçues en 2021 proviennent du financement du dispositif CNFS pour 20 000 € et d'une subvention de SNCF Développement de 10 000 € pour le soutien à l'attractivité du bassin de vie et d'emplois de Saintes.

Le subventionnement de ces actions s'est poursuivi en 2022 : 60 000 € de subvention de SNCF Développement et 95 000 € au titre du financement des CNFS.

En 2022, Soluris a également bénéficié d'importantes subventions de fonctionnement (376 661 €) au titre du plan de « France Relance » et de l'État (29 400 €) pour le développement d'une solution complète de création d'un site internet destinée aux adhérents.

5.1.3 Les revenus immobiliers et exceptionnels

Jusqu'à début 2022, Soluris a également bénéficié de revenus immobiliers issus de la location d'une partie de ses locaux (compte 752 « locations immobilières »). En moyenne annuelle, de 2018 à 2021, ces ressources immobilières ont représenté 40 414 €.

Un montant annuel moyen de 20 567 € en produits exceptionnels divers (c/7788) a également été perçu par Soluris de 2018 à 2021. Ce poste de recettes a cependant été majoré par l'inscription impropre de certaines subventions : une subvention de 18 800 € au titre du « Pass numérique » en 2019 et une participation de SNCF Développement de 17 500 € en 2020.

5.2 Les dépenses de fonctionnement de Soluris au budget principal

Au cours des exercices 2018 à 2022, les charges de fonctionnement de Soluris ont progressé de 39,6 %. En moyenne sur la période, elles se composent des charges à caractère général, pour environ 55 %, et des charges de personnel pour environ 44 %.

Tableau n° 13 : charges de fonctionnement – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	2 644 051	2 989 814	3 240 157	3 539 622	3 486 090
Charges de personnel	2 135 207	2 248 168	2 566 128	2 762 461	3 139 341
Autres	10 000	10 002	10 002	10 005	61 454
Total	4 789 258	5 247 984	5 816 287	6 312 088	6 686 884

Sources : comptes de gestion

5.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général comprennent l'ensemble des achats de biens et services. Ce chapitre budgétaire a progressé en moyenne de 7,2 % par an de 2018 à 2022.

Tableau n° 14 : détail des charges à caractère général – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
achats de marchandises	1 341 521	1 538 894	1 636 984	1 966 624	1 550 168
maintenance	453 965	531 055	663 864	727 929	891 394
achats de prestations de services	422 765	402 863	464 873	406 169	480 399
honoraires	25 260	36 510	86 720	2 298	158 414
locations mobilières (matériel roulant)	112 613	114 530	106 126	123 690	94 192
énergie, fluide et carburant	60 734	74 952	50 381	62 240	79 991
organismes de formation	18 913	33 015	56 446	86 941	27 381
autres	208 279	257 995	174 763	163 731	204 152
total des charges à caractère général	2 644 051	2 989 814	3 240 157	3 539 622	3 486 090

Sources : comptes administratifs

Les postes de dépenses les plus importants sont les achats de matériels destinés à la revente, les prestations de services et les opérations de maintenance destinées aux adhérents. En 2022, ces dépenses représentent plus de 95 % des charges à caractère général.

5.2.2 Les charges de personnel

De 2018 à 2022, les charges de personnel ont progressé de 47 %, soit une augmentation annuelle moyenne de 10,1 %. L'ensemble des charges de fonctionnement ayant également progressé sur cette période, la part des dépenses de personnel est restée stable à environ 44 % du total des dépenses. L'augmentation de la masse salariale est à peu près proportionnelle à celle des effectifs, qui au cours de la période 2018-2022 sont passés de 49 à 70 salariés¹⁰¹ (+ 43 %).

Tableau n° 15 : détail des charges de personnel – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Rémunération titulaires	1 423 745	1 496 059	1 738 036	1 795 437	2 109 016
Charges sociales	667 387	693 678	747 849	789 997	919 732
Impôts et taxes sur rémunérations	36 857	38 026	33 360	38 858	45 766
Personnel externe (centre de gestion)	7 219	20 405	46 883	138 170	64 827
Total	2 135 207	2 248 168	2 566 128	2 762 461	3 139 341
Effectif mensuel moyen *	49,1	51,0	57,4	59,2	70,0

Sources : comptes de gestion, données de paye de Soluris
(* hors remplacements et renforts par le centre de gestion)

La progression des effectifs de Soluris a également entraîné l'augmentation de dépenses directement liées à la gestion des ressources humaines. Les achats de tickets restaurant sont par exemple passés de 52 200 € en 2018 à 91 083 € en 2022. En revanche, les dépenses liées à l'assurance statutaire sont passées de 78 271 € en 2018 à 77 304 € en 2022.

¹⁰¹ En nombre moyen de salariés rémunérés par mois.

Les dépenses de personnel externe concernent les remboursements de rémunération d'agents affectés en remplacement ou en renfort par le centre de gestion de la Charente-Maritime. Elles ont atteint 138 170 € en 2021.

5.3 L'excédent de fonctionnement et l'épargne

Depuis 2018, les progressions des produits et des charges de gestion sont proches (respectivement 8,5 % et 8,7 % en moyenne annuelle). Les excédents bruts de fonctionnement (EBF) dégagés par Soluris progressent ainsi en valeur absolue.

Le syndicat mixte est peu endetté : seuls deux emprunts datant de 2005 et 2016 figurent au passif. Au 31 décembre 2022, leur capital restant à rembourser est de 51 522 €. Les charges financières sont par conséquent faibles (2 318 € en moyenne annuelle sur la période contrôlée). Il en est de même pour les charges et produits exceptionnels, ce qui explique que la capacité d'autofinancement (CAF) brute de Soluris soit très proche de son excédent brut de fonctionnement¹⁰².

Après constatation des amortissements (en moyenne de 127 350 € par an de 2018 à 2022) et le paiement des annuités de dette (22 381 € en moyenne par an), Soluris dispose d'une CAF nette qui atteint 610 777 € en 2022.

La chambre régionale des comptes a constaté qu'une partie des dépenses faites auprès du fournisseur de la suite logicielle proposée aux adhérents de Soluris est comptabilisée en investissement. Des achats de prestations de services ont également été imputés à tort en investissement (voir § 4.2.6).

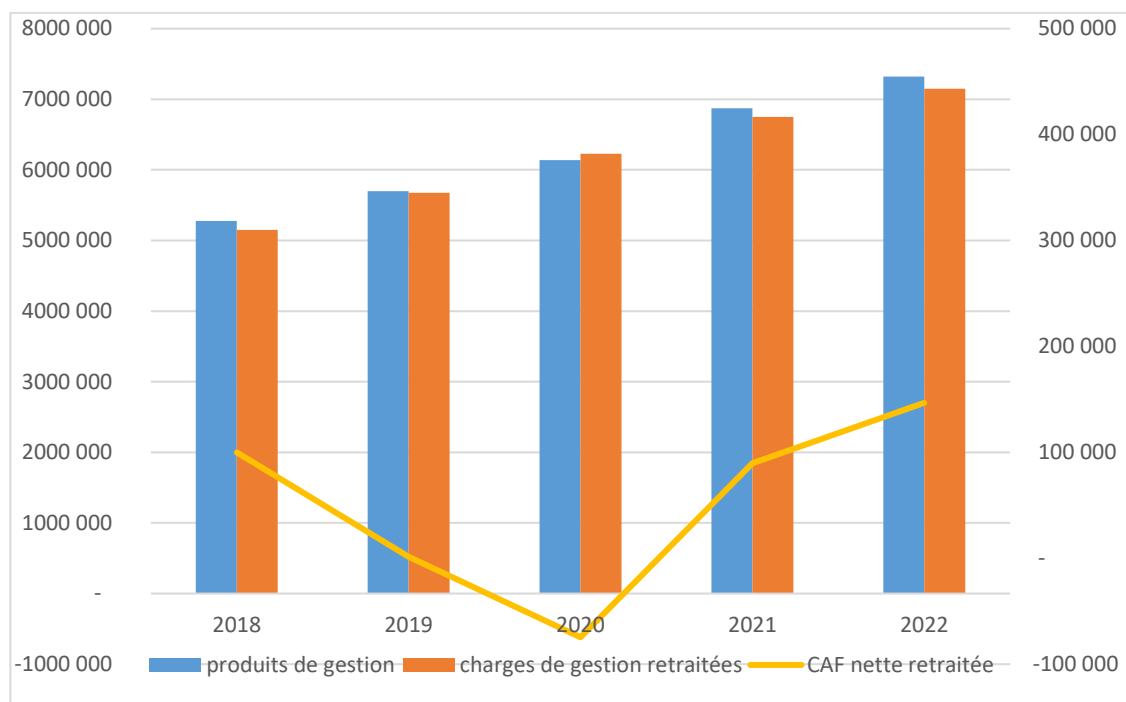
Les résultats de fonctionnement dégagés par Soluris doivent être retraités en conséquence pour intégrer ces dépenses dans les charges de gestion courante.

Tableau n° 16 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion (A)	5 275 966	5 696 815	6 140 031	6 872 376	7 319 874
Charges de gestion (B)	4 789 258	5 247 984	5 816 287	6 312 088	6 686 884
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	486 708	448 831	323 744	560 288	632 989
Achats de logiciels pour les adhérents (charges de fonctionnement) (C)	351 241	376 887	392 094	395 060	411 269
Frais d'études (charges de fonctionnement) (D)	7 980	50 220	22 536	43 296	52 778
= Charges de gestion retraitées B' = B + C + D	5 148 479	5 675 091	6 230 917	6 750 444	7 150 932
Excédent brut de fonctionnement retraité (A-B')	127 487	21 724	-90 886	121 932	168 942
+ Résultat financier	-3 017	-2 220	-1 420	-747	-618
+ Résultat exceptionnel	4 312	10 875	46 829	-16 786	-11 540
= CAF brute	128 782	30 379	-45 477	104 399	156 784
- Annuité en capital	28 910	29 027	29 146	14 767	10 055
= CAF nette	99 871	1 352	-74 623	89 632	146 730

Sources : comptes de gestion

¹⁰² La CAF brute se calcule à partir de l'EBF auquel sont soustraits le résultat financier et le résultat exceptionnel.

Graphique n° 3 : CAF nette retraitée

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

La chambre régionale des comptes observe qu'après retraitement des achats de logiciels en dépenses de fonctionnement, la capacité d'autofinancement nette de Soluris est en moyenne de 52 592 € sur la période contrôlée avec une année négative en 2020 (- 74 623 €).

5.4 Les investissements

Les dépenses d'investissement comptabilisées par Soluris sont de 574 464 € en moyenne annuelle de 2018 à 2022. Ces volumes financiers incluent cependant des charges relevant des dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 17 : dépenses d'investissement – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
immobilisations incorporelles	385 019	479 978	431 124	448 285	545 197
logiciels	377 039	429 758	408 588	404 989	411 916
dont logiciels de la suite logicielle « métier » (à retraiter en fonctionnement)	351 241	376 887	392 094	395 060	411 269
frais d'études	7 980	50 220	22 536	43 296	133 281
dont études (à retraiter en fonctionnement)	7 980	50 220	22 536	43 296	52 778
immobilisations corporelles	54 273	96 204	78 811	141 714	211 716
matériel de bureau et informatique	44 776	43 183	48 083	51 711	64 075
installations générales, agencement, aménagements	5 331	50 150	26 767	87 913	29 700
mobiliers et autres	4 166	2 871	3 961	2 090	12 941
immobilisations en cours					105 000 ¹⁰³
Total	439 292	576 182	509 935	589 999	756 913
Total hors achats de logiciels pour les adhérents et études	80 072	149 075	95 305	151 643	292 866

Sources : comptes administratifs

La chambre régionale des comptes constate que sur cette période les achats de licences d'utilisation de logiciels acquises auprès de l'éditeur de la suite logicielle « métiers » représentent 67 % des dépenses d'investissement. Retraitées de ces éléments et ainsi que des frais d'études qui doivent figurer en charges de fonctionnement, les dépenses d'équipement de Soluris sont de 119 024 € en moyenne annuelle pour les années 2018 à 2021. L'exercice 2022 est marqué par un volume de dépenses d'équipement nettement supérieur en raison des travaux de réfection des toitures du bâtiment de son siège (travaux en cours pour 105 000 €) et des frais d'étude du projet Madis Cyber (80 503,20 €).

Les recettes d'investissement perçues par Soluris sur la période s'élèvent à 647 964 €, dont 301 641 € au titre du FCTVA dont les conditions de perception sont juridiquement fragiles (cf. § 2.4.2 et § 4.2.4). Le reste du financement des investissements réalisés est assuré par les excédents dégagés en fonctionnement, le syndicat n'ayant en effet pas eu recours à l'emprunt sur la période.

Tableau n° 18 : recettes réelles d'investissement – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
FCTVA	68 893	70 752	86 133	75 863	
Subventions (projet de cybersécurité mutualisée des territoires § 3.4.2)					72 323
Cessions immobilières	160 000	114 000			
Total	228 893	184 752	86 133	75 863	72 323

Sources : comptes de gestion

¹⁰³ Les dépenses de 105 000 € d'immobilisations en cours de 2022 sont liées aux travaux de toiture du bâtiment de Soluris.

5.5 Les résultats et la trésorerie du budget principal

Au cours de la période 2018-2022, les résultats comptables du budget principal de Soluris ont représenté en moyenne de 378 091 €, soit environ 6 % des produits de gestion. Ces résultats positifs doivent cependant être considérés avec prudence. En effet, ils ont été en grande partie alimentés par les subventions perçues dans le cadre du plan « France Relance » en 2021 et 2022. De plus, Soluris ne perçoit plus le FCTVA depuis 2022 et des incertitudes demeurent quant à son assujettissement aux impôts commerciaux.

Le fonds de roulement dégagé par l'activité a permis à Soluris de conserver, tout au long de la période examinée, une trésorerie nette d'un niveau moyen de 880 595 €, soit l'équivalent de 43 jours de charges courantes en moyenne. Au 31 décembre 2022, la trésorerie nette du syndicat mixte s'établit à 1 028 034 €.

Tableau n° 19 : résultats comptables, fonds de roulement et trésorerie au 31 décembre – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Résultats	358 915	385 681	249 488	422 650	473 722
<i>Fonds de roulement net global (a)</i>	1 235 122	1 248 156	1 162 511	1 186 287	1 091 613
<i>Besoin en fonds de roulement global (b)</i>	234 262	220 123	372 893	629 856	63 580
Trésorerie nette (a)-(b)	1 000 860	1 028 033	789 617	556 432	1 028 034
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	57,7	52,7	37,4	23,8	43,5

Sources : comptes de gestion

5.6 La situation financière du budget annexe Géoplateforme 17

5.6.1 Les produits

La participation de 200 000 € par an du département de la Charente-Maritime constitue la principale ressource du budget « Géoplateforme 17 ». Soluris, les syndicats départementaux de voirie et d'électrification et le SDIS participent à hauteur de 10 000 € par an chacun et dans une moindre mesure 13 autres contributeurs versant chacun 1 000 € par an.

En 2021 et 2022, le syndicat a obtenu un financement de 137 000 € dans le cadre du plan « France Relance ». Bien que cette subvention soit versée à Soluris qui est le porteur du projet dénommé « pilotage du domaine public multi-acteurs », le département de la Charente-Maritime est indiqué comme bénéficiaire, témoignage de l'imbrication des deux structures.

Les travaux de numérisation et les ventes de données géographiques apparaissent en prestations de services. Leur montant atteint 40 387 € en 2022 en raison des prestations réalisées une communauté de communes (12 744 €) et pour une entreprise partenaire du département de la Charente-Maritime pour le déploiement du très haut débit (16 580 €). La chambre régionale des comptes observe que cette dernière entité n'est pas adhérente de Soluris et ne devrait donc pas pouvoir bénéficier de ses prestations dont le tarif ne tient pas compte des coûts réels du service, le budget étant subventionné.

Tableau n° 20 : produits de Géoplateforme 17 – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Prestations de services	10 867	14 608	11 098	8 554	40 837
Participations reçues	262 000	274 000	272 947	263 000	370 000
Total	272 867	288 608	284 045	271 554	410 837

Sources : comptes de gestion

5.6.2 Les dépenses de fonctionnement

De 2018 à 2022, les charges de fonctionnement sont composées à 75 % des dépenses de personnel et à 25 % des achats de biens et services.

Les refacturations de frais de personnel entre le budget principal et ce budget annexe concernent quatre agents à temps plein pour un total de 193 889 € en 2022 (193 142 € en moyenne annuelle sur la période 2018-2022). En 2018, les effectifs affectés à « Géoplateforme 17 » étaient de 3,5 équivalents temps plein, puis 3,8 en 2019 et enfin 4 à partir de 2020. Ces refacturations sont conformes à la réalité des charges supportées par le budget principal.

Les achats du budget annexe sont constitués pour l'essentiel des prestations de numérisation, de location et de maintenance de logiciels.

Les prestations de numérisation des documents d'urbanisme (c/6042) s'élèvent en moyenne à 9 306 € par an (ces achats sont ensuite refacturés). Les charges de location s'élèvent en moyenne à 18 354 € par an. Elles comprennent essentiellement la refacturation du budget principal de Soluris pour l'hébergement et le stockage des données du budget annexe (16 500 € par an) et le loyer d'un véhicule. Les dépenses de maintenance de logiciels (c/615) sont en moyenne de 38 815 € par an.

Tableau n° 21 : dépenses de Géoplateforme 17 – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
Charges générales	65 694	56 188	58 193	54 059	79 881
Rémunérations	173 980	198 000	204 048	195 792	193 889
Total	239 674	254 188	262 241	249 851	273 770

Sources : comptes de gestion

5.6.3 Un résultat d'exploitation positif

Le budget annexe a dégagé des résultats de fonctionnement positifs sur chacun des exercices examinés. Ces excédents, d'un total de 248 187 € de 2018 à 2022, sont complétés par des recettes d'investissement (la perception du FCTVA jusqu'en 2021 et une subvention en 2021) pour un total de 46 349 € en cinq ans.

Au cours de la même période, les dépenses d'équipement réalisées par le budget annexe sont de 96 185 € (19 237 € en moyenne par an). Ces dépenses concernent essentiellement des achats et des développements de logiciels (application de géolocalisation des services de proximité).

Les excédents et les recettes d'investissement ont donc été supérieurs aux dépenses d'équipement et le budget annexe « Géoplateforme 17 » a ainsi permis à Soluris de générer une capacité de financement de 198 351 € en cinq ans. Ces excédents, qui auraient pu être reversés au budget principal de Soluris, ont été systématiquement affectés au financement de l'exercice suivant du budget annexe.

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 Les outils de gestion

La gestion des ressources humaines de Soluris repose sur un nombre réduit d'outils. Le traitement de la paie est réalisé sur un logiciel *ad hoc*, ainsi que la gestion des absences (télétravail, congés, compte épargne-temps, ...). En revanche, bien que Soluris propose des outils informatiques de gestion des ressources humaines à ses adhérents, le suivi des effectifs et des carrières est effectué à l'aide d'une feuille de calcul sur tableur. De même, Soluris n'a mis en place aucun outil pour gérer et suivre le temps de travail effectif de ses agents.

La chambre régionale des comptes observe que les outils et méthodes de gestion des ressources humaines de Soluris manquent de fiabilité. Ce constat a été fait lors de la transmission par le syndicat mixte de la liste de ses effectifs.

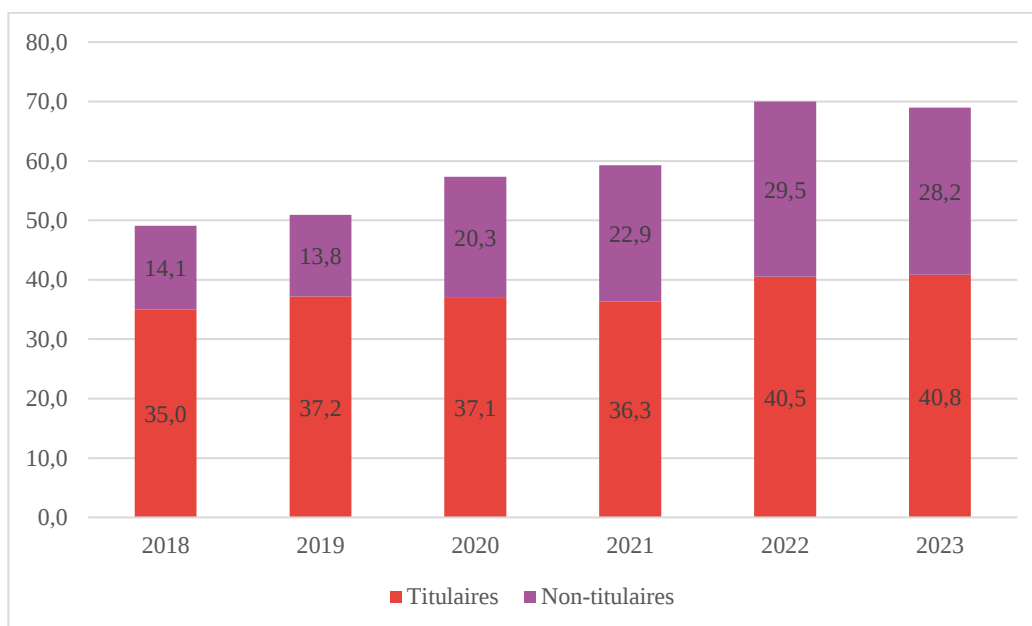
En effet, le tableau de suivi des carrières et des contrats des agents mis en place par Soluris comporte des écarts avec les données de la paie. Sur les 69 paies du mois de décembre 2022, 10 font apparaître un écart entre le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) versée et le montant figurant dans le tableau de suivi des contrats transmis par Soluris.

La chambre régionale des comptes recommande à Soluris de mettre en place un suivi fiable des carrières et des contrats de ses agents.

Recommandation n° 8. : mettre en place des outils informatiques de suivi de la carrière et des contrats des agents [**non mise en œuvre**].

6.2 L'évolution des effectifs

Au 30 juin 2023, dernières données disponibles au moment de l'instruction, Soluris employait 69 personnes, dont 40 agents titulaires de la fonction publique territoriale. Les effectifs ont progressé de 40 % de 2018 à 2023, principalement en raison de l'augmentation du nombre de contractuels. Selon le directeur général des services de Soluris, les recrutements effectués sur la période répondent aux besoins en termes de cybersécurité et de mise en place du RGPD, ainsi qu'au renforcement de certains métiers supports (gestion des ressources humaines et communication par exemple). Le document de suivi des personnels n'a pas permis à la chambre de retracer l'évolution des effectifs par service.

Graphique n° 4 : effectifs mensuels moyens (2017 à 2023)

Source : données de paie de Soluris, à partir de l'outil Xemelios

En décembre 2022, d'après les données de paie, l'âge moyen des 69 agents présents dans les effectifs (hors remplaçants du centre de gestion) était de 42,5 ans (44,7 ans pour les femmes et 40,4 ans pour les hommes). D'après les fiches de paie, parmi ces 69 salariés présents en décembre 2022, 35 (dont 28 titulaires) l'étaient déjà en janvier 2017. Parmi les agents non-titulaires, le temps moyen de présence dans les effectifs de 2018 à 2022 était de 23,2 mois.

La chambre régionale des comptes observe que des écarts importants existent entre le nombre de postes figurant au tableau des effectifs et le nombre d'emplois effectivement occupés. D'après tableau des emplois adopté le 30 mars 2023 par le comité syndical, 63 emplois permanents étaient pourvus pour un total de 123 postes ouverts.

Cette négligence dans la mise à jour du tableau des emplois a valu une condamnation de Soluris par le tribunal administratif de Poitiers et la cour administrative d'appel de Bordeaux. En effet, Soluris avait refusé la réintégration d'un agent en disponibilité pour convenance personnelle¹⁰⁴. Ce dernier avait été en mesure de démontrer l'existence de postes vacants correspondant à son grade au tableau des effectifs de Soluris.

Lors de l'instruction, les services du syndicat mixte ont justifié la présence de nombreux postes vacants au tableau des emplois par la difficulté d'anticipation des recrutements dans une structure dont l'assemblée délibérante ne se réunit que trois fois par an. La chambre régionale des comptes observe néanmoins que le nombre de postes maintenus vacants au tableau des

¹⁰⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000039274619> « Or, le syndicat admet lui-même, dans ses écritures, que l'emploi d'agent de maîtrise principal qu'occupait M. G..., avant son placement en disponibilité pour convenances personnelles fin 2005, existait encore dans le tableau des emplois du syndicat sur la période 2010-2013 et n'avait pas été occupé par un autre agent public jusqu'à ce que, par une délibération du 13 mars 2014, le comité syndical décide de la suppression de cet emploi ».

emplois est trois fois supérieur au nombre de recrutements opérés par an (une vingtaine en 2022 par exemple).

La chambre régionale des comptes rappelle à Soluris la nécessité d'ajuster le nombre de postes figurant au tableau des emplois à son effectif réel.

6.3 Le recours irrégulier à un emploi fonctionnel de direction

Les emplois fonctionnels sont des emplois de direction, administratifs ou techniques, occupés par des fonctionnaires de catégorie A ou des contractuels. Le recours à ces emplois permet aux exécutifs (maires ou présidents) de formaliser une relation de confiance avec les cadres de direction.

Les emplois fonctionnels susceptibles d'être créés sont limitativement énumérés par la loi¹⁰⁵. Concernant spécifiquement les syndicats mixtes, le décret n° 88-546 du 6 mai 1988 précise que la création d'emploi fonctionnel est réservée aux syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales ou de groupements de ces collectivités (syndicats mixtes dits « fermés »), sous réserve que les compétences desdits établissements publics, l'importance de leur budget, le nombre et la qualification des agents à encadrer permettent de les assimiler à des communes de plus de 10 000 habitants pour l'emploi de directeur et 20 000 habitants pour l'emploi de directeur adjoint.

Un syndicat mixte « ouvert », caractérisé par l'adhésion d'établissements publics autres que des collectivités territoriales (associations foncières de remembrement, associations syndicales autorisées, offices de tourisme, offices publics de l'habitat, chambre d'agriculture, etc.) n'est pas autorisé à créer des emplois fonctionnels.

La chambre régionale des comptes observe cependant qu'au cours de la période contrôlée, le directeur général des services de Soluris a bénéficié d'un détachement sur emploi fonctionnel en 2018, renouvelé en 2023. De plus, l'assimilation des fonctions de direction de Soluris à celle de direction générale des services d'une commune de 40 000 à 80 000 habitants est contestable. Pour déterminer la strate de population devant être prise pour référence, le décret n° 88-546 du 6 mai 1988 précité a précisé que les critères à prendre en compte sont les compétences de l'établissement, l'importance de son budget, le nombre et la qualification des agents à encadrer. Au cas d'espèce, le volume budgétaire et les effectifs de Soluris se rapproche de celui d'une commune de 5 000 à 10 000 habitants-

Le directeur général des services est titulaire du grade d'ingénieur territorial en chef 10^e échelon dont le traitement mensuel brut hors primes est de 3 898,84 €¹⁰⁶ en 2023. Dans le grade de directeur général des services de collectivité de 40 000 à 80 000 habitants dans lequel il est irrégulièrement détaché, son traitement mensuel brut hors primes est de 4 809,56 € en 2023, soit un supplément de rémunération de 910,72 € bruts par mois.

¹⁰⁵ Dispositions de l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, codifiées à l'article L. 412-6 du code général de la fonction publique.

¹⁰⁶ Indice brut 977, indice majoré 792.

La chambre régionale des comptes rappelle que Soluris doit se conformer aux dispositions légales et réglementaires concernant la position statutaire de son directeur général des services.

Recommandation n° 9. : régulariser la situation statutaire du directeur général des services en mettant fin à son détachement sur un emploi fonctionnel irrégulier [**non mise en œuvre**].

6.4 Le respect des obligations en matière de dialogue social

Le décret n° 2021-571 du 10 mai 2021 relatif aux comités sociaux territoriaux des collectivités territoriales et de leurs établissements publics a modifié les règles de fonctionnement des instances consultatives dans la fonction publique territoriale. Antérieurement, les instances consultatives étaient constituées du comité technique (CT) et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Ces deux instances, obligatoires dans les collectivités ou établissement employant au moins 50 agents, ont été remplacées par le comité social territorial (CST).

Depuis 2019, les effectifs permanents de Soluris ont constamment été supérieurs à 50 agents. Un CST a été mis en place par Soluris. Ses effectifs ont été fixés par la délibération du bureau syndical du 29 juin 2022 et les membres désignés par les arrêtés du 12 octobre 2022 et du 21 décembre 2022.

Les lignes directrices de gestion (LDG)¹⁰⁷, fixées par un arrêté du 1^{er} mars 2021 après un avis rendu par le CST le 10 décembre 2020, comprennent de nombreux objectifs. Lors du contrôle effectué par la chambre régionale des comptes, certaines actions fixées par les LDG et dont l'échéance était fixée à 2021 n'avaient pas abouti, comme la mise à jour du règlement intérieur ou la mise en place du complément indemnitaire annuel (CIA).

L'article L. 231-1 du code général de la fonction publique (CGFP) instaure pour les collectivités territoriales et établissements publics le rapport social unique (RSU). Ce rapport annuel rassemble les éléments et données permettant aux employeurs publics de formaliser ou de mettre à jour leur stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines. Le RSU est présenté aux membres du comité social territorial : il donne lieu à un débat sur l'évolution des politiques des ressources humaines. La chambre régionale des comptes a pu constater la production de ces documents au titre des années 2019, 2020 et 2021.

¹⁰⁷ Article 33-5 de la loi 84-56, codifié par l'article 30 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Article L. 413-1 et suivants du code de la fonction publique, depuis le 1^{er} mars 2022.

6.5 L'organisation du temps de travail

6.5.1 Le temps de travail des agents

Un protocole d'accord d'aménagement et de réduction du temps de travail, adopté le 4 décembre 2001, définit les règles applicables à Soluris. Bien que relativement ancien, ce protocole a connu peu de modifications depuis son adoption. Seuls des points mineurs ont fait l'objet de délibérations récentes :

- les possibilités de temps partiel pour les agents nommés sur des poste à temps complet (délibération du bureau syndical du 30 novembre 2017) ;
- l'indemnisation des éventuelles heures supplémentaires (délibération du bureau syndical du 3 février 2021).

Selon le règlement intérieur, les horaires de travail des agents sont déterminés par le responsable de chaque pôle dans le respect de plages horaires communes à l'ensemble des agents. Trois modalités de temps de travail hebdomadaire sont proposées aux agents : 35 heures sans jours de réduction du temps de travail (RTT), 37 h 30 avec 14 jours de RTT ou 39 h avec 22 jours de RTT. La chambre régionale des comptes observe que le protocole adopté en 2001 n'a pas prévu de cycle hebdomadaire de 35 heures mentionné par le règlement intérieur.

Soluris n'a pas mis en place de dispositif de mesure et de contrôle des temps de travail effectif, pourtant obligatoire pour le versement des indemnités pour travaux supplémentaires en application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Il conviendrait donc de le faire pour rendre leur versement régulier.

6.5.2 Les comptes épargne-temps

Les comptes épargne-temps (CET), ouverts à la demande des agents, sont alimentés par le report de jours de RTT et par le report de congés annuels.

Au 25 août 2023, 32 agents de Soluris disposaient d'un compte épargne-temps avec un total de 688 jours épargnés.

En application du principe de prudence, les instructions comptables M14, puis M57, imposent la constitution de provisions destinées à couvrir les charges afférentes à la réalisation de risques. Parmi ces risques figurent le paiement des jours épargnés sur les CET par les agents, considérés comme un élément du passif social. Cette provision constitue une dépense obligatoire au sens de l'article L. 2321-2 du CGCT¹⁰⁸. Elle doit être constituée dès l'alimentation des CET et son montant doit être lié aux droits ouverts dans les CET.

La chambre régionale des comptes rappelle à Soluris l'obligation de constituer une provision¹⁰⁹ pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, régime de retraite...). La

¹⁰⁸ Par renvoi de l'article L. 5722-1 du CGCT.

¹⁰⁹ Imputation au compte 154.

chambre invite également à Soluris à définir un barème permettant d'évaluer, et le cas échéant d'ajuster, le montant de cette provision.

6.6 La politique de rémunération

La rémunération des agents de la fonction publique territoriale est composée du traitement indiciaire, qui est déterminé en fonction du grade et de l'échelon de chaque agent, et du régime indemnitaire fixé par la collectivité.

6.6.1 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire est constitué de l'ensemble des avantages perçus à titre facultatif par un agent. Ses conditions d'octroi sont fixées par les articles L. 714-1 à L. 714-13 du CGFP depuis le 1^{er} mars 2022 et auparavant par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et par son décret d'application du 6 septembre 1991.

Jusqu'en 2019, le régime indemnitaire des agents de Soluris se composait, comme pour l'ensemble de la fonction publique territoriale, d'un nombre important de primes et compléments de rémunération (prime informatique, prime de service et de rendement, indemnité spécifique de service, astreinte forfaitaire, etc.)¹¹⁰.

Ces dispositions ont été remplacées par le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Ce nouveau régime indemnitaire se compose, d'une part, de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) versée mensuellement et d'autre part, du complément indemnitaire annuel (CIA) versé annuellement.

Une délibération du bureau syndical du 28 juin 2018 a mis en place ce nouveau régime indemnitaire qui est entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019. La chambre régionale des comptes observe que cette délibération vise un avis du comité technique qui lui est postérieur (18 septembre 2018).

Bien que l'autorité territoriale ne soit pas liée par cet avis, il s'agit d'une formalité obligatoire chaque fois que les textes le prévoient. L'absence d'avis du comité technique ou sa saisine *a posteriori* constitue un vice de forme substantiel qui peut conduire à l'annulation de l'acte s'il est attaqué. À titre d'exemple, le Conseil d'État, dans un arrêt du 16 janvier 1998 « ville d'Amiens » (req. 154111), a rappelé que la décision de modifier la durée hebdomadaire de travail pour l'ensemble des agents de la commune nécessitait une consultation du comité technique préalable à la délibération. Le fait que le comité technique a eu lieu après la délibération rend la procédure illégale même si cette consultation est antérieure à la date d'effet de la décision.

Afin de prendre en compte la publication des arrêtés sur l'application du RIFSEEP à la filière technique et de préciser la modulation du régime indemnitaire selon les fonctions assumées, une nouvelle délibération a été adoptée par le bureau syndical le 12 mars 2020.

¹¹⁰ Délibération du bureau syndical du 20 juin 2013 relative au régime indemnitaire.

Comme la précédente, cette délibération vise l'avis du comité technique du 18 septembre 2018. Une troisième délibération, en date du 2 décembre 2022, modifie à la marge le régime indemnitaire en intégrant les fonctions de régisseur dans la prise en compte des responsabilités.

Le CIA, part du régime indemnitaire dont le montant est relatif à l'engagement professionnel de l'agent, n'a pas été mis en place par Soluris. La délibération sur le régime indemnitaire du 12 mars 2020 indique qu'une décision spécifique sera prise dans un second temps sans précision de calendrier de mise en œuvre.

La chambre régionale des comptes rappelle à Soluris l'irrégularité d'une dissociation des deux composantes (IFSE et CIA) du régime indemnitaire mis en place par le syndicat mixte. Le caractère obligatoire du CIA a été rappelé par une décision du Conseil d'État du 13 juillet 2018¹¹¹. La chambre régionale des comptes appelle à sa mise en œuvre dans les meilleurs délais, le comité syndical pouvant décider néanmoins de verser un complément nul.

L'article 1^{er} de la délibération du 12 mars 2020 précise que les bénéficiaires du RIFSEEP sont les fonctionnaires, stagiaires ou titulaires. Pour autant, l'examen des données de la paie de décembre 2022 met en évidence le versement de l'IFSE à 20 agents non-titulaires de Soluris.

L'absence d'avis préalable du comité technique, remplacé par le comité social territorial, l'absence de définition des règles d'attribution du CIA, et le versement de l'IFSE à des agents contractuels, imposent une régularisation rapide du régime indemnitaire de Soluris.

6.6.2 La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) consiste en l'attribution de points d'indice majoré supplémentaires pour les agents occupant des postes comportant une responsabilité ou une technicité particulière.

L'examen des données de la paie de décembre 2022 a permis d'identifier 12 agents bénéficiant de la NBI.

La NBI est régie notamment par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006. L'attribution de 25 points est réservée à l'encadrement d'un service administratif d'au moins 20 agents. Les responsables d'un service requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière et foncière, de contentieux ou d'actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité, peuvent néanmoins en bénéficier sans condition d'effectifs. L'attribution d'une NBI de 15 points est réservée aux encadrants d'un service à vocation technique comptant au moins cinq agents. L'octroi d'une NBI de 10 points peut-être versée pour des fonctions de secrétariat à titre exclusif, assorties d'obligations spéciales, notamment en matière d'horaire, ou encore pour des fonctions d'accueil physique ou téléphonique du public, à titre principal (50 % de leur temps)¹¹².

¹¹¹ Décision n° 2018-727, question prioritaire de constitutionnalité du 13 juillet 2018, commune de Ploudiry.

¹¹² Conseil d'État, n° 301494 du 28 janvier 2009 et n° 284380 du 4 juin 2007.

La chambre régionale des comptes observe que certaines situations ne paraissent pas justifier l'octroi de la NBI (directrice adjointe, directrice des opérations, responsable confiance numérique, responsable d'application, responsable du pôle relation adhérent, coordonnatrice logistique, etc.).

6.7 Les situations de cumul d'activité

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits des fonctionnaires est venue modifier la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires en renforçant les règles relatives au cumul d'activités. Le nouvel article 25 septies I de la loi du 13 juillet 1983 a réaffirmé l'obligation d'exclusivité qui impose aux fonctionnaires et agents contractuels de droit public de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ces dispositions ont été reprises par le code général de la fonction publique entré en vigueur le 1^{er} mars 2022.

Par exception, les activités pouvant être exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont énumérées dans le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique et auparavant du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics:

Depuis 2018, quatre agents de Soluris ont sollicité des autorisations de cumul d'activité. La chambre observe que dans un des cas, l'autorisation accordée le 2 mars 2023 à l'agent est intervenue près de neuf ans après sa première inscription comme entrepreneur individuel, le 3 septembre 2014, et concerne une activité de consultant patrimoniale n'entrant pas dans le champ des exceptions prévues par les textes¹¹³.

La chambre régionale des comptes a également constaté deux cas de cumul d'activité ne relevant pas des exceptions précitées et pour lesquelles aucune autorisation n'a été accordée, les agents exerçant respectivement des activités d'entrepreneur individuel de conseil pour les affaires et autres conseils de gestion et d'entrepreneur individuel de services informatiques¹¹⁴.

Elle observe qu'au cours de la période 2018-2022, un des deux agents a facturé des prestations pour un montant total de 8 205 € TTC à une communauté d'agglomération adhérente de Soluris, pour des montants cependant modestes (2 688 € maximum en 2020 et 2021). Des facturations plus anciennes ont également été identifiées (1 200 € en 2016 et 2017).

En dépit de la relative modestie des montants en comparaison du chiffre d'affaires de Soluris, l'exercice d'activités informatiques auprès d'un adhérent du syndicat mixte soulève la question, sous réserve de l'appréciation du juge pénal, d'un éventuel conflit d'intérêts tel que le définit l'article 432-12 du code pénal. L'agent concerné a cependant indiqué, en réponse, qu'il n'intervenait plus pour l'adhérent de Soluris depuis 2022. La chambre régionale des comptes rappelle à Soluris l'obligation de mise en conformité des situations de cumul d'activité de ses agents et de se référer aux dispositions du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux

¹¹³ Les autres cas concernent une activité de formateur, l'organisation ponctuelle d'exposition de jouets, et une demande d'effectuer des extras en restauration (refusée).

¹¹⁴ Dans les deux cas, l'activité d'entrepreneur individuel est domiciliée à l'adresse de l'agent figurant sur les bulletins de paye.

contrôles déontologiques dans la fonction publique afin de mettre fin aux situations d'incompatibilité.

6.8 La gestion de la flotte automobile

Au 31 décembre 2022, Soluris disposait de 26 véhicules loués auprès de l'union des groupements d'achats publics (UGAP) et d'un autre fournisseur (pour les deux CNFS). Les dépenses liées à cette flotte de véhicules sont en moyenne de 144 961 € par an sur la période 2018-2022.

Tableau n° 22 : dépenses liées à la flotte automobile – en €

	2018	2019	2020	2021	2022
locations (61351)	87 411,20	79 130,10	83 061,99	83 006,62	76 209,67
carburant (60622)	37 874,20	52 403,29	33 823,76	45 616,47	52 933,69
matériel roulant (61551)	6 307,05	7 827,43	3 105,25	1 113,50	2 438,92
assurance	19 151,96	8 695,05	13 858,46	15 180,77	15 657,42
total	150 744,41	148 055,87	133 849,46	144 917,36	147 239,70

Sources : comptes de gestion

Selon Soluris, seul le directeur général des services dispose d'un véhicule de fonction dont la mise à disposition est valorisée, de manière conforme, sous la forme d'un avantage en nature évalué à 30 % des frais d'assurance et de location du véhicule.

Selon les dispositions de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, l'attribution d'un véhicule de fonction n'est possible qu'en cas de nécessité absolue que pour les agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'un département ou d'une région ou de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants ou de directeur général d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ainsi que de directeur général adjoint des services d'une commune ou d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants.

L'article L. 721-3 du CGFP, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2022, a repris les mêmes dispositions sans ouvrir de nouvelles possibilités. Les fonctions de directeur d'un syndicat mixte ouvert n'ouvrent par conséquent pas droit à l'attribution d'un véhicule de fonction, à laquelle il conviendra de mettre fin.

Le fichier de suivi des situations administratives des agents, utilisé par Soluris, permet d'identifier par ailleurs 12 personnes bénéficiant d'un véhicule attribué. La chambre régionale des comptes observe que ce document, qui recense pour chaque agent les composantes de sa rémunération, fait apparaître l'attribution d'un véhicule comme un élément de rémunération accessoire (au même titre que l'attribution des tickets-restaurant, la participation aux cotisations de mutuelle ou à la garantie maintien de salaire).

En dehors des possibilités limitatives d'attribution de véhicules de fonction, les véhicules composant la flotte de Soluris ne peuvent être considérés que comme des véhicules de service. À ce titre, leur usage privatif est exclu et les conditions de leur utilisation doivent être définies par l'employeur territorial. Ces conditions d'utilisation peuvent prévoir que les agents soient expressément autorisés, à titre exceptionnel, à conserver le véhicule à leur domicile (autorisation de remisage).

Le règlement intérieur de Soluris prévoit que les véhicules de service sont strictement réservés aux déplacements professionnels. Il prévoit également que certains agents utilisent un véhicule de service assorti d'une autorisation de trajet domicile-travail, sans toutefois apporter de précisions sur les agents en question. Le règlement intérieur prévoit également que des dérogations peuvent être accordées pour autoriser le remisage de véhicule au domicile des agents devant effectuer un déplacement le lendemain. Interrogé sur ces différents points, Soluris a indiqué que le règlement intérieur n'était plus à jour sur de nombreux sujets et que tous les véhicules bénéficiaient d'une autorisation de remise au domicile. La chambre a pu le constater lors d'une visite sur place (départ d'une partie des véhicules en fin d'après-midi et retour le lendemain en début de matinée). L'octroi de cette facilité d'utilisation n'a pas fait l'objet d'une décision explicite et n'est pas régi par une procédure particulière. En outre, l'examen des factures de la seule année 2022 révèle des achats de carburant les samedis et dimanches, laissant supposer un remisage des véhicules au domicile des agents et une utilisation en dehors du cadre professionnel.

Certains véhicules, affectés à des cadres dont les fonctions sont de nature sédentaire affichent en 2022 des kilométrages importants que seuls les trajets domicile-travail récurrents peuvent expliquer. Le syndicat ne semble par ailleurs pas en mesure de contrôler l'utilisation des véhicules en dehors des missions et des trajets vers ou depuis le domicile des agents, la chambre régionale des comptes ayant relevé la présence d'un véhicule, un samedi, dans le département du Rhône.

La chambre a par ailleurs constaté que, si chaque véhicule dispose d'une carte d'achat de carburant, Soluris n'a pas mis en place de carnets de bord qui permettraient d'assurer le suivi de l'utilisation des véhicules. La chambre observe que l'attribution d'un véhicule et d'une carte d'achat de carburant, bien qu'irrégulière au cas d'espèce de Soluris, les textes ne prévoyant pas l'octroi de véhicule à titre permanent à des agents fonctionnaires d'un syndicat mixte, peut être assimilée à un avantage en nature et à ce titre doit figurer sur les bulletins de paie et être soumis à cotisation.

Soluris doit mettre en place un suivi de l'utilisation des véhicules et des consommations de carburant, définir une procédure claire concernant les possibilités de remisage au domicile les soirs et les fins de semaine, qui doivent relever des nécessités professionnelles.

Recommandation n° 10. : mettre en place un suivi de l'utilisation des véhicules de service et des consommations de carburant, soumettre au comité syndical les règles de remisage des véhicules au domicile des agents en tenant compte des réelles contraintes professionnelle et valoriser les avantages en nature accordés [**non mise en œuvre**].

7 LA COMMANDE PUBLIQUE

Les syndicats mixtes sont soumis au code de la commande publique (CCP) et doivent, à cet égard, mettre en œuvre une politique d'achat respectueuse des principes d'égalité de traitement, de liberté d'accès et de transparence des procédures. Le respect de ces principes permet d'assurer l'efficacité de la commande publique et de la bonne utilisation des deniers publics¹¹⁵.

Soluris n'a pas formalisé de guide interne des achats ni de procédures particulières en matière de commande publique. Les marchés sont centralisés par la direction des ressources qui en assure le suivi à l'aide d'un document sur tableur, aucun logiciel d'aide à la gestion des marchés publics n'ayant été mis en place.

Sur la totalité des dépenses d'achat de biens et services (comptes de classe 60 et 61), la chambre régionale des comptes évalue à 61 % la part ayant fait l'objet d'un marché au cours de la période 2018 à 2021. Cette couverture partielle du champ des dépenses de Soluris s'explique notamment par l'absence d'obligation de marchés formalisés en dessous de certains seuils¹¹⁶.

À partir des volumes de dépenses réalisées, la chambre régionale des comptes a procédé à un recensement des principaux fournisseurs de Soluris depuis 2018. La vérification de la conformité aux règles de la commande publique des achats a révélé de nombreux dysfonctionnements. Certains contrats ont par exemple été exécutés au-delà de leur terme normal et d'autres n'ont pas fait l'objet des mises en concurrence prévues par les règles de la commande publique.

7.1 Les achats de matériels et logiciels informatiques

Les deux principaux marchés exécutés au cours de la période contrôlée concernent les achats de matériels informatiques et de logiciels de gestion proposés aux adhérents.

7.1.1 Une mise en concurrence limitée des achats de matériels informatiques

Depuis 2018, une société de vente de matériel informatique unique a été titulaire de deux marchés successifs conclu respectivement en 2015 et 2019. Le premier marché concerne un appel d'offres ouvert, alloti en trois lots. Le second est un accord-cadre à bons de commande mono-attributaire, sans allotissement. Dans les deux cas, la durée des marchés est d'un an renouvelable trois fois.

Le marché de 2019 a fait l'objet d'une consultation publiée le 19 juillet 2019 et a été attribué lors de la commission d'appel d'offres (CAO) du 2 octobre 2019. Selon le registre des retraits et des dépôts extrait de la plateforme de dématérialisation des consultations utilisées par Soluris, 26 candidats ont retiré le dossier de consultation du marché mais seul le précédent

¹¹⁵ Article L3 du code de la commande publique.

¹¹⁶ 25 000 € HT puis 40 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2020.

titulaire du marché a déposé une offre¹¹⁷. La complexité des offres à transmettre par les candidats peut expliquer l'absence d'offre en dehors de celle du précédent titulaire du marché et a limité la portée de la mise en concurrence. En effet, la consultation prévoit le chiffrage d'un bordereau de prix unitaire de 446 lignes différentes accompagné de la documentation technique de l'ensemble des produits proposés.

Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché de 2019 prévoit une révision des prix du marché au maximum tous les deux mois. Chaque bordereau de prix doit faire apparaître le prix public, le prix appliqué dans le cadre du marché et le taux de remise consentie à Soluris. Le bordereau de prix unitaire de 71 pages accompagnant l'offre déposée, s'il reprend l'ensemble des matériels et prestations prévus au règlement de la consultation, ne fait cependant pas apparaître l'éventuelle remise accordée.

Tableau n° 23 : achats réalisés auprès du fournisseur de matériel informatique – en €

Montant TTC	2018	2019	2020	2021	2022
Achats	1 346 457	1 708 134	1 660 768	1 998 613	1 503 340

Sources : grands livres et données du logiciel comptable et financier de Soluris

Le montant des achats de matériels informatiques réalisés auprès de la société retenue est en moyenne de 1,64 M€ par an de 2018 à 2022. En 2021, les achats de Soluris représentaient 20,5 % du chiffre d'affaires total de 9 782 794 € de la société.

Le marché pour les achats de matériels informatiques a été renouvelé en 2023 dans le cadre d'un groupement de commandes avec le syndicat mixte ALPI. Trois entreprises ont déposé une offre. Lors de la CAO du 18 octobre 2023, il a été une nouvelle fois attribué au même prestataire pour une durée de trois ans. Quatre critères ont été retenus pour évaluer les offres du lot n° 1 (achats de matériels informatiques) : la valeur technique de l'offre (pour 35 % de la note finale), la stratégie numérique responsable (5 %), les prix (35 %) et l'organisation (30 %). Le rapport d'analyse des offres mentionne les notes attribuées à chacun des cinq candidats. Aucune mention explication ou commentaire n'est retranscrit dans le document.

L'offre du précédent prestataire s'est classée première, l'écart avec la seconde entreprise étant de cinq points.

Tableau n° 24 : notation des offres du marché de 2023

	Précédent prestataire	Entreprise n°2	Entreprise n°3
Valeur technique	30	20	15
Stratégie numérique responsable	5	5	5
Prix	30	35	25
Organisation	25	25	20
Total	90	85	65

Source : rapport d'analyse des offres Soluris

¹¹⁷ Le règlement de consultation ne prévoit pas d'autres modes de transmission que le dépôt de documents dématérialisés.

Bien que le règlement de la consultation prévoit à son article 18 une notation sur 20 des critères, la CAO a validé des notes multiples de cinq qui ne rendent que partiellement compte des écarts qualitatifs entre les différentes offres. Ainsi, la deuxième entreprise s'est vu attribuer une note de valeur technique inférieure de 50 % à celle du précédent prestataire pour une offre de matériels dont le bordereau des prix unitaires établi par Soluris, très précis et détaillé, laisse peu de possibilités dans les choix de matériels proposés par les candidats.

De même, la notation du critère relatif au prix attribue la note maximale à l'offre la moins coûteuse et des notes minorées de 5 et 10 points pour les offres en deuxième et troisième positions sans refléter la réalité des écarts de prix entre les différentes offres. Cette méthode de notation des prix ne permet pas une bonne évaluation des offres puisque quelque soient les écarts de prix, la différence sera de cinq points entre le premier et le deuxième. Or, selon la jurisprudence administrative, la mise en œuvre d'une formule de notation de nature à neutraliser la pondération des critères de sélection et susceptible de conduire à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie est entachée d'irrégularité¹¹⁸. De plus, les modalités mise en œuvre pour comparer les prix répertoriés dans plus de quatre cents lignes du document à renseigner par les candidats n'est précisée ni dans les documents de la consultation, en méconnaissance de l'article R. 2152-11 du CCP¹¹⁹, ni dans le rapport d'analyse des offres. Dans ces conditions, il n'est pas certain que la notation des prix reflète de manière objective les écarts entre les différentes offres. Il n'est donc pas possible de s'assurer, de manière certaine, de l'attribution de la meilleure note au candidat proposant l'offre la plus avantageuse¹²⁰.

La chambre régionale des comptes rappelle à Soluris la nécessité de définir précisément des modalités de notation dans les règlements de ses consultations et de veiller à ce que les notes attribuées reflètent les écarts objectivables entre les différentes offres afin de permettre à la CAO de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse. Le Conseil d'État a ainsi estimé que si « *le pouvoir adjudicateur définit librement la méthode de notation pour la mise en œuvre de chacun des critères de sélection* », pour autant « *Ces méthodes de notation sont toutefois entachées d'irrégularité si elles sont par elles-mêmes de nature à priver de leur portée les critères de sélection ou à neutraliser leur pondération et sont, de ce fait, susceptibles de conduire à ce que la meilleure note ne soit pas attribuée à la meilleure offre, ou à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie* »¹²¹.

7.1.2 Le manque de suivi des reconductions du marché d'achat de la suite logicielle « métiers »

L'acquisition des solutions de logiciels de gestion pour les adhérents de Soluris a fait l'objet d'un marché passé en 2009 sous la forme d'un dialogue compétitif avec le prestataire retenu. La durée du marché est de cinq ans, reconductible dix fois un an.

¹¹⁸ Cour administrative d'appel de Paris, 6^e chambre, 8 février 2016, n° 15PA02953, commune de Lognes.

¹¹⁹ « *Les critères d'attribution ainsi que les modalités de leur mise en œuvre sont indiqués dans les documents de la consultation* ». Le règlement de consultation énumère bien les critères mais pas les modalités de leur mise en œuvre.

¹²⁰ Conseil d'État, 19 avril 2013, n° 365340, ville de Marseille.

¹²¹ Conseil d'État, 3 novembre 2014, n° 373362, commune de Belleville-sur-Loire. Cour administrative d'appel de Douai, 26 novembre 2020, n° 19DA00239 et tribunal administratif de Rennes, 16 janvier 2019, n° 1806065 reprenant la jurisprudence du Conseil d'État du 3 novembre 2014.

L'article 1.3 des cahiers des clauses administratives particulières (CCAP) du marché initial prévoit que les reconductions fassent l'objet de décision du bureau syndical. La chambre régionale des comptes observe que le bureau syndical n'est *a priori* pas compétent pour décider des reconductions des marchés (cf. § 2.1.2). Par ses délibérations du 3 juin 2014 puis du 24 septembre 2020, le comité syndical ne lui a délégué aucun pouvoir en ce sens. Cependant, au cours de la période sous contrôle, la chambre régionale des comptes a observé que les reconductions annuelles du marché avec le prestataire ont été précédées par des décisions des présidents (décisions de reconduction de 2018, 2019, 2021 et 2022), et qu'ils y étaient bien habilités par le comité syndical. Au titre de l'année 2020, les services de Soluris ont justifié l'absence de décision de reconduction en raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19. La chambre régionale des comptes rappelle toutefois que si les règles de procédure et d'exécution ont été assouplies pendant la crise sanitaire¹²², une formalisation de la décision de prolongation ou de reconduction du contrat restait nécessaire.

Dans le cas de la reconduction du 27 juillet 2022 au 26 juillet 2023, la décision de la présidente n'a été prise que le 29 décembre 2022. Dans l'intervalle, les prestations se sont néanmoins poursuivies et ont fait l'objet d'une facturation de 104 428,72 € le 12 octobre 2022 (mandat n° 2165).

La chambre régionale des comptes recommande à Soluris de mettre en place un suivi fiable et plus efficace des échéances de reconduction de ses marchés afin de se prémunir des manquements constatés en 2020 et 2022.

Recommandation n° 11. : mettre en place un suivi fiable des échéances des contrats et marchés [non mise en œuvre].

7.2 Des marchés exécutés au-delà de leur échéance

7.2.1 Les logiciels de gestion des activités petite enfance et périscolaire

Soluris a conclu un marché en 2015 avec un prestataire pour la fourniture d'un outil de gestion des activités petite enfance, périscolaire et jeunesse à ses adhérents. Selon le CCAP, la procédure retenue est un marché à procédure adaptée (MAPA) pour une durée de quatre ans avec un minimum de commande de 20 000 € HT et un maximum de 200 000 € HT.

Selon le tableau de suivi des marchés de Soluris, le marché, notifié le 24 juillet 2015, a pris fin le 23 juillet 2019. Au-delà de cette date, Soluris a cependant poursuivi sa collaboration avec le prestataire, sans base juridique valable. En 2020, 2021 et 2022, les paiements ont respectivement atteint un total de 130 874,12 € TTC, 170 508,59 € TTC, 122 719 € TTC (65 factures par exercice en 2020 et 2021, 35 en 2022) et 147 928 € TTC en 2023 (31 factures, données provisoires).

¹²² Ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19.

7.2.2 Les logiciels de gestion financière et de gestion des ressources humaines

Le CCP permet de recourir à des marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalable dans certains cas limitativement énumérés¹²³. Parmi ces cas figurent l'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle, étant précisé que le recours à un opérateur déterminé n'est alors justifié que lorsqu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable et que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché.

Selon la jurisprudence administrative¹²⁴, lorsqu'il existe une concurrence potentielle entre plusieurs entreprises pour la fourniture des prestations concernées, répondant aux besoins exprimés, le recours à cette procédure dérogatoire n'est pas justifié. Dans le cas contraire, il appartient à l'acheteur public de faire la démonstration que des droits exclusifs ou des questions d'ordre technique font obstacle à l'attribution du marché à un autre prestataire.

En l'espèce, cette démonstration n'a pas été apportée par Soluris préalablement à la conclusion d'un marché avec un fournisseur de logiciels de gestion financière et de gestion des ressources humaines pour les collectivités de grande taille le 26 avril 2017. Selon le CCAP, le marché a été passé selon une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalables, sous la forme d'un accord-cadre à bons de commande, avec montants minimum et maximum. Le marché, d'une durée de quatre ans à compter de sa notification, est arrivé à échéance le 1^{er} mai 2021. Un nouveau marché n'a été conclu avec le prestataire que le 10 mai 2023 et notifié au titulaire le 17 mai 2023. Ce marché a également été passé sans publicité ni mise en concurrence, en invoquant la protection de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle.

Différents prestataires proposent des logiciels de gestion financière et de gestion des ressources humaines comparables à celui retenu. Sous réserve de l'appréciation du juge administratif, la chambre régionale des comptes observe que le choix d'une procédure dérogatoire pour des motifs insuffisamment justifiés a eu pour conséquence une absence de mise en concurrence des fournisseurs.

De surcroît, l'exécution du marché initial s'est poursuivie pendant deux ans entre l'échéance du marché de 2017 et la notification du marché de 2023. Le total des dépenses effectuées auprès du prestataire, pour l'utilisation des deux suites logicielles a ainsi atteint 249 579,83 € en 2022 alors qu'aucun contrat ne liait Soluris et son fournisseur sur cette période. Pour cette seule année, le montant des dépenses effectuées excède le seuil de 215 000 € HT au-delà duquel un appel d'offres formalisé est nécessaire.

7.2.3 Le logiciel de gestion des déchets

Un marché à procédure adaptée portant sur l'acquisition d'une solution logiciel de gestion des déchets a été notifié le 24 septembre 2015 au fournisseur retenu pour une durée de quatre ans. Ce contrat est arrivé à échéance le 23 septembre 2019.

¹²³ Articles R. 2122-1 à R. 2122-9 du code de la commande publique.

¹²⁴ Conseil d'État, 2 octobre 2013, département de l'Oise, n°368846 ; CAA Lyon, 6 Juillet 2023, n° 21LY01478.

Au-delà de cette date, en l'absence de conclusion d'un nouveau contrat ou de prolongation de celui de 2015, les dépenses réalisées par Soluris auprès de cette société ont été de 135 398,49 € TTC en 2020, 164 352,73 € TTC en 2021 et de 319 037,68 € TTC en 2022. La notification d'un nouveau marché avec la même société n'est intervenue que le 31 juillet 2023 à l'issue d'une procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables.

La chambre régionale des comptes observe que différentes sociétés proposent des logiciels de même nature que ceux de cette société. À titre d'illustration, le dossier de consultation des entreprises de 2015 a été retiré par 17 entreprises et deux offres ont été déposées. Dans ces conditions, le choix d'une procédure sans mise en concurrence, en raison des droits d'exclusivité détenus par le fournisseur sur le logiciel proposé aux adhérents depuis 2015 relève, selon la chambre régionale des comptes, d'une volonté de reconduire ce prestataire, à défaut de respecter les conditions posées par les textes et la jurisprudence¹²⁵ (cf. § 7.2.2).

7.2.4 Le logiciel de gestion des autorisations d'urbanisme

Un marché a été conclu avec une entreprise pour la fourniture et la maintenance d'un logiciel de gestion des autorisations d'urbanisme des adhérents de Soluris. À l'issue d'une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence, un contrat a été signé le 18 septembre 2018 par le président du syndicat, pour une durée d'un an reconductible tacitement trois fois selon l'article 8.1 du CCAP.

La chambre régionale des comptes observe que des prestations ont continué à être exécutées au cours de l'année 2023 sans qu'une prolongation ou un renouvellement du marché de 2018 soit formalisé, les factures de 2023 du prestataire se référant encore à ce marché.

7.3 Des achats sans mise en concurrence

L'examen des principales dépenses de Soluris fait apparaître des achats de biens et de prestations de services dont les montants cumulés, par an ou par opération, excèdent les seuils rendant obligatoire une mise en concurrence des fournisseurs.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les seuils de dépenses au-delà desquels une procédure d'appel d'offres formalisée est obligatoire ont fait l'objet de modifications. Pour les marchés de fournitures et de services des collectivités territoriales, ce seuil est passé de 209 000 € HT à 221 000 € HT puis à 215 000 € HT. Entré en vigueur le 1^{er} avril 2019, le CCP s'est substitué à l'ordonnance du 23 juillet 2015 tout en conservant la référence à ces différents seuils.

En dessous de ces montants, une procédure adaptée reste néanmoins obligatoire au-delà de 40 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2020 (25 000 € HT précédemment).

¹²⁵ Articles R. 2122-1 à R. 2122-9 du code de la commande publique. Conseil d'État, 2 octobre 2013, département de l'Oise, n°368846 ; CAA Lyon, 6 Juillet 2023, n° 21LY01478.

7.3.1 Les logiciels *Madis RGD* et *Madis Cyber*

À la suite de l'adoption du RGPD en 2016, Soluris a initié le développement du logiciel permettant de gérer la mise en conformité de ses adhérents à ce règlement. Pour les années 2018 à 2022, la chambre régionale des comptes a examiné le détail des dépenses relatives au projet de développement du logiciel *Madis RGD*.

En 2018, le développement de ce logiciel est confié à une première société. À partir de 2019, une seconde entreprise en assure la maintenance et les développements complémentaires jusqu'en 2022 (13 500 € en 2019, 51 003 € en 2020, 10 854 € en 2021 et 17 324 € en 2022).

À partir de 2022, la maintenance de ce logiciel est confiée à un troisième prestataire générant une dépense totale de 98 164 € TTC (44 774 € TTC en 2022 et 53 389 € TTC en 2023)¹²⁶.

Par ailleurs, au cours de l'exercice 2022, Soluris a également recouru aux services de ce dernier prestataire pour le développement du logiciel *Madis Cyber* pour lequel Soluris a réglé quatre factures pour un montant total de 80 503 € TTC (factures de 37 044 €, 36 839 €, 3 888 € et 2 732 €).

Tableau n° 25 : détail des dépenses de maintenance et développement des logiciels *Madis RGD* et *Madis Cyber*- en €

Montant TTC	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ¹²⁷
(Madis RGD) Entreprise n° 1	4 890	4 992				
(Madis RGD) Entreprise n° 2		13 500	51 003	10 854	17 324	
(Madis RGD) Entreprise n° 3					44 774	53 389
(Madis Cyber) Entreprise n° 3					80 503	

Sources : comptes de gestion, grands livres et système d'information financière de Soluris

La chambre régionale des comptes observe que les prestations de développement et de maintenance des logiciels *Madis RGD* et *Madis Cyber* n'ont pas fait l'objet d'une mise en concurrence et de contrats formalisés, en dépit de montants excédant les seuils rendant un marché obligatoire : 92 681 € TTC en quatre ans auprès de la deuxième entreprise et 98 163 € TTC en deux ans auprès de la troisième entreprise pour *Madis RGD* et 80 503 € pour *Madis Cyber*. En l'absence de tout contrat, les seuls documents matérialisant les engagements de Soluris sont les devis de la troisième entreprise acceptés par le directeur général des services de Soluris¹²⁸, qui ne peuvent tenir lieu de contrat juridiquement valables. La chambre régionale des comptes n'a

¹²⁶ Facture de 1 646,40 € TTC du 11 avril 2022, facture de 30 130,80 € TTC du 28 juin 2022, facture de 3 292,80 € TTC du 28 juin 2022, facture de 3 704,40 € TTC du 22 décembre 2022, facture de 15 724,80 € TTC du 4 avril 2023, facture de 19 920 € TTC du 15 juin 2023, facture de 14 040 € du 11 juillet 2023.

¹²⁷ Données disponibles en date du contrôle (novembre 2023).

¹²⁸ Par exemple le devis « bon pour accord » de 43 983 € TTC de la seconde entreprise signé le 13 mars 2020 par le directeur de Soluris, ou celui de la troisième entreprise d'un montant de 46 800 € TTC signé par le directeur de Soluris en décembre 2022.

relevé qu'un seul marché avec mise en concurrence préalable confié à cette société par Soluris en 2022 concernant des prestations sans lien avec les applications Madis¹²⁹.

7.3.2 Les achats de tickets-restaurant

Les achats de tickets-restaurant auraient également dû faire l'objet d'une mise en concurrence. Les dépenses annuelles ont atteint 91 083 € en 2022. Les factures du prestataire se réfèrent à un contrat du 11 mai 2009 sans qu'une mise en concurrence ait été faite depuis. La chambre régionale des comptes observe que l'importance de ces montants impose la mise en œuvre d'une consultation. Dans une affaire concernant le même fournisseur, le Conseil d'État a confirmé en 2021 que les achats de titres de paiement sont considérés comme des achats de services relevant du CCP et que le montant des marchés à passer doit prendre en compte la valeur faciale totale des titres et pas uniquement les frais de gestion facturés par le prestataire¹³⁰.

La chambre régionale des comptes rappelle que Soluris doit respecter les seuils de dépenses rendant obligatoire une mise en concurrence.

Recommandation n° 12. : respecter les seuils de dépenses rendant obligatoire une mise en concurrence [non mise en œuvre].

¹²⁹ Marché à procédure adaptée pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour réaliser des études et des propositions à la mise en œuvre d'un guichet unique de consultation et de gestion du domaine public et de l'évolution de la « Géoplateforme 17 ».

¹³⁰ Conseil d'État, 4 mars 2021, req. n° 438859.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	98
Annexe n° 2. Évolutions du nombre et de la nature des adhérents de Soluris	100
Annexe n° 3. Cadre juridique des relations avec les adhérents.....	101
Annexe n° 4. Applicatifs de la solution logicielle « métiers » inclus dans la cotisation « solution métiers ».....	103
Annexe n° 5. Extraits des rapports d'orientations budgétaires	104
Annexe n° 6. Écart entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable	108
Annexe n° 7. Délégations au bureau et au président depuis le 1 ^{er} janvier 2018	109
Annexe n° 8. Sujets prioritaires du plan stratégique 2021	111

Annexe n° 1. Glossaire

AFR : associations foncières de remembrement
AGPL 64 : syndicat mixte Agence Publique de Gestion Locale des Pyrénées Atlantiques
ALPC : autorité publique locale compétente
ALPI : Agence Landaise pour l'Informatique
ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires
ANSSI : Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
ASA : associations syndicales autorisées
CA : comptes administratifs
CAO : commission d'appel d'offres
CCAP : cahier des clauses administratives particulières
CCAS : centre communal d'action sociale
CCP : code de la commande publique
CCSPL : création d'une commission consultative des services publics locaux
CDG 17 : centre de gestion de la Charente-Maritime
CET : compte épargne-temps
CGCT : code général des collectivités territoriales
CIA : complément indemnitaire annuel
CIAS : centre intercommunal d'action sociale
CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
CNFS : conseiller numérique France Service
CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
CPV : *Common Procurement Vocabulary*
DDFiP : Direction départementale des finances publiques
DGFIP : Direction générale des finances publiques
DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer
DECI : défense extérieure contre l'incendie
DOB : débat d'orientation budgétaire
DPD : délégué mutualisé à la protection des données
DT-DICT : déclaration de travaux - déclaration d'intention de commencement de travaux
EPCI : établissements publics de coopération intercommunale
FCTVA : fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
IFSE : indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
MAPA : marché à procédure adaptée
NBI : nouvelle bonification indiciaire
OPH : offices publics de l'habitat
OPSN : opérateurs publics de services numériques
OT : office de tourisme
PCRS : plan corps de rue simplifié
PEI : points d'eau incendie
RESE : régie d'exploitation des services d'eau

RGPD : règlement général sur la protection des données

RGS : référentiel général de sécurité

RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

ROB : rapport sur les orientations budgétaires

RSSI : responsable de la sécurité des systèmes d'information

SDIS 17 : service départemental d'incendie et de secours de la Charente-Maritime

SIVOM : syndicat intercommunal à vocation multiple

SIVOS : syndicat intercommunal à vocation scolaire

SIVU : syndicat intercommunal à vocation unique

SMICA : syndicat mixte pour la modernisation et l'ingénierie informatique des collectivités ou établissements publics

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

UGAP : union des groupements d'achats publics

Annexe n° 2. Évolutions du nombre et de la nature des adhérents de Soluris

	01/01/2018	22/03/2018	06/12/2018	21/03/2019	05/12/2019	12/03/2020	24/09/2020	17/03/2021	03/12/2021	02/12/2022	03/12/2022	01/06/2023
<i>Communes</i>	440	439	445	444	449	449	449	450	451	453	453	454
<i>EPCI</i>	13	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
<i>Syndicats (SIVU, SIVOM, SIVOS, départementaux, intercommunaux et d'eau)</i>	55	54	55	54	53	55	57	56	56	56	55	57
<i>Syndicats mixtes (hors syndicats départementaux)</i>	6	7	8	9	11	12	12	12	12	12	9	9
<i>CCAS/CIAS</i>	19	19	20	22	24	25	25	24	25	25	25	25
<i>Association foncière de remembrement</i>	3	4	4	4	4	4	5	5	5	5		
<i>Associations syndicales</i>	7	7	9	9	9	9	9	7	7	7		
<i>Office de tourisme</i>	2	2	2	2	3	4	4	4	4	4		
<i>Office public de l'habitat</i>	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		
<i>Régie d'exploitation des Services d'eau de la Charente-Maritime</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>SDIS 17</i>			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>Chambre d'agriculture de la Charente-Maritime</i>			1	1	1	1	1	1	1	1		
<i>Centre de gestion de la Charente-Maritime</i>				1	1	1	1	1	1	1	1	1
Total	549	550	563	565	574	579	582	579	581	583	560	563

Sources : d'après les délibérations de Soluris et les arrêtés préfectoraux

Annexe n° 3. Cadre juridique des relations avec les adhérents

A) La notion de contrôle analogue

Les contrats *in house*, encore appelés contrats de quasi-régie ou contrats de prestations intégrées, sont exclus du champ d'application du code de la commande publique. L'exclusion concerne les contrats de fournitures, de travaux ou de services conclus entre deux personnes morales distinctes, mais dont l'une peut être regardée comme le prolongement administratif de l'autre. La notion a été construite à partir de la jurisprudence communautaire.

De la même manière, les contrats dits contrats de coopération « public-public », par lesquels plusieurs entités publiques réalisent en commun une activité d'intérêt général dans un but exclusif d'intérêt public et sans favoriser un opérateur économique agissant sur le marché peuvent également être conclus sans être précédés d'une publicité ni d'une mise en concurrence. La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a ainsi successivement reconnu l'existence des contrats *in house*, puis des contrats de coopération public-public, qualifiés de contrats de quasi-régie.

À la suite des directives de 2014, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics a intégré la jurisprudence européenne en précisant le régime applicable aux contrats passés entre entités du secteur public (articles 17 à 20), les excluant du champ d'application du code des marchés publics. L'ordonnance de 2015 a ensuite été abrogée par le code de la commande publique (CCP) issu de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018. Les exclusions relatives aux contrats de quasi-régie ont toutefois été codifiés par les articles L. 2511-1 à 9 du CCP.

B) Les relations avec les adhérents

L'article L. 2511-3 du CCP pose trois conditions cumulatives à la reconnaissance d'une relation de quasi-régie entre les adhérents du syndicat, qualifiés de « pouvoir adjudicateur », et le syndicat « personne morale contrôlée », également pouvoir adjudicateur :

« 1° *Le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;*

2° *La personne morale réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ou par d'autres personnes morales contrôlées par les mêmes pouvoirs adjudicateurs ;*

3° *La personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée ».*

L'article L. 2511-4 du CCP dispose que : « *Les pouvoirs adjudicateurs sont réputés exercer un contrôle conjoint sur une personne morale lorsque les conditions suivantes sont réunies :*

1° Les organes décisionnels de la personne morale contrôlée sont composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants, une même personne pouvant représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs participants ou l'ensemble d'entre eux ;

2° Ces pouvoirs adjudicateurs sont en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée ;

3° La personne morale contrôlée ne poursuit pas d'intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ».

Les conditions posées par les articles susmentionnés sont bien vérifiées. Les relations contractuelles Soluris et ses membres relèvent bien par conséquent d'une relation de quasi-régie. Les membres exercent sur le syndicat un contrôle conjoint (coopération public-public). L'ensemble des membres, par l'intermédiaire de leur représentant, est bien représenté au sein du comité syndical. Les statuts conférant de larges prérogatives au comité syndical permettent ainsi de valider les conditions posées par l'article L. 2511-4 du CCP. L'essentiel de l'activité de Soluris concerne ses adhérents. Dès lors les adhérents peuvent faire appel aux services de Soluris sans procéder au préalable à une consultation.

Annexe n° 4. Applicatifs de la solution logicielle « métiers » inclus dans la cotisation « solution métiers »

Outils inclus dans la cotisation « solution métiers » (avec les mises à jour réglementaires et correctives) fournis par le prestataire et par Soluris
Comptabilité
Élaboration des Budgets et des CA
Gestion des emprunts et de la dette
Gestion des immobilisations, inventaire
Gestion de la paie et gestion dossier agents
Gestion de relation client, prélèvement source.
Simulation budgétaire de la paie
Gestion des élections
Population, recensement militaire
Facturation
Gestion de l'état-civil
Élaboration de tableaux de synthèses des élus
Gestion des registres des délibérations
Gestion des contacts, des administrés, élus, agents.
Gestion des actes administratifs, arrêtés préremplis, convocations, les CERFA...
Suivi des affaires, suivi des saisines des administrés ou en interne, post partagé
Outil décisionnel (un seul utilisateur en 2023)
Extensions logicielles de télétransmission, direction départementale des finances publiques (solution Soluris)

Source : Soluris

Annexe n° 5. Extraits des rapports d'orientations budgétaires

Orientations budgétaires 2020

Orientations stratégiques

L'année 2020 va être marquée par les prochaines élections municipales et intercommunales. L'impact des élections est important pour Soluris, à plusieurs niveaux :

- Services aux adhérents : anticipation et gestion réactive des besoins liés des nouveaux élu(e)s dans les collectivités (clés signature, changement d'utilisateur dans les solutions et réseau informatique, téléphonie, etc.)
- Communication : supports (papier et internet) et événements de présentation de Soluris aux nouvelles équipes élues (à l'occasion du Carrefour des Communes de l'Association départementale des Maires, de réunions de terrain, etc.)
- Interne : renouvellement de nos propres instances et mise à jour des bases de données de l'ensemble des adhérents

Par ailleurs, nous poursuivons les actions engagées depuis plusieurs années pour développer notre offre et accroître nos collaborations avec les grands comptes, en particulier les intercommunalités après le renouvellement des instances.

En interne, il s'agira de continuer à mener de front plusieurs chantiers importants, tant au niveau humain (réorganisation) que technique (refonte du système d'information) afin d'être prêts à porter les projets et les défis des nouvelles équipes municipales et intercommunales.

Enfin, un investissement important sera mis sur la sécurité informatique et la confiance numérique. Face aux risques et aux incidents croissants de perte de données par des « rançongiciels » (ou anti-ransomware, ou Cryptolocker), nous allons déployer un nouveau logiciel de protection sur tous les équipements des adhérents. Ce nouveau dispositif réduira les risques de diffusion de rançongiciels en isolant le poste infecté dès les premiers symptômes.

Toujours dans le thème de la sécurité, nous allons reprendre le sujet des sauvegardes pour étudier comment proposer une sauvegarde externalisée à tous nos adhérents, au-delà des seules données de gestion actuellement couvertes. Une nouvelle offre sera établie afin de servir non seulement les grands comptes mais aussi les petites collectivités sans serveur.

Incidences budgétaires

Cette volonté se traduit en 2020 par les orientations suivantes dont le détail sera présenté lors du Débat d'Orientations Budgétaires :

En investissement, un emprunt de 550 k€ est envisagé pour couvrir plusieurs types de travaux liés au réaménagement des locaux de Soluris et leur mise en accessibilité.

En fonctionnement, le budget principal 2020 reflète la croissance de Soluris avec une activité en hausse de 15,7% par rapport à 2019 des prestations d'achat et de déploiement de solutions (4 703 K€ pour 2020, 4 064 K€ pour 2019).

Cette évolution s'explique notamment par la hausse des postes de dépenses liés aux projets présentés dans ce rapport, tels que :

- Ressources humaines (recrutements liés à la transformation de Soluris afin de répondre à la demande croissante des adhérents, notamment en matière de sécurité et d'assistance liées aux évolutions réglementaires et à la dématérialisation).
- Formations (évolution des compétences pour nous adapter à l'évolution du métier et pour soutenir le projet de transformation en cours)
- Système d'information (refonte du système d'information)
- Prestations de conseil (consultants, architecte, experts, ...).

Incidences tarifaires

Afin de mener à bien les projets exposés dans ce rapport et de continuer à développer Soluris dans un contexte de forte charge, il est proposé aux membres du Comité Syndical :

- Une augmentation de 3% du « Forfait Logiciels métiers » qui permettra de continuer à renforcer l'équipe afin notamment de faire face à la croissance des demandes d'assistance (NB : ce forfait qui n'a pas été augmenté depuis 3 ans) ;
- Une augmentation de 10% du « Forfait Technologies » qui permettra de financer la mise à niveau des solutions de sécurité des adhérents, en particulier l'acquisition, le déploiement et la supervision centralisée des logiciels anti-rançongiciels et la recherche d'une solution de sauvegarde mutualisée (NB : ce forfait qui n'a pas été augmenté depuis 5 ans).

Des simulations financières seront présentées aux adhérents lors du Débat d'Orientations Budgétaires afin de prendre conscience et relativiser l'impact des évolutions proposées ci-dessus.

La cotisation et les autres tarifs à la carte restent inchangés en 2020.

Enfin, hormis l'application de règles antérieurement votées (écêtement ou lissage pluriannuel d'évolutions tarifaires, par exemple), la seule augmentation éventuelle à prévoir par ailleurs en 2020 concerne l'actualisation annuelle de certains tarifs de maintenance (liés à des indices nationaux révisés chaque année, l'indice Synlec notamment), dont l'impact est marginal et ne concerne qu'une minorité d'adhérents (grandes collectivités).

Ces évolutions permettront à Soluris de poursuivre sa croissance en 2020 afin de répondre aux attentes de ses adhérents et de relever les défis de la transformation numérique du service public.

Rapport d'orientations budgétaires 2021

Incidences budgétaires

Cette volonté se traduit en 2021 par les orientations suivantes, qui seront présentées lors du Débat d'Orientations Budgétaires :

En investissement, nous prévoyons une hausse du budget de 19%, qui s'explique par :

- Les travaux liés au réaménagement des locaux de Soluris et leur mise en accessibilité, dans la limite de l'emprunt de 650 k€ validé en 2020.
- Les investissements liés au système d'information de Soluris

En fonctionnement, le budget principal 2021 est en hausse de 12% qui s'explique par :

- Ressources humaines :
 - o Recrutements afin de répondre à la demande croissante des adhérents, notamment en matière de sécurité et d'assistance liées aux évolutions réglementaires et à la dématérialisation
 - o Formations : évolution des compétences pour nous adapter à l'évolution de nos métiers et pour soutenir les évolutions
- Prestations de conseil (consultants, architecte, experts, ...).

Incidences tarifaires

Afin de mener à bien les projets exposés dans ce rapport et de continuer à développer Soluris, il est proposé aux membres du Comité Syndical :

- Stabilité des tarifs de la cotisation annuelle
- Stabilité des tarifs du « Forfait Logiciels métiers »
- Stabilité des tarifs du « Forfait Technologies »

En revanche, Soluris va mobiliser ses équipes et se faire accompagner afin de pouvoir bénéficier des financements disponibles dans le cadre du plan de relance.

Ainsi, hormis l'application de règles antérieurement votées (écrêtement ou lissage pluriannuel d'évolutions tarifaires, par exemple), la seule augmentation éventuelle à prévoir par ailleurs en 2021 concerne l'actualisation annuelle de certains tarifs de maintenance (liés à des indices nationaux révisés chaque année, l'indice Syntec notamment), dont l'impact est marginal et ne concerne qu'une minorité d'adhérents (grandes collectivités).

Ces évolutions permettront à Soluris de poursuivre sa croissance en 2021 afin de répondre aux attentes de ses adhérents et de relever les défis de la transformation numérique du service public.

Rapport d'orientations budgétaires 2022

Incidences budgétaires

Cette volonté se traduit en 2022 par les orientations suivantes, qui seront présentées lors du Débat d'Orientations Budgétaires.

Le budget principal de Soluris en 2022 augmente de 10% par rapport à l'an passé, pour atteindre environ 14,3 millions d'Euros.

En investissement, nous prévoyons une hausse du budget de près de 22%, qui s'explique notamment par :

- Les investissements liés au système d'information de Soluris et à sa transformation en plateforme de services pour les adhérents
- L'aménagement des locaux du rez-de-chaussée (équipement informatique, petits travaux et mobilier)
- Les travaux liés au réaménagement des locaux de Soluris et leur mise en accessibilité

En fonctionnement, le budget principal 2022 est en hausse de près de 8% qui s'explique notamment par :

- Ressources humaines :
 - o Recrutements liés à la transformation de Soluris afin de répondre à la demande croissante des adhérents, notamment en matière de sécurité, d'accessibilité, d'inclusion numérique, de proximité adhérents et de communication
 - o Formations : évolution des compétences pour nous adapter à l'évolution de nos métiers et pour soutenir les évolutions engagées
- Prestations de conseil (consultants, architecte, experts, ...)

Incidences tarifaires

Afin de mener à bien les projets exposés dans ce rapport pour 2022 et de continuer à développer les services aux adhérents, il est proposé aux membres du Comité Syndical :

- Stabilité des tarifs de la cotisation annuelle
- Augmentation des tarifs du « Forfait Logiciels métiers » de 9%
- Augmentation des tarifs du « Forfait Technologies » de 18%

A titre d'information, le total des augmentations tarifaires proposées ci-dessus se traduit, en moyenne, par 396 € supplémentaires par collectivité (ou 0,46 €/habitant).

Précision sur ces évolutions :

Ces augmentations font suite à une stabilité des tarifs depuis 2 ans. Elles vont permettre de financer l'accompagnement des collectivités dans les projets cités dans ce rapport, en particulier les évolutions réglementaires obligatoires et l'accompagnement des adhérents sur l'amélioration de leur cybersécurité.

En complément, Soluris va également solliciter des financements extérieurs, en particulier dans le cadre du plan de relance.

Rapport d'orientations budgétaires 2023

Incidences budgétaires

Incidences tarifaires

Sachant que le Comité syndical du 2 décembre dernier a d'ores et déjà statué sur la stabilité des principaux tarifs en 2023 :

- Stabilité des tarifs de la cotisation annuelle
- Stabilité des tarifs du « Forfait Logiciels métiers »
- Stabilité des tarifs du « Forfait Technologies »

Afin de mener à bien les projets exposés dans ce rapport pour 2023 et de continuer à développer les services aux adhérents, il est proposé aux membres du Comité Syndical d'augmenter de 10% les tarifs des prestations à la carte, ce qui permettra de couvrir une partie des hausses de coûts liés à l'inflation, au renchérissement de l'énergie et à l'accroissement de la masse salariale.

Précisions et compléments :

Si le taux d'augmentation de 10% peut sembler élevé, il faut souligner que les prestations concernées sont assez rares et concernant essentiellement les collectivités les plus grandes (les plus petites se contentant des services inclus dans les forfaits). Ainsi, en moyenne, l'augmentation tarifaire proposée ci-dessus se traduirait par 152 € supplémentaires par collectivité (ou 0,18 €/habitant), soit moins de 3% de la facture moyenne annuelle versée à Soluris.

En complément, Soluris va également solliciter des financements extérieurs afin de poursuivre son développement sans mobiliser trop les budgets des adhérents ni dégrader sa situation financière. Deux pistes sont envisagées : le recours à l'emprunt pour certains investissements et la recherche de subventions liées à des projets.

Annexe n° 6. Écart entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable

Budget principal, immobilisations présentes à l'inventaire et non à l'actif

Numéro immobilisation	Désignation du bien	Classe	Valeur d'acquisition	Date d'acquisition
2012051	PHASE 1 CADRAGE ET PHASE 2 ANALYSE POSITIONNEMENT	2031 FRAIS D'ETUDES	28 225,60	22/06/2012
2012069	ÉTUDE DE FAISABILITÉ IMMOBILIÈRE (BATIMENT STES)	2031 FRAIS D'ETUDES	9 523,15	22/08/2012
2012093	PHASE 3 ELABORATION DU POSITIONNEMENT STRATEGIQUE	2031 FRAIS D'ETUDES	10 764,00	30/11/2012
2012095	PHASE 4 SCHEMA DIRECTEUR DE MISE EN OEUVRE DE LA S	2031 FRAIS D'ETUDES	12 199,20	30/11/2012
2013008	AMO GPEC TRANCHE 1 30 % AU DEMARRAGE	2031 FRAIS D'ETUDES	4 305,60	11/04/2013
2013016	AMO GPEC TRANCHE 2 30 % AU DEMARRAGE	2031 FRAIS D'ETUDES	4 305,60	30/05/2013
2013061	PHASES 4.2/4.3 ELABORATION DESCRIPTIFS DE PROJETS/	2031 FRAIS D'ETUDES	16 265,60	13/09/2013
2013077	AMO GPEC TRANCHE 3 40 % REMISE DU RAPPORT FINAL	2031 FRAIS D'ETUDES	5 740,80	10/12/2013

Budget annexe « Géoplateforme 17 », immobilisations présentes à l'inventaire et non à l'actif

Numéro immobilisation	Désignation du bien	Classe	Valeur d'acquisition	Date d'acquisition
G20090151	AMO TECHNIQUE ET GOUVERNANCE TACHE 1 (G20090151)	2031 FRAIS D'ETUDES	1 943,50	16/10/2009
G20100291	AMO TECHNIQUE ET GOUVERNANCE 80 % (G20100291)	2031 FRAIS D'ETUDES	8 814,52	21/04/2010
G20100292	AMO TECHNIQUE ET GOUVERNANCE 20 % (G20100292)	2031 FRAIS D'ETUDES	8 814,52	28/06/2010
G20100293	SEMINAIRE DE SENSIBILISATION GESTION DES DONNEES A (G20100293)	2031 FRAIS D'ETUDES	1 196,00	22/11/2010
G2011033	AMO JURIDIQUE GPF 17 INTERVENTION 6 JOURS MARS A (G2011033)	2031 FRAIS D'ETUDES	7 893,60	07/07/2011
G2011034	AMO JURIDIQUE GPF 17 7 JOURNEES DE CONSULTANT (G2011034)	2031 FRAIS D'ETUDES	4 186,00	07/07/2011
G2011039	AMO JURIDIQUE GPF 17 7 JOURNEES DE CONSULTANT (G2011039)	2031 FRAIS D'ETUDES	4 186,00	28/11/2011
G2012044	AMO JURIDIQUE GPF JUILLET A DECEMBRE 2011 PHASE 1	2031 FRAIS D'ETUDES	10 524,80	30/05/2012
G2012045	ACCOMPAGNEMENT A LA MISE EN OEUVRE DE LA GPF V2	2031 FRAIS D'ETUDES	8 947,58	31/05/2012
G2012046	AMO JURIDIQUE GPF17 INTERVENTION DE JANVIER À JUIN	2031 FRAIS D'ETUDES	16 205,80	19/07/2012
G2012047	AMO JURIDIQUE GPF 17 4.5 JOURNEES DE CONSULTANT	2031 FRAIS D'ETUDES	5 382,00	02/07/2012
G2013057	PRESTATION D'ETUDES DIRECTIVE INSPIRE	2031 FRAIS D'ETUDES	14 148,68	12/12/2013
G2014067	FRAIS D'ETUDES	2031 FRAIS D'ETUDES	12 754,80	20/05/2014

État de l'actif du comptable, budget annexe « Géoplateforme 17 », immobilisations non présentes à l'inventaire

Compte	N° inventaire	Immobilisations	Valeur brute	Date de mise en service
2051	2009014	LOGICIEL GESTIONNAIRE DE TACHE	7 176,00	
2051	20090151	AMO TECHNIQUE ET GOUVERNANCE	1 943,50	
2051	2010291	AMO TECHNIQUE ET GOUVERNANCE	8 814,52	
2051	2010292	AMO TECHNIQUE ET GOUVERNANCE	8 814,52	

État de l'actif du comptable, budget principal immobilisations non présentes à l'inventaire

Compte	N° inventaire	Immobilisations	Valeur brute	Date de mise en service
2181	90007263871531	FAC. 22/047 DU 27/04/2022 REMP	4 457,00	

Annexe n° 7. Délégations au bureau et au président depuis le 1^{er} janvier 2018

Bureau pendant toute la période examinée :

Opérations financières

- conclure les emprunts et lignes de crédit dont le principe a été adopté par le comité syndical ;
- apposer la signature de ses membres sur les documents budgétaires et délibérations approuvant les budgets primitifs et supplémentaires, les comptes administratifs et de gestion pour matérialiser les votes du comité.

1) Contrats d'assurances

- signer tout contrat d'assurance relatif à la protection des personnes, dans le cadre de leur activité professionnelle et relatif à la protection des biens du syndicat.

2) Personnel

- dans la limite du tableau des effectifs arrêté par le comité syndical, fixer les conditions de recrutement et, le cas échéant, d'avancement du personnel ;
- décider de l'affiliation aux organismes de sécurité sociale, protection sociale, assurance chômage, retraite et œuvres sociale (y compris désignation du représentant) ;
- arrêter le régime indemnitaire applicable aux membres du personnel.

3) Contentieux

- fixer les rémunérations et régler les frais et honoraires des avocats, notaires et huissiers.

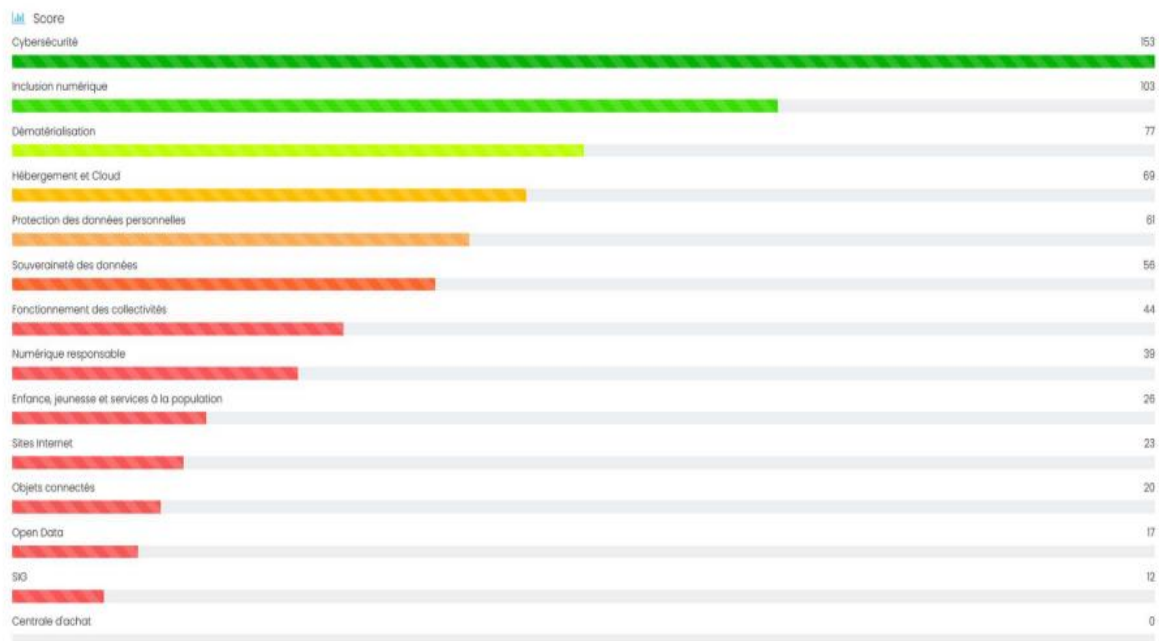
Président du 1^{er} janvier 2018 au renouvellement des instances

- prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant les avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;
- créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services ;
- se constituer partie civile et intenter au nom du syndicat les actions en justice ou défendre le syndicat dans les actions intentées contre lui, dans la limite de 20 000 € ; réaliser les lignes de trésorerie dans la limite de 100 000 € ;
- autoriser le renouvellement de l'adhésion aux associations dont le syndicat est membre ;
- prendre toute décision concernant les réponses en tant que prestataire à des marchés lancés par d'autres acheteurs publics ;
- décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 € ;
- procéder à des cessions gratuites de matériels informatiques au profit du personnel de Soluris, à la double condition que Soluris n'ait plus l'emploi desdits matériels, et que leur valeur unitaire marchande après amortissement n'excède pas 300 € ;
- modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au bon fonctionnement des services.

Depuis le renouvellement des instances en 2020, la présidente est également chargée de :

- réaliser des emprunts destinés au financement d'équipement, dans la limite des inscriptions budgétaires ;
- décider la conclusion et la révision de louages de choses pour une durée n'excédant pas 12 ans ;
- passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ;
- fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts ;
- régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules de Soluris dans la limite de 100 000 € ;
- réaliser les lignes de trésorerie dans la limite délibérée en comité syndical ;
- demander à tout organisme financeur l'attribution de subventions ;
- signer les conventions de stages et fixer les gratifications des stagiaires.

Annexe n° 8. Sujets prioritaires du plan stratégique 2021

 Résultat de la priorisation


Source : diaporama de Soluris



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine