



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE**

**AGENCE DE GESTION ET DE  
DÉVELOPPEMENT  
INFORMATIQUE (A.GE.D.I)  
(77)**

**Exercices 2012 et suivants**

Observations définitives  
délibérées le 19 avril 2017



## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>OBSERVATIONS</b> .....	<b>12</b>
<b>1. RAPPEL DE LA PROCEDURE</b> .....	<b>12</b>
<b>2. CONDITIONS DU CONTRÔLE</b> .....	<b>13</b>
<b>3. INTRODUCTION</b> .....	<b>13</b>
<b>4. STRATEGIE ET GOUVERNANCE</b> .....	<b>14</b>
4.1. Les grandes étapes de la création de l’A.GE.D.I.....	14
4.1.1. La transformation d’une association de la loi de 1901 en un syndicat mixte ouvert pour pérenniser son activité.....	14
4.1.2. Les réserves émises par le ministère en charge des collectivités territoriales lors de la création du syndicat mixte A.GE.D.I .....	16
4.1.3. Une transformation du syndicat mixte ouvert en un syndicat mixte fermé pour permettre à son président et ses vice-présidents de continuer à percevoir des indemnités .....	19
4.2. La gouvernance et le fonctionnement de l’A.GE.D.I peuvent très largement être améliorés .....	20
4.2.1. La localisation du siège social en Seine-et-Marne dissociée de celle de ses services techniques dans le Cantal ne repose sur aucune justification .....	21
4.2.2. Le nombre d’adhérents doit être précisé en conformité avec la réglementation .....	25
4.2.3. Les adhérents de petite taille sont répartis sur tout le territoire.....	28
4.2.4. Les adhésions par convention sont à clarifier au regard du droit de la commande publique .....	30
4.2.5. Certaines adhésions doivent être mises en cohérence avec les statuts du syndicat afin de respecter la réglementation.....	31
4.2.6. Le large type de clientèle ciblé par le syndicat A.GE.D.I .....	32
4.2.7. Le taux de participation des adhérents aux élections du comité syndical est faible .....	33
4.2.8. La composition du comité syndical sera appelée à évoluer dans le cadre de la réforme territoriale .....	34
4.2.9. La confusion des rôles de délégué titulaire et suppléant est forte .....	35
4.2.10. L’absence de débat d’orientations budgétaires n’est pas justifiée .....	37
4.2.11. Les multiples délibérations relatives aux tarifs des prestations doivent être mieux intégrées dans le cycle budgétaire.....	38
4.2.12. Le fonctionnement du bureau est à améliorer .....	41
4.2.13. Le fonctionnement des commissions doit être amélioré .....	42
4.2.14. Le maillage de délégués territoriaux est très inégal .....	44
4.2.15. Les indemnités du président et pour partie celles des vice-présidents sont de nouveau irrégulières.....	45
4.2.16. Le remboursement des frais de déplacement doit être mis en conformité avec la réglementation.....	51
4.3. La situation des élus du comité syndical est contrôlée par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).....	53
4.4. Le modèle économique et la situation fiscale du syndicat A.GE.D.I .....	54
4.4.1. Les activités du syndicat entrent dans le champ concurrentiel.....	54
4.4.2. Les différentes catégories de prestations offertes par le syndicat.....	55
4.4.3. La décomposition du chiffre d’affaires réalisé par le syndicat A.GE.D.I. ....	58
4.4.4. Les conditions de production par le syndicat des prestations proposées à ses adhérents-clients .....	59
4.4.5. Les conditions de fonctionnement de l’A.GE.D.I à l’égard ses adhérents-clients .....	61
4.4.6. La situation fiscale du syndicat A.GE.D.I doit être clarifiée.....	64

<b>5. LA GESTION DES MOYENS.....</b>	<b>66</b>
5.1. La gestion des personnels.....	66
5.1.1. La question du statut du personnel du syndicat.....	66
5.1.2. Le statut d'agent public des collaborateurs n'est pas mis en œuvre.....	69
5.1.3. Un accord sur le temps de travail doit être mis en place.....	78
5.1.4. Les activités et prestations de « l'association pour les personnels et élus » (APE).....	80
5.1.5. Une forte instabilité de la direction générale.....	81
5.1.6. Une forte instabilité du personnel.....	82
5.1.7. Une forte instabilité de l'organisation.....	82
5.1.8. Conclusion sur la gestion des personnels.....	82
5.2. La commande publique.....	83
5.3. Le patrimoine immobilier du syndicat.....	84
5.4. La situation financière.....	85
5.4.1. L'organisation financière et comptable.....	85
5.4.2. Les résultats du dernier contrôle de la régie d'avances du syndicat A.GE.D.I.....	86
5.4.3. L'endettement.....	88
5.4.4. La fiabilité des comptes.....	88
5.4.5. La problématique des restes à recouvrer.....	88
5.4.6. La situation financière du syndicat fin 2015.....	90
<b>6. RÉSULTATS ET PERSPECTIVES DU SYNDICAT A.GE.D.I.....</b>	<b>90</b>
6.1. L'absence de rapport sur les activités du syndicat A.GE.D.I adressé à ses membres.....	90
6.2. Les outils de suivi de l'activité et d'évaluation du service rendu par le syndicat A.GE.D.I.....	91
6.2.1. Les délais de livraison.....	91
6.2.2. L'activité de formation.....	92
6.2.3. L'activité de la <i>hotline</i> .....	92
6.2.4. Les résultats de l'enquête de satisfaction interne mise en place par le syndicat A.GE.D.I auprès de ses adhérents-clients.....	94
6.3. La situation de l'offre du syndicat A.GE.D.I par rapport à ses concurrents.....	95
6.4. La situation du syndicat A.GE.D.I dans le paysage des éditeurs de logiciels.....	95
6.5. Le devenir du syndicat A.GE.D.I.....	96
6.5.1. Les travaux internes.....	96
6.5.2. La stratégie 2015-2020 communiquée par le président du syndicat.....	97
6.5.3. Les compléments apportés par le président du syndicat après l'entretien prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières.....	99
<b>7. CONCLUSION.....</b>	<b>101</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>103</b>
Annexe n° 1 : Départements comportant au moins un adhérent de l'A.GE.D.I.....	103
Annexe n° 2 : Assujettissement à l'impôt sur les sociétés, la cotisation foncière des entreprises et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises du syndicat A.GE.D.I – Fiche Technique.....	104
Annexe n° 3 : Situation financière du syndicat A.GE.D.I.....	115
<b>GLOSSAIRE DES SIGLES.....</b>	<b>118</b>

## SYNTHESE

### **Un éditeur public de solutions informatiques à destination des collectivités et groupements publics ruraux**

Le syndicat mixte dénommé « Agence de GEstion et de Développement informatique » (A.GE.D.I) a été créé en 1998 afin de pérenniser, sous la forme d'un établissement public, les activités d'une association de la loi de 1901, l'association de gestion et de développement informatique (A.GE.D.I), créée 10 années auparavant pour accompagner notamment l'informatisation des communes rurales.

Ce syndicat mixte est l'un des 75 syndicats de toute nature intervenant dans « *les nouvelles technologies de l'information et de la communication* », catégorie recouvrant une diversité d'objets, recensé par la Cour des comptes dans son rapport réalisé en 2016 à la demande du Parlement sur le devenir des syndicats intercommunaux<sup>(1)</sup>.

L'A.GE.D.I propose principalement à ses adhérents, qui sont également ses clients, une offre de logiciels de gestion. Il est agréé par le ministère de l'intérieur pour les télétransmissions dématérialisées des actes avec les préfetures et par la direction générale des finances publiques pour son application informatique dédiée au secteur local (Hélios).

À ce titre, le syndicat est l'un des 34 éditeurs de logiciels publics et privés pour la nomenclature M14-M4<sup>(2)</sup> recensés par la mission de déploiement de la dématérialisation (MDD) de la direction générale des finances publiques. Il intervient sur un marché concurrentiel.

Fin 2015, il comptait environ 3 500 adhérents-clients, en progression de 218 % depuis sa création, répartis dans plus de 70 départements<sup>(3)</sup>. Avec les prospects en cours, le syndicat revendique plus de 6 000 adhérents-clients. À la même date, le syndicat réalisait un chiffre d'affaires de 3,4 M€<sup>(4)</sup> avec un effectif de 36 salariés.

Dans le prolongement de la contribution qu'elle a apportée au rapport établi par la Cour des comptes sur le devenir des syndicats intercommunaux à la demande du Parlement, la chambre régionale des comptes Île-de-France a examiné à nouveau la situation de ce syndicat qui avait fait l'objet d'un premier rapport rendu public en 2010.

### **Un syndicat mixte géré de manière contestable**

#### **➤ La situation de l'association A.GE.D.I préexistante n'est pas clarifiée**

Alors que le syndicat A.GE.D.I avait vocation à se substituer à l'association A.GE.D.I, il en est devenu, dans un premier temps, le locataire « à titre gratuit » avant de se constituer un patrimoine.

<sup>(1)</sup> « La carte des syndicats intercommunaux. Une rationalisation à poursuivre ». Cour des comptes, 6 juillet 2016.

<sup>(2)</sup> L'instruction budgétaire et comptable M14 est applicable aux communes et à leurs groupements pour les services publics administratifs. La nomenclature M4 est applicable aux services publics industriels et commerciaux.

<sup>(3)</sup> Le code général des collectivités territoriales n'impose aucune restriction géographique pour l'adhésion des personnes morales, membres du syndicat mixte, sous réserve de la décision préfectorale d'autorisation.

<sup>(4)</sup> M€ : millions d'euros.

Si l'association A.GE.D.I a décidé de sa dissolution en 2000 et en a informé *a priori* la sous-préfecture de Meaux, dont dépendait son siège social depuis 1997, son activité a perduré au moins jusqu'en 2003, date à laquelle elle cède un bien immobilier et verse un don au syndicat mixte A.GE.D.I. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le préfet de Seine-et-Marne indique que « *concernant la dissolution de l'association loi 1901, également dénommée A.GE.D.I, [ses] recherches n'ont pas permis de retrouver trace d'une éventuelle démarche en ce sens et datant de l'année 2000* ».

Au terme de ce contrôle, aucun élément produit à la chambre ne permet d'attester de sa dissolution.

➤ **Un syndicat mixte sans périmètre fixe et qui n'est inscrit dans aucun schéma de coopération intercommunale**

Depuis sa création, le syndicat A.GE.D.I ne dispose d'aucun périmètre fixe, le nombre de ses adhérents-clients variant continuellement d'une année à l'autre. En effet, dès lors qu'une collectivité devient cliente de l'A.GE.D.I, cela emporte, sauf exception, son adhésion au syndicat et que cela concerne l'achat d'un service, d'une prestation ou d'un logiciel. De fait, les missions du syndicat ne s'inscrivent dans aucun schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), dispositif créé par l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales<sup>(5)</sup> en vue notamment de rationaliser les périmètres des syndicats mixtes.

De plus, aussi bien l'objet du syndicat que son mode de fonctionnement ne relèvent pas de la logique des syndicats mixtes fermés. Ils n'organisent pas un transfert de certaines des compétences des collectivités adhérentes au syndicat mais ils facilitent seulement la mise en œuvre de prestations de services commercialisées par le syndicat à des clients qui, à cette occasion, deviennent ses adhérents.

➤ **La localisation du siège social du syndicat situé en Seine-et-Marne ne repose sur aucune justification**

Alors qu'à la création du syndicat A.GE.D.I, les locaux et personnels de l'association à laquelle il succède étaient situés dans le Cantal et le sont restés depuis lors, le siège social du syndicat est domicilié en Seine-et-Marne, dans les locaux de la mairie de Dhuisy.

Depuis, et malgré les demandes répétées de la préfecture de Seine-et-Marne, la situation est restée en l'état et le transfert du siège social dans le Cantal n'est pas intervenu alors même que le syndicat y dispose d'un hémicycle pour réunir son comité syndical. Dans sa réponse aux observations provisoires, le préfet de Seine-et-Marne indique qu'il « (...) *réitère [sa] demande répétée mais restée infructueuse à ce jour, d'un transfert de ce siège social dans le département du Cantal, lieu qui regroupe les activités du syndicat* ».

La chambre estime que le siège social du syndicat doit être transféré dans les locaux qu'il occupe à Naucelles dans la banlieue d'Aurillac. La préfecture du Cantal pourra ainsi accompagner le changement de statut de l'A.GE.D.I que la chambre recommande par ailleurs à l'échéance 2020.

Dans sa réponse, le syndicat A.GE.D.I, tout en contestant la demande du préfet de Seine-et-Marne et la recommandation de la chambre « *a indiqué n'[être] pas fermé à un déménagement de son siège dans le Cantal (...)* ».

<sup>(5)</sup> Codifié à l'article L. 5210-1-1 du CGCT (code général des collectivités territoriales).

➤ **La situation fiscale du syndicat A.GE.D.I reste à clarifier**

Alors qu'à la création du syndicat A.GE.D.I, l'association A.GE.D.I à laquelle il devait succéder était soumise à une procédure de redressement fiscal d'un montant de 396 370 € (2,6 MF) pour non-paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur les sociétés (IS), l'administration fiscale n'a pas été sollicitée pour statuer sur le régime fiscal applicable au futur syndicat.

Si, depuis sa création, le syndicat A.GE.D.I est bien assujéti à la TVA, il n'est soumis ni à l'impôt sur les sociétés, ni aux impôts économiques locaux.

Or, au regard de la réglementation et de la jurisprudence, la simple substitution du syndicat à l'association préexistante ne suffisait pas, en soi, pour placer les activités commerciales concernées en dehors du champ d'application des impôts professionnels. La nouvelle entité demeure imposable dès lors que le service exploité conserve un caractère lucratif et qu'il ne vise pas à satisfaire un besoin collectif intéressant l'ensemble des populations.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat A.GE.D.I conteste non seulement l'analyse du risque réalisée par la juridiction mais également le fait d'être actuellement assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et il indique souhaiter se rapprocher de l'administration fiscale sur ce point.

La chambre estime que la situation fiscale du syndicat doit effectivement être clarifiée.

Sur le plan des principes, la chambre rappelle que l'objet et la finalité de la création d'un syndicat ne saurait être de faire échapper une matière ou une activité taxable à la réglementation fiscale et au paiement de l'impôt.

➤ **Des indemnités versées au président et vice-présidents du syndicat, de nouveau irrégulières, à rembourser par les bénéficiaires concernés**

En 2011, le syndicat A.GE.D.I a renoncé à son statut de syndicat mixte ouvert<sup>(6)</sup> pour prendre celui de syndicat mixte fermé, moins souple et favorable pour son développement. Mais cela lui a permis de continuer de verser à son président et à ses vice-présidents des indemnités que la chambre régionale des comptes venait de relever comme irrégulières.

Dans le cadre du présent contrôle, le montant total des indemnités indûment versées au président s'élève à 68 759 € brut, soit près de deux fois plus que le montant maximum prévu par la réglementation. Le montant total des indemnités de nouveau indûment versées à un certain nombre de vice-présidents, en l'absence d'arrêté de délégation du président du syndicat, s'élève à 49 892 € brut.

Au regard de la répétition des irrégularités constatées dans le temps et indépendamment de la régularisation effectuée par le syndicat à la fin du contrôle de la chambre, en lien avec son intervention, la juridiction demande au président et aux vice-présidents qui ont été bénéficiaires d'indemnités indûment perçues, de prendre l'initiative de rembourser ces sommes sur deux années à compter de la notification du rapport d'observations provisoires.

<sup>(6)</sup> On distingue au sein des syndicats mixtes ceux dont la composition est limitée à des communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (« fermés ») et ceux qui sont « ouverts » également à d'autres collectivités, leurs groupements, voire à d'autres établissements publics.

Dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, les intéressés font notamment valoir que « (...) *si le comité syndical a accepté le principe de ces rémunérations, c'est au motif qu'elles lui ont semblé adaptées à la réalité de la charge de travail assumée par le président et les vice-présidents (...).*

La chambre rappelle qu'en application de l'article 72 de la Constitution, les collectivités et leurs groupements s'administrent librement dans le respect de la loi. À ce titre, un comité syndical n'a légalement pas compétence pour mettre en place son propre régime indemnitaire.

Pour écarter tout remboursement volontaire de leur part des indemnités irrégulières qu'ils ont mis en place, les intéressés font valoir « *que la jurisprudence administrative est assez réticente à admettre la restitution des indemnités perçues par des élus* ».

La chambre relève qu'il peut apparaître pour le moins paradoxal d'évoquer l'état du droit pour ne pas rembourser des indemnités qui n'étaient pas conformes à cet état du droit. Elle relève également qu'aucune règle juridique n'interdit une démarche volontaire de la part des intéressés, comme l'y invite la juridiction.

Dans sa réponse, le syndicat A.GE.D.I indique également qu'il « *reviendra (...) au comité syndical de trancher sur cette recommandation (...)* », avec le risque de placer certains de ses membres en situation objective de conflits d'intérêts.

Sur le plan des principes, la chambre rappelle qu'un syndicat n'a ni pour objet ou finalité d'allouer des indemnités à ses membres, ni vocation à fonctionner de manière récurrente en attribuant à ses membres des indemnités irrégulières.

#### ➤ **Une gestion chaotique des ressources humaines**

Au 31 décembre 2015, le syndicat A.GE.D.I disposait d'un effectif de 36 collaborateurs, tous contractuels, soit en contrat à durée déterminée (CDD), soit en contrat à durée indéterminée (CDI)<sup>(7)</sup>.

Alors que depuis au moins l'année 2003, les juridictions administratives puis civiles ont reconnu au syndicat mixte le statut d'établissement public administratif, le syndicat A.GE.D.I n'a pas appliqué, au bénéfice de ses agents, les dispositions du statut de la fonction publique territoriale qu'emporte pourtant cette qualification. Il en résulte que ses agents n'ont pu bénéficier par exemple des mesures périodiques de réduction de l'emploi précaire votées par le législateur.

En 2014, dans le cadre d'un nouveau contentieux relatif à un licenciement, non soldé *a priori*, et pour lequel le syndicat A.GE.D.I n'a pas apporté d'éléments complémentaires à la chambre dans sa réponse aux observations provisoires, un jugement du tribunal administratif (TA) de Clermont-Ferrand a qualifié le syndicat d'établissement public industriel et commercial. Mais le syndicat conteste néanmoins cette requalification dans ses réponses, procès-verbaux et délibérations du comité syndical portés à la connaissance de la chambre.

Aucun accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail n'a été produit, les personnels ne bénéficiant d'aucun jour d'aménagement du temps de travail, quel que soit leur durée effective de travail.

<sup>(7)</sup> Données du fichier du personnel transmis par le syndicat. Un personnel dispose d'un contrat à temps partiel.

Sous réserve d'inventaire, plusieurs situations coexistent au sein de l'établissement : 30,5 % des personnels travaillent contractuellement 39 heures payées 39 heures selon deux formules : 39 heures payées 39 heures ou 35 heures complétées d'heures supplémentaires. Le reste du personnel paraît soumis aux 35 heures payées 35 heures.

Au cours des quatre années de gestion examinées par la chambre, le syndicat a connu trois directeurs généraux des services et cinq organigrammes.

La rotation du personnel est importante. Sur 4 années, le syndicat a recruté 66 collaborateurs et a enregistré le départ de 62 agents, dont 32 démissions, et 23 recrutements non concrétisés (4 départs de personnel à l'issue de la période d'essai à son initiative et 19 à l'initiative du syndicat).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat A.GE.D.I indique notamment « *qu'il convient (...) de reconnaître que l'A.GE.D.I est un établissement public administratif* » (...). *L'A.GE.D.I entend d'ailleurs tirer pleinement les conséquences de cette clarification et procédera dans les plus brefs délais aux démarches nécessaires pour (...) mettre en place un accord relatif au temps de travail ; une délibération en ce sens sera adoptée par le Conseil Syndical dès que possible [et] à la clarification nécessaire du statut des personnels comme contractuels de droit public, évolution qui semble la plus pertinente et la plus compatible avec la situation actuelle de ces personnels et de l'A.GE.D.I* ».

La chambre estime nécessaire que le syndicat mandate un cabinet extérieur chargé d'aider le comité syndical à mettre en place l'ensemble des décisions et outils adaptés qui lui font défaut actuellement en matière de ressources humaines au regard de la réglementation, des décisions de justice rendues et de la situation de ses personnels, afin notamment de faciliter leur évolution ou reclassement.

➤ **Des conditions générales de gestion insuffisamment transparentes**

La gestion du syndicat A.GE.D.I se caractérise par son manque de transparence. Le syndicat mixte ne produit aucun rapport d'activités et il ne procède à aucun débat d'orientation budgétaire, contrairement à ce que prévoit la réglementation. Par ailleurs, la liste des adhérents exacts du syndicat n'est pas disponible.

Dans le fonctionnement du comité syndical, on relève une confusion entre délégué titulaire et suppléant. Les éléments produits par le syndicat concernant le fonctionnement du bureau et des commissions sont trop parcellaires pour permettre à la chambre d'en apprécier leur fonctionnement effectif et réel. Il en est de même de l'assemblée des délégués territoriaux.

**La pérennisation de l'activité du syndicat est à mettre en œuvre dans un autre cadre juridique d'ici à 2020, date du renouvellement du comité syndical**

➤ **Une gouvernance appelée à évoluer en 2020 dans le cadre de la réforme territoriale**

La particularité du syndicat A.GE.D.I est de disposer d'une gouvernance qui ne repose pas sur des élus jouissant d'un mandat électoral local mais sur des délégués désignés par les collectivités et groupements membres. 46 % des membres titulaires du comité syndical de 2008 à 2013 et 69 % des membres de celui mis en place en 2014 sont dans cette situation.

Depuis sa création, le syndicat A.GE.D.I dispose d'un président et d'un 1<sup>er</sup> vice-président<sup>(8)</sup>, respectivement ancien trésorier et président de l'association A.GE.D.I à sa transformation en un syndicat et ces deux dirigeants n'ont aucun mandat électoral local.

<sup>(8)</sup> Sous réserve d'inventaire, l'intéressé ayant présenté à une reprise sa démission de ce poste.

La possibilité pour une collectivité adhérente de désigner un représentant non élu a été supprimée, à compter de 2020, par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le comité syndical de l'A.GE.D.I estime, lui-même, que ce nouveau cadre législatif est susceptible de compromettre l'existence du syndicat.

➤ **Un statut et un modèle économique qui doivent être réexaminés pour cette échéance**

Dès l'origine, la création d'un syndicat mixte pour prendre la succession d'une association de la loi de 1901 a posé des difficultés. Elle a nécessité l'intervention du directeur de cabinet du ministre en charge des collectivités locales. Celui-ci, sans s'opposer formellement à cette création, a néanmoins émis des réserves en raison de la nature concurrentielle des activités concernées, « *dont relèvent indubitablement la fourniture de logiciels et de matériels informatiques* »<sup>(9)</sup>, les statuts du syndicat à sa création prévoyant alors également la fourniture de matériels. Depuis lors, le Conseil d'État et la Cour de justice de l'union européenne ont précisé les conditions dans lesquelles une activité concurrentielle pouvait être réalisée par une entité publique.

Des constats réalisés par la chambre, il ressort toutefois que le syndicat A.GE.D.I ne fonctionne pas comme un syndicat mixte et cela remet en cause la pertinence du choix de ce statut en 1998 pour succéder à l'association A.GE.D.I. La gestion de l'établissement est caractérisée par une stratégie constante visant à s'affranchir le plus possible des obligations législatives et réglementaires applicables à un syndicat mixte. Sa transformation de syndicat mixte ouvert en syndicat mixte fermé en 2011 n'a pas changé cette situation.

Dès 1999, l'actuel président du syndicat A.GE.D.I qualifiait, il est vrai, le statut de syndicat mixte, retenu pour succéder à l'association, « *d'apparente bonne solution* », ayant permis certes « *de régler ou de contourner un certain nombre de problèmes tout en créant d'autres que nous essayons tant bien que mal de gérer, de ... faire avec, ... ... pourvu que l'activité et le service continuent* »<sup>(10)</sup>.

Les choix opérés par le syndicat ne sont pas sans conséquence sur son modèle économique et sa situation financière.

Si à la fin 2015 la situation financière du syndicat pouvait sembler très satisfaisante, cette bonne santé apparente repose dans les faits sur une minoration sensible des charges du syndicat, notamment en matière de personnels et de charges administratives, ces allègements étant rendus possibles par de multiples accommodements avec la réglementation.

Il en résulte que la soutenabilité du modèle économique du syndicat comme son aisance financière ne sont qu'apparentes. Il en est de même du niveau des tarifs des prestations, proposés à ses collectivités adhérentes, qui s'en trouvent minorés.

Une requalification de la situation fiscale du syndicat, qui ne peut être exclue par principe, modifierait également ces équilibres apparents.

Au terme de son contrôle, la chambre estime que le statut actuel de l'A.GE.D.I n'est pas adapté à la réalité de son fonctionnement et de ses activités. Elle en déduit que la question du devenir de l'actuel syndicat mixte, sur lequel le comité syndical s'interroge lui-même dans le cadre de la réforme territoriale, doit être clairement posée.

<sup>(9)</sup> Courrier du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur au président de l'association A.GE.D.I en date du 22 septembre 1997.

<sup>(10)</sup> Courrier du président de l'A.GE.D.I à ses collègues en date du 14 mars 1999.

Pour pérenniser les missions, l'activité et l'offre de prestations du syndicat et donner un cadre d'emploi stable à ses personnels qu'il s'est jusqu'à présent refusé à mettre en place, il importe d'étudier et de mettre en œuvre un changement de statut d'ici à 2020.

À défaut de pouvoir justifier d'un fonctionnement régulier dans l'un des dispositifs de droit public existants, la solution d'une cession de l'activité de l'établissement à un tiers privé ne saurait être exclue, une offre privée existant par ailleurs dans son domaine d'activité. Si cette perspective était retenue, une vigilance toute particulière devra être apportée à la fois aux conditions de continuité des prestations apportées aux adhérents-clients de l'A.GE.D.I, mais aussi à la reprise ou au reclassement du personnel dans le bassin d'emploi d'Aurillac et enfin au devenir du produit de la cession du portefeuille de clients et des actifs détenus par le syndicat A.GE.D.I.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le préfet de Seine-et-Marne a notamment indiqué que *« concernant, la gouvernance du syndicat mixte, l'article L. 5711-1 du CGCT, dans sa rédaction applicable à compter du 1<sup>er</sup> mars 2020 (...), réserve désormais à des élus locaux la possibilité d'être désignés au sein du comité syndical. Il est effectivement souhaitable que cette modification à venir soit l'occasion pour le comité syndical de réfléchir au devenir du syndicat mixte »*.

*(...) « Si l'objet du syndicat A.GE.D.I. peut être susceptible de répondre à un besoin, exprimé notamment par de petites collectivités qui pourraient ne pas trouver forcément satisfaction dans le champ concurrentiel pour l'achat de telles prestations d'installation et de maintenance de services informatiques, l'inadaptation de la forme juridique de cet établissement apparaît néanmoins clairement à l'usage, eu égard, notamment, à son champ géographique mouvant et aux objectifs commerciaux qu'il poursuit »*.

Dans sa réponse à une communication effectuée par le Procureur général près la Cour des comptes, la direction générale des collectivités locales (DGCL) indique notamment que *« (...) le syndicat mixte A.GE.D.I (...) a pour objet principal de proposer une offre de logiciels à ses adhérents. Or la fourniture de matériels informatiques ne constitue pas une compétence, au sens du code général des collectivités territoriales, et ne permet pas à des collectivités territoriales de transférer cette activité support à un syndicat mixte. Compte tenu du développement de son activité économique, l'évolution statutaire de cet établissement public apparaît nécessaire.*

*La constitution d'une fédération regroupant les collectivités intéressées par des conseils en matière d'achats de matériels informatiques pourrait être envisagée afin que les collectivités puissent, dans le respect des règles de la commande publique, acquérir des logiciels et autres équipements spécifiques.*

*L'hypothèse d'une cession de l'activité de l'établissement à un tiers privé (...) pourrait également être étudiée. Cette solution impliquerait cependant un accompagnement pour la reprise des droits, obligations et prestations actuellement assurées par le syndicat mixte ainsi que pour le reclassement du personnel »*.

## RECOMMANDATIONS

### *Recommandations de gestion*

**Recommandation n° 1 : .....page 50**

Organiser le remboursement par le président et les vice-présidents concernés sur une base volontaire des indemnités indûment perçues sur les deux dernières années.

**Recommandation n° 2 : .....page 102**

Organiser la poursuite de l'activité de l'A.GE.D.I sous une autre forme juridique qu'un syndicat avant le renouvellement du comité syndical en 2020.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

## OBSERVATIONS

### 1. RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France délibérant le 19 avril 2017 en formation restreinte a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion et des comptes de l'Agence de GEstion et de Développement Informatique (A.GE.D.I) pour les exercices 2012 et suivants.

Ce rapport a été arrêté au vu :

- des observations provisoires communiquées à cinq destinataires, dont le président du syndicat ainsi que des extraits à 44 destinataires ;
- des 17 réponses reçues en réponse à ces observations provisoires et leurs extraits ;
- des réponses de la direction générale des collectivités locales (DGCL), de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de l'Autorité de la concurrence aux communications faites par le Procureur général près la Cour des comptes.

Aucune partie n'a sollicité le greffe pour consulter « les pièces et documents du dossier sur lesquelles sont fondées les observations les concernant », en application de l'article R. 243-6 du code des juridictions financières.

De la même manière, aucune partie n'a demandé à être entendue par la chambre en application de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières.

Le président du syndicat a répondu au nom du syndicat. Cette réponse est mentionnée comme celle de « l'A.GE.D.I » ou « le syndicat A.GE.D.I » dans la suite de ce rapport. Le président du syndicat s'est également associé à la réponse conjointe de trois vice-présidents aux extraits leur ayant été adressés. Une réponse présentant des arguments très proches a été adressée à la chambre par un quatrième vice-président. Ces réponses sont mentionnées dans la suite de ce rapport comme « la réponse des vice-présidents et du président de l'A.GE.D.I ».

La chambre précise que les réponses qui ont été apportées aux observations provisoires et qui mettaient en cause des parties au contrôle avec lesquelles il n'était plus possible de contredire à ce stade de la procédure n'ont pas pu être systématiquement prises en compte par la chambre.

Ont participé au délibéré en formation restreinte et présidé par M. Terrien, président de la chambre, M. Bizeul, vice-président, M. Geneteaud et Mmes Sanchez et Tizon, présidents de section, MM. Sentenac et Roch, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Roch, premier conseiller-rapporteur,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Monsieur le procureur financier.

Mme Dumoulin, greffière, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

## 2. CONDITIONS DU CONTRÔLE

L'examen de la gestion du syndicat mixte a donné lieu à un contrôle sur pièces et sur place dans les locaux de celui-ci, situés dans le Cantal à Naucelles dans la banlieue d'Aurillac.

Pour ce contrôle ont également été consultés sur place les archives détenues par la commune de Dhuisy, en Seine-et-Marne, siège du syndicat, et par le comptable public du syndicat, situé à Lizy-sur-Ourcq, en Seine-et-Marne. Ces éléments ont permis de compléter les informations et documents transmis par le syndicat en réponse aux questionnaires de la chambre.

## 3. INTRODUCTION

Le syndicat mixte dénommé « Agence de GEstion et de Développement Informatique » (A.GE.D.I) a été créé en 1998<sup>(11)</sup>.

Il a pour objet depuis 2011<sup>(12)</sup> :

- « le développement de l'informatisation des communes et établissements publics membres ;
- la fourniture de logiciels informatiques, bureautiques et télématiques ; ... ;
- la fourniture de prestations de services liées à l'informatique, à la communication et à la formation et concernant l'hébergement Web ; ...
- la fourniture de prestations de services liées à l'urbanisme, notamment conseils, réalisations d'études : Plan local d'urbanisme (PLU), cartes communales, Schéma de cohérence territoriale (SCOT), dossiers techniques, S I.G, ...
- la fourniture de prestations de services liées aux marchés publics : dématérialisation des procédures, publicités, conseils, assistance, formation ... ;
- la diffusion d'informations relatives à l'informatique auprès des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ;
- la réalisation d'études pour l'informatisation de la gestion publique et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications » ;

Il est précisé également que le syndicat réalise son objet social « auprès des collectivités adhérentes et accessoirement auprès de collectivités non adhérentes »<sup>(13)</sup>.

Créé à l'origine comme un syndicat mixte ouvert, le syndicat A.GE.D.I est devenu en 2011<sup>(14)</sup> un syndicat mixte fermé.

Qualifié à sa création d'établissement public industriel et commercial<sup>(15)</sup>, cette mention a disparu des statuts qui ont été arrêtés en 2011<sup>(16)</sup>.

Initialement constitué pour une durée de vie limitée à 30 années, le syndicat A.GE.D.I est constitué depuis 2009<sup>(17)</sup> pour une durée de vie illimitée.

---

<sup>(11)</sup> Arrêté préfectoral du 22 janvier 1998.

<sup>(12)</sup> Arrêté préfectoral du 16 juin 2011. L'historique des dispositions relatives à l'objet social entre les statuts originels et les statuts actuels n'a pas pu être reconstitué.

<sup>(13)</sup> Article 2 des statuts du syndicat A.GE.D.I produits par le président du syndicat dans sa réponse au questionnaire de la chambre.

<sup>(14)</sup> Arrêté préfectoral du 16 juin 2011.

<sup>(15)</sup> Article 1<sup>er</sup> de ses statuts.

<sup>(16)</sup> Arrêté préfectoral du 16 juin 2011.

<sup>(17)</sup> Délibération du comité syndical de l'A.GE.D.I en date du 17 avril 2009. Arrêté préfectoral du 16 juin 2011.

Au 31 décembre 2015, le syndicat réalisait un chiffre d'affaires de 3,4 M€<sup>(18)</sup> avec un effectif de 36 agents<sup>(19)</sup>.

Depuis sa création, le siège social du syndicat est situé dans les locaux de la commune de Dhuisy en Seine-et-Marne alors que ses services techniques sont dans le Cantal, aujourd'hui regroupés à Naucelles, dans la banlieue d'Aurillac.

Le syndicat A.GE.D.I est l'un des 75 syndicats intervenant dans « *les nouvelles technologies de l'information et de la communication* », catégorie recouvrant une diversité d'objets, recensé par la Cour des comptes dans son rapport de 2016 réalisé à la demande du Parlement sur le devenir des syndicats intercommunaux<sup>(20)</sup>.

Dans ce contexte et dans le prolongement de la contribution de la chambre régionale des comptes Île-de-France au rapport de la Cour des comptes, le présent rapport examine la stratégie et la gouvernance du syndicat, ses moyens ainsi que ses résultats et ses perspectives au regard notamment de la réforme territoriale .

## 4. STRATEGIE ET GOUVERNANCE

### 4.1. Les grandes étapes de la création de l'A.GE.D.I.

#### 4.1.1. La transformation d'une association de la loi de 1901 en un syndicat mixte ouvert pour pérenniser son activité

Le syndicat mixte dénommé « Agence de GEstion et de développement informatique » (A.GE.D.I) a été créé en 1998<sup>(21)</sup>. Il devait succéder à une association préexistante dénommée « Association de GEstion et de Développement Informatique » (A.GE.D.I), créée à l'initiative d'élus locaux du Cantal en 1987 et dont le siège social est situé, à sa création, dans les locaux de la mairie de Brageac dans le Cantal<sup>(22)</sup>.

L'association A.GE.D.I était elle-même issue des initiatives portées par la commune de Brageac à partir de 1985 pour son informatisation.

Dans sa réponse au questionnaire de la chambre, l'actuel président du syndicat A.GE.D.I, maire de Brageac de 1982 à 1988, trésorier de l'association A.GE.D.I dès sa création et président du syndicat A.GE.D.I depuis sa création<sup>(23)</sup>, a indiqué notamment que « *dès 1985, une nécessité s'impose pour la petite commune de Brageac : Comment gérer un service d'eau potable ? C'est de cette question, qu'une poignée d'élus motivés avec l'aide du Centre de Formation Professionnelle Pour Adultes d'Aurillac que deux logiciels naitront : GEST-M11 puis GEST ELE. La commune de Brageac est alors retenue par la région Auvergne pour bénéficier d'une dotation de matériel afin d'animer un atelier pratique informatique (API) (...)*»<sup>(24)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> Données ANAFI définitives.

<sup>(19)</sup> Sauf mention contraire, les données relatives aux personnels sont issues du fichier du personnel constitué par le syndicat A.GE.D.I à la demande de la chambre.

<sup>(20)</sup> « La carte des syndicats intercommunaux. Une rationalisation à poursuivre ». Cour des comptes, 6 juillet 2016.

<sup>(21)</sup> Arrêté préfectoral du 22 janvier 1998.

<sup>(22)</sup> Statuts de l'association A.GE.D.I.

<sup>(23)</sup> Dans sa réponse aux questionnaires complémentaires de la chambre, le président du syndicat indique avoir été maire de Brageac de 1982 à 1988 et trésorier de l'association A.GE.D.I de sa création à 1998, sans produire de pièce attestant de sa démission et départ de l'association à la création du syndicat.

<sup>(24)</sup> Réponse du président de A.GE.D.I au questionnaire initial de la chambre.

L'association A.GE.D.I avait pour objet social de favoriser l'informatisation des collectivités rurales, mais pas seulement. Son objet comportait également la fourniture de services dans le domaine économique, de nature à créer des emplois en milieu rural, ou dans le tourisme<sup>(25)</sup>.

Selon la délibération d'un des membres de l'association ayant adhéré au syndicat à sa fondation « l'association loi 1901 [A.GE.D.I], (...) est obligée d'adopter une nouvelle forme de structure pour des raisons juridiques, fiscales et administratives »<sup>(26)</sup>.

Sollicité pour indiquer ces « raisons juridiques, fiscales, administratives ... pour lesquelles l'association a été transformée en syndicat mixte », le président du syndicat A.GE.D.I a indiqué notamment qu'« au fil du temps, l'implantation [de l'association] s'accroît et ses structures se renforcent. Des stages de découverte de l'informatique sont organisés, des articles de presse, une participation à la Foire Exposition d'Aurillac tentent de faire découvrir l'Association. La reconnaissance du travail accompli et la consécration nationale arrivent en 1993, avec l'octroi du LABEL de la Fédération des Maires Ruraux. Ainsi [l'association] A.GE.D.I se retrouve parmi l'élite des diffuseurs de logiciels pour collectivités locales. En juin 1994, le succès ne s'est pas démenti pour atteindre plus de 800 collectivités adhérentes dans 53 départements. Fondée et gérée par des communes rurales, l'association A.GE.D.I a connu un essor rapide jusqu'à réunir plus de 1 200 communes ou personnes morales de droit public. Du fait de cette croissance, la structure associative est apparue mal adaptée, de sorte qu'il a été décidé d'évoluer vers une structure de droit public (...) »<sup>(27)</sup>.

L'éditorial de la lettre de l'association A.GE.D.I, « L'Avis d'A.GE.D.I », de décembre 1997, cosigné par l'actuel président du syndicat mixte qui était alors trésorier de l'association, précisait quels étaient les objectifs poursuivis par la transformation de l'association en un syndicat. Ils visaient à un renforcement et à une meilleure qualité des services, à la maîtrise des coûts, à une sécurité de l'emploi pour les personnels de l'association et pour les administrateurs « bénévoles », « le « rempart « bonifiant » de la tutelle des finances pour la gestion du syndicat, qui ne reposait que sur le trésorier bénévole, [l'actuel président du syndicat A.GE.D.I] pour qui la tâche et les responsabilités devenaient de plus en plus difficiles et lourdes à assumer ».

La création du syndicat mixte A.GE.D.I n'a pas conduit à la disparition de l'association A.GE.D.I, domiciliée depuis fin 1997 dans les locaux de la mairie de la commune de Dhuisy en Seine-et-Marne<sup>(28)</sup>, à laquelle il a pourtant officiellement succédé.

Dans les délibérations du syndicat A.GE.D.I, l'association A.GE.D.I est désormais improprement dénommée « Association de développement informatique » ou « Association informatique » alors même que les documents officiels visés dans lesdites délibérations du syndicat A.GE.D.I évoquent toujours sans équivoque possible l'association A.GE.D.I<sup>(29)</sup> et <sup>(30)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> Article 1<sup>er</sup> des statuts de l'association A.GE.D.I.

<sup>(26)</sup> Délibération du 1<sup>er</sup> juillet 1997 du syndicat d'électrification de la région de Lizy-sur-Ourcq (SIERLO). Ces missions sont aujourd'hui exercées par le syndicat départemental des énergies de Seine-et-Marne.

<sup>(27)</sup> Réponse du président du syndicat A.GE.D.I au questionnaire initial de la chambre.

<sup>(28)</sup> Journal officiel des associations du 17 janvier 1998.

<sup>(29)</sup> Délibération n° 99-32 du comité syndical du 7 octobre 1999 relative une convention de transfert et récupération de fonds. Convention portant transfert de fonds au profit d'un établissement public du 15 mai 1998. Le timbre de l'association figurant à l'appui de la signature de son président mentionne « Association de GEstion et Développement Informatique ». Le logo de l'association A.GE.D.I apparaît sur la convention. Cf. ultérieurement l'attestation de Maîtres (...) citant l'association A.GE.D.I comme vendeur visée dans la délibération n° 2003-17 du comité syndical du 2 mai 2003, évoquant « l'Association informatique ».

<sup>(30)</sup> En mars 1999, un document signé du président du syndicat à ses collègues rappelle qu'« en un temps, [il] avait insisté pour demander qu'il n'y ait pas d'amalgame entre l'ancienne et la nouvelle structure, en changeant le nom de l'ancienne entité et en changeant le lieu du siège (...) ». Lettre du 14 mars 1999 (...).

En janvier 2000, un conseil d'administration extraordinaire de l'association A.GE.D.I, sous la présidence de son président, également, vice-président du syndicat A.GE.D.I jusqu'à sa démission du syndicat A.GE.D.I au mois de mai 2016<sup>(31)</sup>, a décidé de la dissolution de l'association à compter du 29 janvier 2000 et a en informé *a priori* la sous-préfecture de Meaux<sup>(32)</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le préfet de Seine-et-Marne indique que « concernant la dissolution de l'association 1901, également dénommée A.GE.D.I [ses] recherches n'ont pas permis de retrouver trace d'une éventuelle démarche en ce sens et datant de l'année 2000 ».

En 2003<sup>(33)</sup>, le comité syndical de l'A.GE.D.I a accepté de l'association A.GE.D.I un don de 200 470 €, suite à la vente de son immeuble sis à Naucelles, après avoir reçu en 2002 de la même association un don de 61 000 €.

De fait, l'association A.GE.D.I a donc continué de fonctionner postérieurement à la délibération de son conseil d'administration extraordinaire de janvier 2000 décidant de sa dissolution.

Ni le syndicat A.GE.D.I<sup>(34)</sup>, ni l'ancien président de l'association A.GE.D.I<sup>(35)</sup>, ni la préfecture de Seine-et-Marne n'ont pu apporter une confirmation de la dissolution effective et officielle de l'association A.GE.D.I<sup>(36)</sup>. Le journal officiel des associations ne mentionne toujours pas la dissolution de l'association.

Près de 20 années après la création du syndicat A.GE.D.I en lieu et place de l'association A.GE.D.I, la situation juridique de l'association A.GE.D.I demeure donc encore incertaine.

Sollicité, l'ancien président de l'association A.GE.D.I et 1<sup>er</sup> vice-président du syndicat A.GE.D.I jusqu'à sa démission au printemps 2016 n'a pas répondu aux observations qui lui ont été adressées par la chambre sur ce point. Dans sa réponse au nom du syndicat, le président du syndicat A.GE.D.I, ancien trésorier de l'association A.GE.D.I, indique notamment que : « *la publication au journal officiel de la dissolution d'une association n'est pas obligatoire et que si la préfecture de Seine-et-Marne n'a pas gardé la trace de l'enregistrement de la dissolution de l'association A.GE.D.I, l'actuel syndicat mixte A.GE.D.I, n'y peut rien et, comme personne morale entièrement distincte de l'Association antérieure, il ne lui appartient pas de fournir des éléments à ce sujet.* Il indique également « (...) *que la [chambre] n'avait pas soulevé le sujet dans son rapport d'observations de 2010.* »

Au terme de ce contrôle, aucun élément produit à la chambre par les parties sollicitées ne permet de clarifier la situation de l'association préexistante.

#### **4.1.2. Les réserves émises par le ministère en charge des collectivités territoriales lors de la création du syndicat mixte A.GE.D.I**

Sollicité, le président du syndicat A.GE.D.I n'a produit aucun document ni aucune information concernant les différents scénarii d'évolution de l'association A.GE.D.I étudiés à l'occasion de sa transformation en un syndicat. Cette lacune ne permet pas que les avantages et inconvénients des différents scénarii éventuellement envisagés et les éventuels risques identifiés dès la création du syndicat puissent être rétrospectivement exposés<sup>(37)</sup>.

<sup>(31)</sup> Sous réserve d'inventaire, l'intéressé avait par le passé déjà démissionné une fois de ces fonctions de vice-président. Courrier du 19 novembre 2005 de (...) à (...).

<sup>(32)</sup> Délibération du conseil d'administration extraordinaire de l'association A.GE.D.I du 29 janvier 2000. Courrier du président de l'association A.GE.D.I au sous-préfet (sans mention d'adresse) en date du 12 février 2000.

<sup>(33)</sup> Délibération n° 2003-17 du 2003 du 2 mai 2003 du comité syndical de l'A.GE.D.I.

<sup>(34)</sup> Le syndicat A.GE.D.I a transmis les documents datant de 2000, produits par le président de l'association A.GE.D.I.

<sup>(35)</sup> Réponse du syndicat A.GE.D.I du 5 juillet 2016.

<sup>(36)</sup> Courriel réponse du 8 juillet 2016.

<sup>(37)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire initial de la chambre.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat A.GE.D.I fait désormais état d'une note juridique du conseil juridique de l'association A.GE.D.I « (...) *particulièrement dense d'une trentaine de pages, destinée à proposer des solutions de substitution d'un établissement public à l'association loi de 1901 A.GE.D.I. Dans cette note juridique, il était conclu très clairement, pour des raisons parfaitement détaillées, à ce que la seule possibilité semblant s'offrir à nous était celle de la création d'un syndicat mixte ouvert* ».

La chambre souligne que le syndicat n'a pas produit ladite note à l'appui de sa réponse, ni d'ailleurs à aucun autre stade du contrôle effectué. La juridiction n'a donc pas été en mesure d'évaluer les conclusions de ce rapport.

Pour autant, dès 1999, dans un courrier adressé à ses collègues, le président du syndicat A.GE.D.I, revenant sur les conditions de sa création, qualifiait le choix de créer un syndicat en lieu et place de l'association « *d'apparente bonne formule* ».

Sa création a permis « *de régler ou de contourner un certain nombre de problèmes tout en créant d'autres que nous essayons tant bien que mal de gérer, de ... faire avec, ... .. pourvu que l'activité et le service continuent* »<sup>(38)</sup>.

Pour sa part, dans sa réponse au questionnaire de la chambre, le président du syndicat A.GE.D.I indiquait « *que le projet de syndicat mixte ouvert de type établissement public industriel et commercial (EPIC) a été présenté comportant des dispositions novatrices qui ont suscité de nombreuses oppositions et controverses. Pour trancher ces difficultés, le dossier a été pris en charge par la [direction générale des collectivités locales] (DGCL), laquelle a confirmé la légalité du montage et imposé la création d'une régie* »<sup>(39)</sup>.

Dans un premier temps, l'administration s'est en effet opposée à la création d'un syndicat mixte pour succéder à l'association.

Dans un courrier adressé au président de l'association A.GE.D.I. en date du 11 juin 1997, la préfecture du Cantal, tout en déplorant le ton « *polémique* » des échanges avec les responsables de l'association A.GE.D.I, indiquait « *confirmer que dans le secteur d'activité où intervient l'A.GE.D.I, il n'y a pas a priori de défaillance de l'initiative privée. Par voie de conséquence, il ne peut pas être créé un syndicat mixte se substituant à l'A.GE.D.I, sauf à démontrer les caractères spécifiques de son intervention et à limiter celle-ci à la forme d'un groupement d'achat. En aucun cas, il ne peut être envisagé des prestations avec des tiers ce qui conduirait un établissement public local à faire des actes de commerce illégaux* ». La préfecture du Cantal indiquait « *avoir soumis l'ensemble du dossier à l'administration centrale* ».

La réponse du ministère en charge des collectivités n'a pas été portée par la direction générale des collectivités locales (DGCL), comme il est d'usage pour les dossiers ne présentant pas de difficultés particulières, mais par le directeur du cabinet du ministre<sup>(40)</sup>.

Dans cette réponse, qui faisait suite à une réunion « *entre les principaux représentants de l'association pour la gestion et le développement informatique (A.GE.D.I) avec les services du ministère [durant laquelle] certaines difficultés d'ordre juridique ou financier ont été identifiées, qui ont pu être examinées de manière détaillée en liaison avec la direction de la comptabilité publique* », le directeur de cabinet du ministre « *formule plusieurs recommandations ou observations* ».

---

<sup>(38)</sup> Courrier du président de l'A.GE.D.I à ses collègues en date du 14 mars 1999.

<sup>(39)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire initial de la chambre.

<sup>(40)</sup> Courrier du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur au Président de l'association A.GE.D.I en date du 22 septembre 1997.

S'agissant de la création d'un syndicat, il indique que « (...) *la formule du syndicat mixte constitue un choix envisageable ; ce cadre institutionnel apparaît conciliable avec le nombre particulièrement élevé de collectivités et d'établissements publics parties prenantes dans le dispositif et avec la variété de leurs statuts.*

*La souplesse des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement du syndicat permet notamment d'assurer à la fois la représentation de chacun des adhérents dans le cadre d'une assemblée spéciale et l'efficacité de la gestion assurée par un comité de treize membres. »*

S'agissant du statut du personnel, il précise que « *le statut de syndicat mixte ouvert implique que les personnels sont soumis au droit privé, s'agissant d'une activité de nature industrielle et commerciale, à l'exception du directeur et du comptable public* ».

S'agissant enfin du régime financier, l'administration proposait deux formules au choix du syndicat pour tenir compte de la nature des opérations effectuées par le syndicat.

Enfin, le directeur de cabinet du ministre ne confirmait pas, à cette époque, la légalité du dispositif envisagé par les représentants de l'association et il émettait des réserves : « *je crois devoir souligner que le montage envisagé n'est cependant pas exempt de tout risque sur le plan juridique. Même si le caractère très spécifique des produits informatiques diffusés par l'A.GE.D.I nous semble de nature à lui conférer un caractère d'activité d'intérêt général, l'évolution du droit de la concurrence, tant national que communautaire pourrait conduire le juge, dans l'hypothèse d'un contentieux, à considérer que l'activité du syndicat devrait être assimilée à celle d'un prestataire de services informatiques privés et à conclure à une distorsion illégale des conditions de concurrence, nonobstant le volume relativement modeste du chiffre d'affaires réalisé. Ce risque qu'il m'est difficile d'apprécier eu égard aux éléments dont je dispose ne peut être ignoré* »<sup>(41)</sup>.

En conclusion, à la création du syndicat A.GE.D.I, la position du ministère en charge des collectivités territoriales, sans s'opposer formellement à la création du syndicat, était à la fois prudente et réservée quant à la légalité du montage soulignant qu'il n'était pas exempt de tout risque juridique en cas de contentieux.

Depuis, comme le rappelle l'A.GE.D.I dans sa réponse aux observations provisoires, le Conseil d'État a précisé les principes encadrant les interventions publiques dans le champ économique (CE, Ass., 31 mai 2006, Ordre des Avocats).

Cette décision précise qu'indépendamment des missions de service public dont elles sont investies, les personnes publiques peuvent « *prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence ; qu'à cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ; qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci* ».

En outre, comme cela est souligné par la chambre dans son analyse du modèle économique du syndicat AGEDI, si l'intervention des personnes publiques dans le champ concurrentiel est désormais considérée comme licite, au sens du droit communautaire, cette intervention ne doit pas conduire notamment à une distorsion de concurrence (CJCE. 18 décembre 2014, aff. C-568/13, Azienda Ospedaliera-Universira di Careggi-Firence c/ Data Medial Service Srl).

---

<sup>(41)</sup> Courrier du 22 septembre 1997 du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur au président de l'association A.GE.D.I. (Document A.GE.D.I).

### **4.1.3. Une transformation du syndicat mixte ouvert en un syndicat mixte fermé pour permettre à son président et ses vice-présidents de continuer à percevoir des indemnités**

Depuis 2011<sup>(42)</sup>, le syndicat mixte ouvert A.GE.D.I est devenu un syndicat mixte fermé. La délibération prise par son comité syndical pour modifier les statuts précise notamment que « *le Président indique qu'il convient de changer l'article 1<sup>er</sup> des statuts ainsi que la composition du syndicat, ce dernier devant être composé seulement de communes et de groupements de communes (EPCI)* »<sup>(43)</sup>.

En pratique, cette transformation a été motivée par les précédentes observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France de février 2010 sur la gestion de l'A.GE.D.I. En effet, la chambre avait souligné l'impossibilité pour le comité syndical de mettre en place un régime indemnitaire pour son président et ses vice-présidents, en l'absence de disposition législative l'autorisant pour ce type de structure.

En effet, le législateur n'a jamais prévu la possibilité de verser des indemnités aux présidents et vice-présidents de syndicats mixtes « ouverts », alors que cette possibilité est offerte depuis 2002 aux syndicats mixtes ouverts restreints<sup>(44)</sup>.

Dans sa réponse au précédent rapport de la chambre, l'actuel président du syndicat A.GE.D.I principalement concerné par cette impossibilité s'était ému de cette situation, qui, selon l'argumentaire développé par l'intéressé, ne plaçait pas tous les élus dans la même situation.

Il indiquait ainsi souhaiter interpeller le secrétaire d'État aux collectivités auprès du ministre de l'intérieur ainsi que les parlementaires de plusieurs départements « *pour soutenir et tenter de faire aboutir la correction de cette anomalie* »<sup>(45)</sup>. Néanmoins sollicité pour communiquer l'état des démarches engagées et des réponses apportées, le président du syndicat A.GE.D.I n'a pas produit d'éléments en ce sens. Il précise que « *les démarches ont été faites mais il n'y a eu aucun échanges formels écrits et conservés* »<sup>(46)</sup>.

À défaut d'obtenir une modification de la loi, le président du syndicat n'excluait pas dans sa réponse à la chambre de modifier les statuts du syndicat A.GE.D.I « *compte tenu, qu'une absence de solution conduirait à la disparition pure et simple de la structure avec les conséquences qu'il serait aisé d'imaginer, tant pour les collectivités membres du syndicat (souvent de petites communes aux budgets modestes) que pour les salariés, dans une période économique difficile. En effet, il n'est pas imaginable que seuls des bénévoles puissent administrer un tel établissement et satisfaire l'ensemble des règles de fonctionnement administratifs et aux responsabilités qui y sont attachés avec une territorialité aussi vaste sans la perception d'indemnités, a minima, afin de couvrir l'essentiel des frais engagés !* »<sup>(47)</sup>.

---

<sup>(42)</sup> Arrêté préfectoral du 16 juin 2011.

<sup>(43)</sup> Délibération n° 2010-29 du 5 novembre 2010 du comité syndical de l'A.GE.D.I.

<sup>(44)</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Indemnités de fonction des élus des syndicats mixtes ouverts restreints. Question écrite n° 14010 de (...) dans le JO Sénat du 7 octobre 2004 – page 2268. Réponse du Ministère délégué à l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 25 novembre 2004 - page 2695. Question écrite n° 14039 de (...) publiée dans le JO Sénat du 14 octobre 2004 - page 2313. Réponse du Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État publiée dans le JO Sénat du 7 avril 2005 - page 988.

<sup>(45)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I annexé au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France de 2010.

<sup>(46)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire complémentaire n° 2 de la chambre.

<sup>(47)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I annexé au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France de 2010.

Le président du syndicat A.GE.D.I a confirmé cette démarche : « *il avait été indiqué qu'aucun texte législatif ne prévoyait d'indemnités aux élus d'un syndicat mixte comprenant d'autres membres que des collectivités territoriales et des EPCI. De ce fait, le syndicat ne relevait pas des dispositions des articles L. 5721-8 et L. 5211-12 à L. 5211-14 du CGCT relatifs aux indemnités des élus. (...). Le statut du syndicat a changé pour devenir un syndicat mixte fermé. Depuis, seuls des communes et des EPCI sont membres (...)* »<sup>(48)</sup>.

Ainsi, afin de permettre à son président et ses vice-présidents de conserver le bénéfice d'indemnités jusqu'alors irrégulières, le syndicat a procédé à une modification de ses statuts.

La transformation de l'A.GE.D.I de syndicat mixte ouvert en un syndicat mixte fermé n'est pas sans conséquence pour le syndicat et pour ses adhérents-clients.

Alors que le choix initial de transformer l'association A.GE.D.I en un syndicat avait retenu une forme juridique permettant d'accueillir comme collectivités et organismes adhérents ceux relevant de la plus grande « *variété de statuts* », la modification opérée en 2010 a limité l'adhésion au syndicat mixte aux seuls collectivités et établissements publics de coopération intercommunale au sens de l'article L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales (CGCT)<sup>(49)</sup>.

Cette modification statutaire est intervenue alors que le mouvement de réforme territoriale engagé depuis 1999 conduit à la diminution des syndicats de communes en capacité d'adhérer au syndicat A.GE.D.I, voire à leur disparition, au profit des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui peuvent adhérer à l' A.GE.D.I et des syndicats mixtes du fait de la nouvelle architecture des compétences mise en place par la loi, qui ne peuvent pas adhérer à l' A.GE.D.I

Le choix du syndicat mixte de s'écarter du statut de syndicat mixte ouvert le prive ainsi d'adhérents potentiels que sont les syndicats mixtes et tous les autres types d'établissements publics qui ne sont pas des établissements publics de coopération intercommunale<sup>(50)</sup>.

En définitive, la transformation de l'A.GE.D.I de syndicat mixte ouvert en syndicat mixte fermé intervenue en 2011 à l'initiative de son comité syndical n'a pas été motivée par des objectifs d'intérêt général et de développement du syndicat. Cette évolution a seulement visé à permettre à son président et à ses vice-présidents de continuer à bénéficier d'indemnités, irrégulières dans le cadre antérieur.

## **4.2. La gouvernance et le fonctionnement de l'A.GE.D.I peuvent très largement être améliorés**

Depuis la création du syndicat A.GE.D.I, sa gouvernance est fixée dans les statuts ainsi que dans le règlement intérieur - « règlement intérieur statutaire » -, prévu par l'article 12 de ses statuts. Ce règlement « *constitue le complément des dispositions statutaires du syndicat (...). [II] constitue la loi des collectivités locales ou personnes morales de droit public adhérentes au syndicat, toute adhésion (...) emportant la pleine et entière approbation du présent règlement intérieur* »<sup>(51)</sup>. Ce règlement est visé par les délibérations prises par les collectivités et groupements adhérents au syndicat. Il est établi soit par l'assemblée spéciale soit par le comité syndical.

<sup>(48)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire initial de la chambre.

<sup>(49)</sup> « *Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles* ».

<sup>(50)</sup> L'arrêté préfectoral de 2011 pris à la suite de la délibération du comité syndical susvisée, et transformant les statuts du syndicat, a conduit à retirer la qualité d'adhérents à 47 membres du syndicat ne pouvant plus y adhérer.

<sup>(51)</sup> Article 1 du règlement intérieur.

L'article 13 des statuts, dans la version arrêtée en 2011, indique qu'un « *règlement intérieur complète les modalités pratiques de fonctionnement du syndicat* ». En 2013<sup>(52)</sup>, l'A.GE.D.I a mis ce règlement en conformité avec son statut de syndicat mixte fermé, à la demande de la préfecture de Seine-et-Marne.

Par ailleurs en application de l'article L. 2121-8 du CGCT applicable aux établissements publics de coopération intercommunale comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le syndicat a produit deux règlements intérieurs relatifs à sa « gouvernance interne », l'un de 2008 et l'autre de 2014<sup>(53)</sup>.

#### **4.2.1. La localisation du siège social en Seine-et-Marne dissociée de celle de ses services techniques dans le Cantal ne repose sur aucune justification**

Depuis la création du syndicat A.GE.D.I, son siège social est fixé dans les locaux de la mairie de Dhuisy en Seine-et-Marne alors même que ses services techniques, à la suite de ceux l'association A.GE.D.I, ont toujours été domiciliés dans le Cantal, le syndicat n'ayant jamais disposé d'un service administratif ou technique en propre à Dhuisy<sup>(54)</sup>.

Depuis lors, le syndicat mixte s'est doté dans ses actuels locaux à Naucelles d'un hémicycle destiné à l'organisation des réunions de son comité syndical.

#### **Image n° 1 : L'hémicycle pour la tenue du comité syndical de l'A.GE.D.I à Naucelles**



Photo : CRC

<sup>(52)</sup> Délibération n° 2013-10 du 23 mars 2013 du comité syndical de l'A.GE.D.I

<sup>(53)</sup> Délibération n° 2014 35 du 11 octobre 2014 du comité syndical de l'A.GE.D.I. Règlement intérieur d'octobre 2014.

<sup>(54)</sup> Aucune des délibérations du comité syndical relatives à ces différentes domiciliations en possession de la chambre ne mentionne une localisation de services techniques à Dhuisy.

L'adresse postale actuelle utilisée par le syndicat sur son site internet et qui renvoie aux locaux où se trouvent les personnels de l'A.GE.D.I est « Les Quatre Chemins » BP 90217 15002 Aurillac Cedex<sup>(55)</sup>.

Pour assurer le lien entre le siège social et le siège effectif du syndicat, la commune de Dhuisy perçoit une indemnité annuelle forfaitaire de 800 €<sup>(56)</sup> pour les frais de siège qu'elle supporterait (mise à disposition de bureau, rangement d'archives, courriers et affranchissements, affichage). Comme l'avait déjà souligné la chambre dans son précédent rapport<sup>(57)</sup>, aucune convention n'existe entre le syndicat et la commune de Dhuisy définissant exactement ces frais de siège<sup>(58)</sup>.

Si le siège social du syndicat est situé en Seine-et-Marne, la quasi-totalité des réunions de son comité syndicat est organisée au « siège technique » à Naucelles<sup>(59)</sup>. Sur la période de quatre années examinées, le comité syndical de l'A.GE.D.I ne s'est réuni que deux fois à Dhuisy, soit seulement 11,7 % de ses réunions.

**Tableau n° 1 : Lieu de réunion du comité syndical du syndicat A.GE.D.I sur la période examinée**

Lieu	2012	2013	2014	2015
Les 4 chemins (Aurillac/Naucelles).	3	3	4	3
Dhuisy (siège social)	1			1
Autre lieu		1	1	
Total	4	4	5	4

Source : ordre du jour et procès-verbaux des comités syndicaux produits par le syndicat.

Par ailleurs, le syndicat a recours au site internet du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Cantal et non de Seine-et-Marne pour diffuser ses offres d'emplois<sup>(60)</sup>. Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat A.GE.D.I indique notamment que « (...) l'A.GE.D.I n'a, pour ses offres d'emplois, pas recours uniquement au [centre de gestion de la fonction publique] (CGFP) du Cantal : très logiquement, le CGFP du Cantal est sollicité lorsque les emplois se situent dans le Cantal ; tandis le CGFP de Seine-et-Marne est sollicité lorsque les emplois se situent en Seine-et-Marne. À titre d'exemple, figurent en annexe les récépissés de 7 vacances de postes situés en Seine-et-Marne, et enregistrés au CGFP de Seine-et-Marne (...) ».

La chambre précise que les récépissés produits n'indiquent pas le lieu de travail et que le seul descriptif de poste produit à leur appui indique comme lieu de travail Aurillac. En outre, ni dans sa réponse à la chambre, ni à aucune autre phase du contrôle, le syndicat n'a justifié d'une implantation en Seine-et-Marne.

Sollicité pour expliquer « les raisons qui ont conduit le syndicat à dissocier la localisation de son siège social de celle de ses services administratifs et techniques », le président du syndicat A.GE.D.I a indiqué que « les formalités de préparation de la constitution du syndicat se sont déroulés en Mairie de Dhuisy à l'initiative de l'association des Maires de Seine-et-Marne et de quelques autres personnalités, du Lot principalement, sous la houlette du Maire de Dhuisy. L'intervention de (ce dernier) a permis à l'époque de mener à bien le projet et son emplacement stratégique a permis de rayonner sur tout le territoire ».

<sup>(55)</sup> Site internet du syndicat A.GE.D.I.

<sup>(56)</sup> Source : commune de Dhuisy et syndicat A.GE.D.I.

<sup>(57)</sup> Note de bas de page n° 1 dudit rapport.

<sup>(58)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire initial de la chambre.

<sup>(59)</sup> Depuis la création du syndicat A.GE.D.I, ses statuts prévoient que le comité syndical peut se réunir au siège du syndicat ou dans un lieu choisi par le comité au moins une fois par trimestre (Article 7 des statuts initiaux, article 9 des statuts de 2011 du syndicat A.GE.D.I).

<sup>(60)</sup> Recherche sur internet explorer : CDG 15 A.GE.D.I, page d'accueil du site du CDG rubrique « offres signalées » et fichiers associés.

En réalité, pour expliquer cette situation particulière, il convient de relever, outre le refus initial de la préfecture du Cantal d'autoriser la constitution de ce syndicat A.GE.D.I, que sa création n'aurait *a priori* pas également été bien reçue au plan local - des « *manœuvres politico-commerciales du Cantal* » sont évoquées<sup>(61)</sup> -, si bien que les « *responsables d'A.GE.D.I ont été amenés (...) à envisager de fixer le siège du nouveau syndicat, provisoirement, dans un autre département d'accueil (...)* »<sup>(62)</sup>.

Depuis lors, cette localisation, qui devait être provisoire, n'a jamais été mise en cause, en dépit des demandes répétées de la préfecture de Seine-et-Marne pour que le siège social du syndicat A.GE.D.I soit transféré dans le Cantal.

Dès 2000<sup>(63)</sup>, la préfecture de Seine-et-Marne s'était rapprochée du président du syndicat A.GE.D.I pour évoquer la localisation du siège social du syndicat. Le président du syndicat avait alors fait part de divergences au sein de l'assemblée délibérante sur le choix du nouveau site et précisé qu'il appartiendrait à l'équipe syndicale mise en place après le renouvellement des assemblées délibérantes de se prononcer.

En 2001<sup>(64)</sup>, la préfecture de Seine-et-Marne avait adressé au président du syndicat A.GE.D.I une demande de modification du siège social du syndicat et son transfert dans le Cantal, siège de ses services techniques.

La préfecture attirait l'attention sur le fait que « *par définition, le siège social du syndicat est constitué par les locaux immobiliers dans lesquels le comité syndical tient ses séances et dans lesquels les agents exercent leurs fonctions. La notion de siège est donc liée à celle de locaux affectés à l'administration du syndicat. Lieu de délibération de l'assemblée délibérante, le siège doit être choisi de manière à ce que : - les séances puissent être organisées facilement compte tenu de l'éloignement respectifs des communes membres, les administrés y accèdent facilement pour participer aux réunions publiques, les administrés puissent y exercer leur droit à l'information, sachant que toute personne physique ou morale peut demander communication sur place des procès-verbaux des assemblées délibérantes, des budgets, des comptes et des arrêtés pris par le président. Il ressort de ce qui précède que le siège social de votre syndicat mixte doit se confondre avec le siège réel de l'administration intercommunale. Par conséquent, je vous invite à engager une procédure de modification de vos statuts de sorte que le siège social de votre syndicat ne soit plus la mairie de Dhuisy mais soit transféré à l'adresse « La Manajac à Naucelles », qui abrite les locaux immobiliers et les agents en charge du fonctionnement de cette structure* ».

Cette demande est restée sans suite.

Une délibération du comité syndical de 2001<sup>(65)</sup> relatif au changement du lieu de siège social du syndicat a souligné qu'« *aucune solution ne recueille une majorité au sein du comité* », une partie du comité « *faisant part de sa réticence vis-à-vis d'un retour du siège social dans le Cantal* ». Différents schémas ont été envisagés par le comité comme le transfert du siège du syndicat dans le Lot, mais cette solution, sauf à y transférer le personnel, ne répondait pas à la demande de la préfecture de Seine-et-Marne.

---

<sup>(61)</sup> L'étude de situation réalisée par un prestataire extérieur] à la demande du syndicat en 2007 précise que l'opposition de la préfecture et du (...) sont à l'origine de l'installation du siège social dans les locaux de la commune de Dhuisy en Seine-et-Marne. Document transmis par le syndicat.

<sup>(62)</sup> Discours d'installation du syndicat A.GE.D.I en date du 31 janvier 1998. (Document A.GE.D.I).

<sup>(63)</sup> Lettre du 13 juin 2001. (Archives de la Mairie de Dhuisy).

<sup>(64)</sup> Lettre du 13 juin 2001. (Archives de la Mairie de Dhuisy).

<sup>(65)</sup> Délibération n° 2001-39 du 30 août 2011 du comité syndical de l'A.GE.D.I.

À cette occasion, le comité syndical a mis en place une « *commission chargée d'étudier toutes les possibilités et les conditions du transfert éventuel du siège du syndicat* »<sup>(66)</sup>. Toutefois, 15 années après sa création, cette commission n'a apparemment toujours pas trouvé « *la bonne solution durable* » satisfaisant son comité syndical que la délibération appelait de ces vœux.

En 2002, la préfecture de Seine-et-Marne a réitéré sa demande de transfert du siège dans le Cantal, sans plus de succès que lors de sa précédente intervention<sup>(67)</sup>.

Cette situation soulève des difficultés de diverses natures.

Ainsi, à la suite d'une demande d'inscription d'une dépense obligatoire au budget du syndicat, faite en application de l'article L. 1612-15 du CGCT par le service des interventions et recouvrements de l'Agence de services et de paiement, la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a été conduite, sans pouvoir se prononcer au fond, à se déclarer incompétente<sup>(68)</sup>. Il est vrai que la première adresse apparaissant sur le site du syndicat A.GE.D.I est celle de ses locaux techniques à Naucelles, ce qui peut induire en erreur tout créancier comme administré de bonne foi.

Interrogée à propos de la situation du siège social du syndicat, la maire de Dhuisy a indiqué notamment que « le lieu du siège du syndicat est de la compétence des responsables du syndicat. La Mairie de Dhuisy est, compte-tenu de l'historique du syndicat, honoré d'être le siège d'un syndicat intercommunal national, qui a une bonne notoriété près de ses collectivités membres situés au nord de l'hexagone (environ 50 % des adhérents). Enfin, la proximité de la région parisienne permet au président et aux membres de rencontrer les interlocuteurs dans le monde de l'informatique, notamment, mais autres également qu'il n'est pas possible de rencontrer à Aurillac, loin de tout, avec des communications difficiles, des connexions internet difficiles. Je rappelle que la commune de Dhuisy n'est pas une simple boîte aux lettres, un intermédiaire. Un certain nombre de réunions s'y déroulent, notamment pour permettre aux adhérents du nord de la France de participer ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la maire de Dhuisy indique notamment « [être] prête à accueillir plus souvent les conseils syndicaux, permettant ainsi aux adhérents du nord de la Loire de se déplacer plus facilement et rapidement ».

Sollicité également par la chambre pour préciser si un changement de siège social avait été effectivement envisagé et les raisons du maintien du choix initial, le président du syndicat A.GE.D.I n'a apporté aucune réponse.

Cette absence de délibération du comité syndical pour le transfert du siège du syndicat dans le Cantal et ce défaut de réponse du président du syndicat pourraient peut-être s'expliquer par le fait que le syndicat A.GE.D.I n'avait pas renoncé à son projet, envisagé en 2007, de déménager les services techniques du Cantal en Seine-et-Marne.

À cette date, sur la base « d'une étude de situation », le président du syndicat A.GE.D.I estimait que l'avenir du syndicat « *n'est pas, n'est plus dans le Cantal* », « *sous peine de voire péricliter et disparaître rapidement cette activité* »<sup>(69)</sup>. Il proposait à ce titre de mobiliser le patrimoine du syndicat A.GE.D.I pour financer le transfert de l'activité en Seine-et-Marne.

La situation et le devenir des personnels du siège technique du syndicat dans le Cantal n'étaient toutefois pas évoqués dans ce courrier.

---

<sup>(66)</sup> Délibération n° 2001-39 du 30 août 2001 du comité syndical de l'A.GE.D.I.

<sup>(67)</sup> Courrier du préfet de Seine-et-Marne au président du syndicat mixte A.GE.D.I en date du 8 novembre 2002 (Archives de la Mairie de Dhuisy).

<sup>(68)</sup> Avis n° 2014-0000 du 26 février 2014.

<sup>(69)</sup> Courrier du président du syndicat au maire de Dhuisy.

Dix ans plus tard, l'activité du syndicat A.GE.D.I n'a ni périclité, ni disparu et elle s'est même fortement développée.

Sur la base de ces constats et des difficultés qu'entraîne la dissociation persistante entre le siège et les services du syndicat, aucun motif ne justifie le maintien du siège de l'A.GE.D.I en Seine-et-Marne.

À la suite du préfet de Seine-et-Marne, la chambre invite le syndicat A.GE.D.I à transférer son siège social dans les locaux qu'il occupe dans le Cantal.

Ce transfert constitue la bonne solution durable que le syndicat recherche depuis 2001.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le préfet de Seine-et-Marne indique que *« concernant la localisation du siège social du syndicat mixte dont les locaux et l'activité principale sont incontestablement situés hors du département de Seine-et-Marne, [il] réitère [sa] demande répétée mais restée infructueuse à ce jour, d'un transfert de ce siège social dans le département du Cantal, lieu qui regroupe les activités du syndicat »*.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat A.GE.D.I indique notamment que *« la localisation du siège du syndicat à Dhuisy n'a rien d'illégal »* et que *« les demandes de la préfecture (...) outre qu'elles sont anciennes (...), n'ont pas davantage de base légale »*.

Toutefois, le syndicat A.GE.D.I précise qu' *« [il] n'est pas fermé à un déménagement de son siège dans le Cantal, et le Conseil syndical se prononcera à ce sujet dès réception du rapport définitif de la chambre »*.

#### **4.2.2. Le nombre d'adhérents doit être précisé en conformité avec la réglementation**

Lors du précédent contrôle de la chambre, le syndicat A.GE.D.I déclarait sur son site internet regrouper 4 800 adhérents dans 64 départements<sup>(70)</sup>.

En juin 2016<sup>(71)</sup>, le syndicat déclarait sur son site internet plus de 6 500 adhérents répartis dans 66 départements<sup>(72)</sup>. Dans sa réponse à la chambre, il revendique d'ailleurs plus de 6 000 adhérents avec les prospects en cours.

Toutefois, le nombre d'adhérents indiqué par le syndicat sur son site internet n'est corroboré par aucun document.

La liste nominative des adhérents au syndicat n'est pas disponible sur son site internet<sup>(73)</sup>, alors qu'il est de plus en plus courant de trouver ce type d'information sur les sites internet des syndicats intercommunaux d'une certaine importance et suivant les principes de transparence. Cette liste n'est pas plus accessible sur l'espace réservé à ses adhérents<sup>(74)</sup>.

En janvier 2014, à la demande de la préfecture de la Seine-et-Marne et dans la perspective des élections du comité syndical au printemps suivant, le président du syndicat indiquait que celui-ci comportait 3 071 membres répartis sur l'ensemble du territoire<sup>(75)</sup>.

---

<sup>(70)</sup> Rapports d'observations définitives de la chambre en date du 8 février 2010.

<sup>(71)</sup> Constats au 15 juin 2016.

<sup>(72)</sup> Constat également fait par le préfet de Seine-et-Marne dans son courrier du 16 mars 2015.

<sup>(73)</sup> Constats au 15 juin 2016.

<sup>(74)</sup> Constats au 15 juin 2016.

<sup>(75)</sup> Courrier du président de l'A.GE.D.I à la préfecture de Seine-et-Marne en date du 20 janvier 2014 pour la mise à jour des adhésions et retraits membres avant les élections locales de mars 2014.

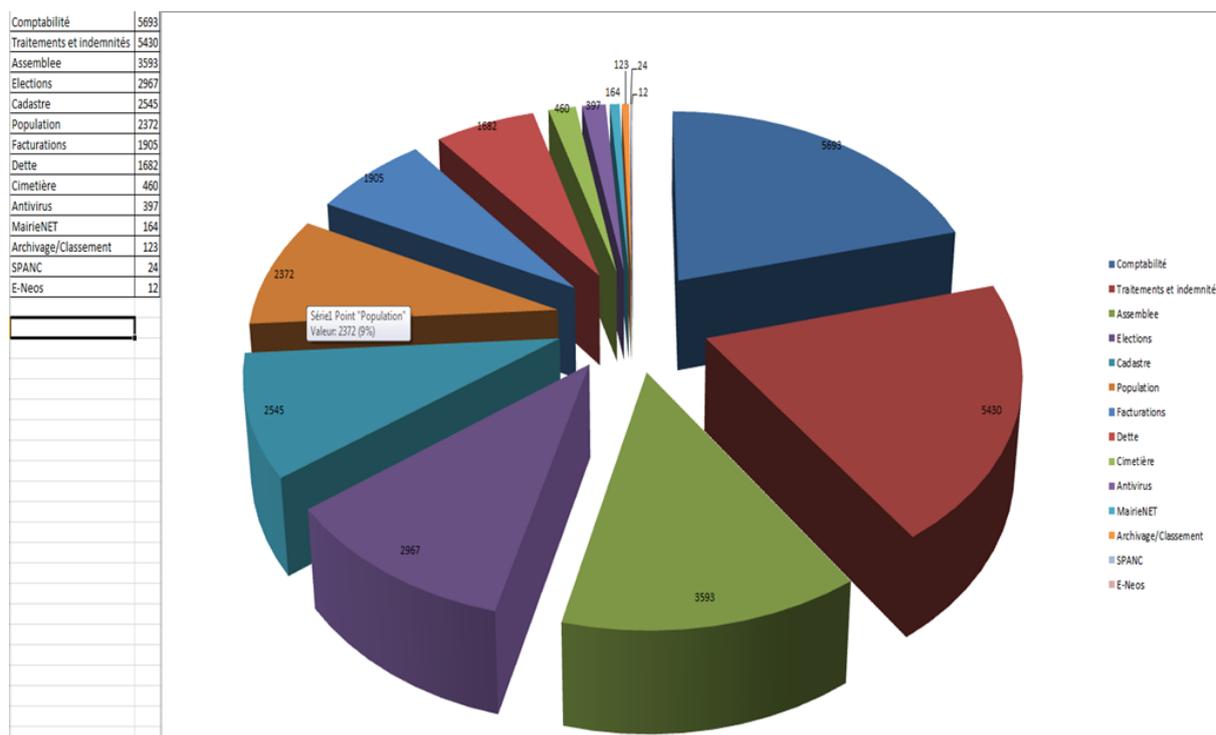
En 2014, le nombre d'électeurs inscrits pour l'élection du comité syndical était de 3 433<sup>(76)</sup>, contre 2 994 en 2008<sup>(77)</sup>.

Au 31 décembre 2015, selon les données produites à la chambre par le président du syndicat A.GE.D.I, le syndicat comptait 3 547 adhérents<sup>(78)</sup>.

Le fichier des contributions 2016 produit par l'A.GE.D.I à l'occasion du contrôle contient 4 400 lignes de facturation, chacune correspondant peu ou prou à un adhérent ou à un non adhérent du syndicat<sup>(79)</sup>.

En partant du nombre de collectivités ayant installé un logiciel du syndicat, on trouve encore une autre indication de son nombre d'adhérents.

**Graphique n° 1 : Nombre de collectivités installées par logiciel au 31 décembre 2015**



Source : A.GE.D.I

Sur la période examinée, les flux de retraits et d'adhésions au syndicat ont été en moyenne, annuellement, de 176 adhérents concernant 54 départements selon les données communiquées.

<sup>(76)</sup> Procès-verbal des opérations de vote du 31 mai 2008.

<sup>(77)</sup> Procès-verbal des opérations de vote du 31 mai 2008.

<sup>(78)</sup> Fichier des adhérents. Réponse au questionnaire initial point 1.4.1.

<sup>(79)</sup> Fichier des cotisations au 14 mai 2016.

**Tableau n° 2 : Flux de retraits et d'adhésions du syndicat A.GE.D.I  
sur la période sous revue**

	2012	2013	2014	2015	Moyen
Retraits	19	54	55	51	
Adhésions	162	168	153	43	
Mouvements	181	222	208	94	176,25

Source : CRC, à partir du fichier des adhésions transmis par le syndicat

Pour gérer ce flux de retraits et d'adhésions, le syndicat A.GE.D.I dispose d'un logiciel de gestion technique interne (GTI). Mais ce logiciel est apparu inadapté au syndicat, qui a engagé sa modernisation.

Les données précises sur les adhérents sont pourtant essentielles. En effet, elles conditionnent la composition du corps électoral amené à élire le comité syndical tous les six ans, et donc la régularité de cette élection en cas de contentieux. Elles sont déterminantes également s'agissant de la régularité des délibérations adoptées par ledit comité syndical au regard des règles de majorité requises conformément au CGCT et aux statuts. La préfecture de Seine-et-Marne rappelait d'ailleurs cette importance au syndicat dans un courrier de 2013<sup>(80)</sup> : la « *connaissance précise de vos adhérents et notamment de leur nombre, est une condition indispensable pour la vérification de la légalité des délibérations (...)* ».

La préfecture de Seine-et-Marne soulignait que « *ces informations sont nécessaires pour calculer les majorités qualifiées fixées par les articles L. 5211-18 et L. 5211-19 du CGCT* », puisqu'aux termes de la loi, les collectivités et groupements membres du syndicat doivent être amenées à se prononcer sur chaque changement de périmètre du syndicat.

Sans connaissance précise des adhérents, il est également difficile d'inscrire le syndicat A.GE.D.I dans les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) le concernant. Ces schémas constituent pourtant, depuis 2010, le cadre de référence pour rationaliser la coopération intercommunale<sup>(81)</sup>.

De même, sans connaissance précise des adhérents, il est difficile sinon impossible, en cas de contentieux, pour les juridictions compétentes d'apprécier le caractère « accessoire » des prestations effectuées par le syndicat pour le compte d'autres collectivités ou organismes non adhérents, et donc de statuer sur la régularité de ses interventions.

En outre, en principe, ces prestations, qui constituent des opérations réalisées au nom et pour le compte de tiers, doivent être individualisées en recettes et dépenses<sup>(82)</sup>. Cette obligation est la traduction budgétaire du principe de spécialité fonctionnelle, permettant de vérifier que le syndicat intervient bien dans le cadre de ses compétences<sup>(83)</sup>.

La chambre rappelle enfin qu'avec l'adoption des nouvelles dispositions de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République en matière de transparence et de responsabilité financière des collectivités territoriales dans un souci notamment de maîtrise des finances publiques, le rapport sur les orientations budgétaires est dorénavant « *obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale* »<sup>(84)</sup>. Cette obligation implique au minimum que le syndicat connaisse et suive le nombre de ses adhérents. Il doit également être mis en ligne sur le site internet, lorsqu'il existe, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État à venir<sup>(85)</sup>.

<sup>(80)</sup> Courrier de la préfecture de la Seine-et-Marne en date du 25 octobre 2013.

<sup>(81)</sup> Article L. 5210-1-1 du CGCT créé par l'article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

<sup>(82)</sup> Article L. 5211-56 du CGCT applicable aux EPCI et applicable par renvoi de l'article L. 5711-1 du même code aux syndicats mixtes fermés.

<sup>(83)</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/exercice-competences-par-lepci-prestations-service-realisees-par-epci-guide-2006>

<sup>(84)</sup> Article L. 5211-36 applicable au syndicat mixte fermé par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT.

<sup>(85)</sup> Article L. 2313-1 du CGCT applicable au syndicat mixte fermé en application de l'article L. 5711-1 du CGCT.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le préfet de Seine-et-Marne indique notamment que *« concernant la liste des adhérents au syndicat, l'absence de périmètre géographique clairement défini fait obstacle, comme rappelé par cette préfecture à de nombreuses reprises, à une gestion rigoureuse des statuts sur ce point. (...) Il n'est pas exclu, comme le relève [par ailleurs] la chambre que des établissements publics tels que des syndicats mixtes demeurent aujourd'hui encore membres de l'A.GE.D.I, nonobstant le caractère fermé de ce dernier syndicat. Il serait alors nécessaire de demander au syndicat de procéder à une nouvelle opération de toilettage de cette liste qui sera acté par arrêté préfectoral »*.

Pour sa part, le syndicat A.GE.D.I indique notamment *« qu'il est exact que le site internet d'AGEDI mentionne 6 500 adhérents, Il s'agit là d'un abus de langage que nous avons d'ores et déjà corrigé, pour dans un souci de clarté n'afficher qu'un nombre indicatif d'adhérents »*. Le syndicat A.GE.D.I revendique désormais sur son site internet plus de 4 500 adhérents présents dans 69 départements ainsi que 6 000 à 6 500 utilisateurs. Une nouvelle infographie a été mise en ligne (cf. annexe n° 1).

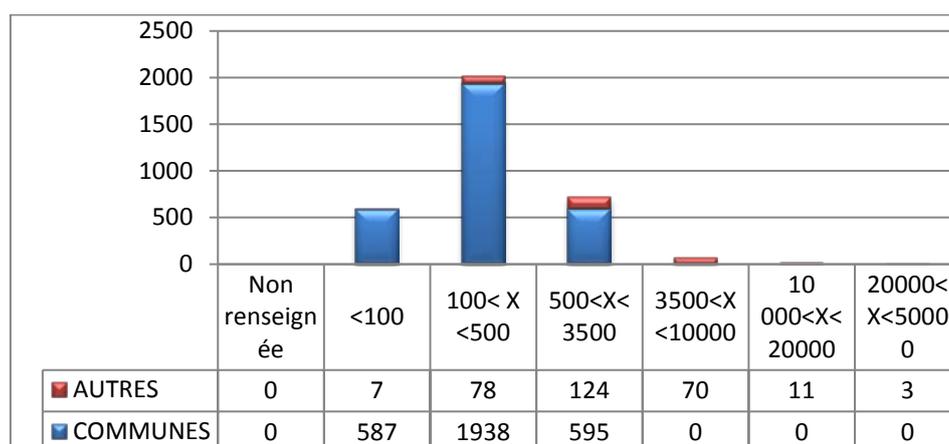
Le syndicat A.GE.D.I indique également que *« concernant l'importance de disposer de données précises soulignée [par la chambre], le syndicat A.GE.D.I ne l'ignore pas, et c'est pourquoi il a engagé — comme souligné [par la chambre]— une modernisation de son outil interne de gestion. (GTI) »* et que *« la modernisation de notre outil évoquée [par la chambre] a justement vocation à renforcer les garanties apportées à la régularité des élections et délibérations du syndicat »* et que *« bien que la dématérialisation ait amélioré le processus, des progrès seront encore nécessaires pour le fluidifier, et les délais administratifs de traitement des adhésions / retraits sont lourds, car, en droit, chaque adhésion ou retrait doit donner lieu à une délibération dans l'assemblée délibérante de chaque membre, ces délibérations étant ensuite transmises en préfecture et centralisées à l'A.GE.D.I. Cela représente 4 500 délibérations à traiter... Il va de soi que cela doit être rationalisé pour économiser le temps et les moyens administratifs. Les mises à jour de la liste officielle des adhérents sont donc groupées, (sinon ce serait 765 000 documents à traiter !) et, dans l'attente de la réception et du traitement des membres, l'A.GE.D.I tient un fichier « provisoire », mais qui ne peut être considéré comme officiel »*.

#### **4.2.3. Les adhérents de petite taille sont répartis sur tout le territoire**

Sur la base des données produites par le syndicat, la chambre a cherché à caractériser ses adhérents, cette information n'étant disponible dans aucun document public récent transmis par le syndicat.

Conformément à l'objet initial de l'association A.GE.D.I, avant sa transformation en syndicat, les adhérents du syndicat A.GE.D.I sont essentiellement des petites communes ou leurs groupements : 97,5 % de ses membres sont des collectivités ou groupements de moins de 3 500 habitants et 59 % de ses membres sont des communes ou groupements compris entre 100 et 500 habitants.

**Graphique n° 2 : Adhérents du syndicat A.GE.D.I par strate démographique au 31 décembre 2015**



Source : CRC à partir des données de l'A.GE.D.I., données non retraitées et non corrigées. 3 413 données valides.

Le syndicat A.GE.D.I compte des adhérents dans 73 départements au minimum, dont 13 concentrent 51 % des adhérents.

Le syndicat A.GE.D.I, dans de très nombreux départements, est présent avec un très faible nombre d'adhérents.

**Tableau n° 3 : Département par nombre d'adhérents au syndicat A.GE.D.I au 31 décembre 2015**

Nombre d'adhérents	Nombre de départements concernés	En pourcentage
0	26	27 %
1<x<5	16	16 %
5<x<10	7	7 %
10<x<20	9	9 %
20<x<30	8	8 %
30<x<40	5	5 %
40<x<50	4	4 %
50<x<60	4	4 %
60<x<70	1	1 %
70<x<80	5	5 %
80<x<90	3	3 %
90<x<100	2	2 %
100<x<150	3	3 %
150<x<200	3	3 %
200<x<300	2	2 %

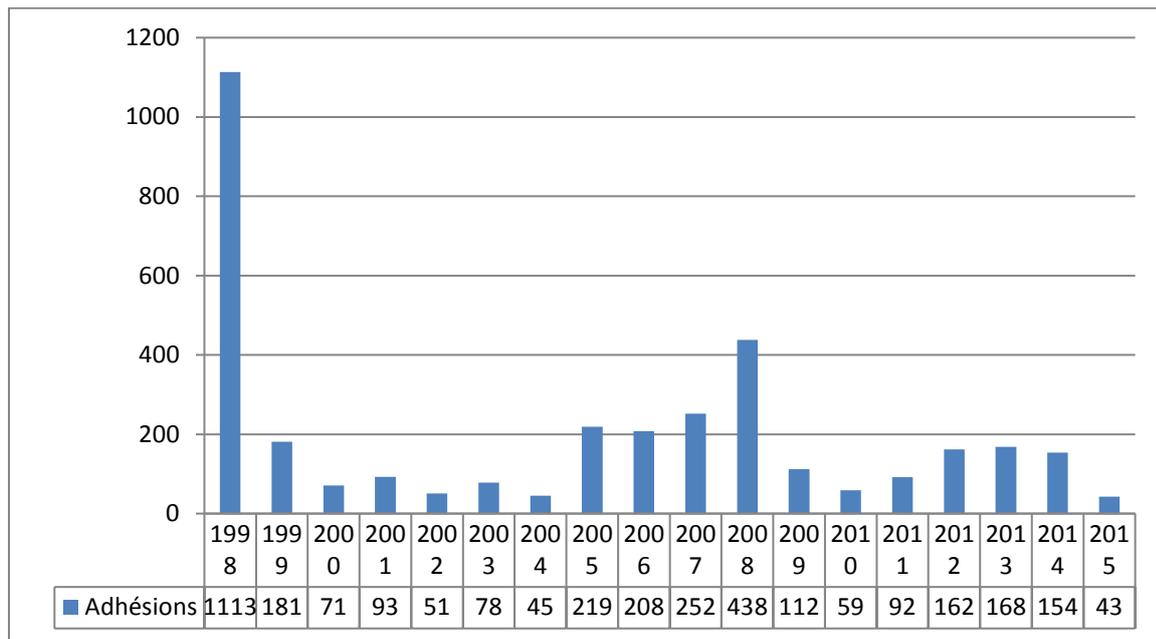
Source / CRC à partir des données de l'A.GE.D.I., données non retraitées et non corrigées

31 % des adhérents du syndicat A.GE.D.I, recensés au 31 décembre 2015, l'étaient déjà en 1998. Le nombre des adhérents-clients du syndicat est passé de 1 113 en 1998 à 3 547 fin 2015, soit un triplement du nombre total de ses membres.

Formellement, à sa création, le syndicat ne comportait que 34 membres<sup>(86)</sup>.

<sup>(86)</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté préfectoral du 22 janvier 1998.

**Graphique n° 3 : Ancienneté des adhérents au syndicat A.GE.D.I**



Source / CRC à partir des données de l'A.GE.D.I., données non retraitées et non corrigées.  
3 539 données valides

#### 4.2.4. Les adhésions par convention sont à clarifier au regard du droit de la commande publique

Au 31 décembre 2015, 52 établissements publics ou privés de divers types (association syndicale autorisée (ASA), association foncière de remembrement (AFR), notamment) étaient liés au syndicat par convention selon les états produits.

Depuis sa création, l'article 2 des statuts du syndicat A.GE.D.I prévoit qu'il peut réaliser son objet social « auprès des collectivités adhérentes et accessoirement auprès de collectivités non adhérentes »<sup>(87)</sup>.

Son règlement intérieur de 1998 prévoyait qu'en complément de la fourniture de prestations aux collectivités locales et aux personnes de droit public, « le syndicat mixte A.GE.D.I pourra fournir ses prestations à des sociétés d'économie mixte (...) ainsi que des associations loi de 1901 dotées de prérogatives de puissance publique ou exerçant une activité para-administrative »<sup>(88)</sup>.

Dans le cadre de la réforme de ses statuts en 2011, le syndicat A.GE.D.I a introduit à l'article 13 concernant l'admission des communes et des groupements de communes, des dispositions prévoyant que « les collectivités ne pouvant adhérer au syndicat en application de l'article L. 5711-4 du CGCT sont admises à passer avec ce dernier une convention de prestation informatique conformément à l'objet syndical et aux mêmes conditions financières que les adhérents ».

Cette nouvelle disposition permet en pratique de maintenir les mêmes conditions financières aux anciens adhérents du syndicat A.GE.D.I qui ont été contraints de le quitter lors de sa transformation en syndicat mixte fermé afin de permettre à son président et ses vice-présidents de continuer de percevoir des indemnités.

<sup>(87)</sup> Article 2 des statuts du syndicat A.GE.D.I produits par le président du syndicat dans sa réponse au questionnaire de la chambre.

<sup>(88)</sup> Article 2 du règlement intérieur produit par le président du syndicat A.GE.D.I dans sa réponse au questionnaire de la chambre.

Le dispositif de conventionnement entre le syndicat A.GE.D.I et les organismes, non adhérents, repose actuellement sur deux délibérations de 2008 qui n'ont pas été modifiées depuis l'adoption des nouveaux statuts<sup>(89)</sup>.

Ce dispositif prévoit deux cas de figure de conventionnement. Une convention peut être non seulement conclue avec des « collectivités » souhaitant adhérer mais pour lesquelles il y a impossibilité administrative mais également à l'initiative des « collectivités » pouvant adhérer mais faisant le choix d'être liées par une convention. Dans ce dernier cas, les tarifs appliqués sont ceux appliqués aux adhérents, augmentés d'un coefficient de 1,5. Depuis l'adoption des nouveaux statuts du syndicat, cette majoration n'est plus possible.

La chambre rappelle que si, sur le principe, dès lors que les statuts l'autorisent, et dans les conditions prévues par la réglementation, un syndicat mixte peut réaliser des prestations de service pour le compte d'organismes non adhérents au syndicat, ces prestations doivent s'inscrire pour les entités bénéficiaires qui y sont soumises, dans le cadre du droit de la commande publique. Il en résulte une obligation de publicité et de mise en concurrence, hormis pour les personnes publiques, dans le cas des conventions conclues pour « *la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de [leurs] attributions* »<sup>(90)</sup> ou dans

le cas où le syndicat mixte interviendrait en tant que centrale d'achat comme le rappelle la direction générale des collectivités territoriales<sup>(91)</sup>. Or, questionné sur ce point, le syndicat ne fait état d'aucune réponse à des appels d'offres pour aucune des différentes prestations qu'il réalise au profit des organismes clients, non adhérents<sup>(92)</sup>.

À cet égard, la chambre rappelle que l'intervention d'un syndicat mixte ne doit avoir ni pour objet ni pour effet de faire échapper les collectivités et tous autres organismes qui recouraient à ses services, aux règles de publicité et de mise en concurrence du droit de la commande publique, dans les cas où ils y sont soumis.

En outre, l'activité du syndicat avec des non adhérents ne peut être qu'accessoire.

#### **4.2.5. Certaines adhésions doivent être mises en cohérence avec les statuts du syndicat afin de respecter la réglementation**

D'un examen non exhaustif des données individuelles produites par le syndicat A.GE.D.I à propos de ses adhérents et au regard des informations disponibles sur leur statut, il ressort qu'adhérent encore au syndicat des syndicats mixtes, alors que ses statuts de syndicat mixte fermé l'interdisent depuis 2011.

Il en résulte que le corps électoral qui a désigné le comité syndical en 2014 n'avait pas une composition régulière.

---

<sup>(89)</sup> Délibération n° 2008-37 (date inconnue) relative aux tarifs cotisations des collectivités en convention et délibération n° 2008-50 (date inconnue) relative à la modification de la convention de prestations non adhérents.

<sup>(90)</sup> Articles L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT.

<sup>(91)</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/exercice-competences-par-lepci-prestations-service-realisees-par-epci-guide-2006> ; Note du ministère de l'intérieur du 6 juin 2015 à destination du préfet de Seine-et-Marne sur la situation du syndicat A.GE.D.I – II Les pratiques commerciales de la structures p. 2 ; CJCE, 13 juin 2013, aff. C-386/11 Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co Kg C/ Kreis Düren.

<sup>(92)</sup> Réponse du syndicat A.GE.D.I au questionnaire initial de la chambre.

**Tableau n° 4 : Adhérents du syndicat A.GE.D.I ne pouvant l'être (exemples)**

Nom de la collectivité	C P	Ville	Nombre hab.	Date d'adhésion
SM du Pays Couserans	09190	Saint Lizier	3 600	06/12/2003
SM SYCOSERP	09200	Saint Girons	6 726	04/11/2005
SM SCOT Haut Cantal Dordogne	15270	Champs sur Tarentaine	3 200	20/11/2015
SM de la Rivière Drôme	26026	Valence	44 000	11/02/2008
SMICTOM du Chinonais	37502	Chinon	74 010	22/12/1998
SM du Bassin de la Rance et du Célé	46100	Figeac	9 800	15/03/2008
SM du Haut Lavedan	65400	Argeles Gazost	3 241	17/04/2001

Source : fichiers des adhérents et des mouvements d'adhérents produits par l'A.GE.D.I. / C.P : code postal

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat mixte Rivière Drôme et ses affluents indique qu'il n'est pas membre du syndicat A.GE.D.I, mais qu'il est lié à ce dernier par convention depuis 2008<sup>(93)</sup>.

#### **4.2.6. Le large type de clientèle ciblé par le syndicat A.GE.D.I**

Dans le cadre de la refonte de ses systèmes d'information de gestion de ses prestations, le syndicat a établi un projet de cahier des charges destiné à la nouvelle version du logiciel technique interne (GTI). Ce projet permet de mieux connaître quels sont les « clients » ciblés par le syndicat A.GE.D.I.

Ce cahier des charges précise qu'« à l'origine, les structures qui souhaitaient adhérer au syndicat pour bénéficier de ses prestations étaient principalement des collectivités locales. Et le logiciel actuel GTI a été développé en ce sens. Cependant, le syndicat propose désormais des prestations à des structures privées telles que des associations par le biais de convention »<sup>(94)</sup>.

Le cahier des charges détaille les clients potentiels du syndicat.

<sup>(93)</sup> Réponse assortie notamment d'une convention.

<sup>(94)</sup> Cahier des charges Nouvelle version – Logiciel de Gestion Technique Interne (GTI), page 7.

**Encadré n° 1 : Informations requises sur les adhérents au syndicat A.GE.D.I  
pour la nouvelle version du logiciel GTI**

La liste ci-dessous comprend les informations qui pourront être renseignées par les utilisateurs lors de la création d'une fiche « Adhérent ». Les informations qui seront obligatoires sont signalées par ce symbole : (\*).

(...)

Type de structures (\*) : publique ou privée.

Dans le cas d'une structure publique :

Type de collectivité : Commune, Commune Nouvelle, EPL, Département ou Région.

Type d'EPL : CCAS/CIAS, EHPAD, OPH, Syndicat mixte, Syndicat intercommunal, Communauté de Communes, Communauté d'Agglomération, etc.

Dans le cas d'une structure privée :

Type de structure : Association, Entreprise, etc.

Type d'association : ASA, AFR, AFP, etc...

Type d'entreprise : camping, agence, etc...

Une structure privée ne peut adhérer directement au syndicat intercommunal A.GE.D.I. Elle sera conventionnée avec ce dernier si elle souhaite bénéficier de ses prestations. Quant aux collectivités, elles peuvent adhérer ou être conventionnées.

Ainsi, les informations suivantes devront être renseignées également pour les collectivités territoriales :

Adhérent : oui ou non.

Conventionné : oui ou non.

État de réception de la délibération : en attente (par défaut) ou reçue.

Date de réception de la délibération

Informations sur le délégué : nom, adresse et contact.

*Source : projet de cahier des charges Nouvelle version – Logiciel de gestion technique interne (GTI), pages 11 et 12*

Il ressort de ce cahier des charges que le syndicat n'a pas renoncé à offrir ses services à un ensemble d'acteurs publics relevant du périmètre d'un syndicat mixte ouvert et non fermé, et au-delà, à un ensemble d'acteurs privés.

Or conformément à ses statuts, les adhérents du syndicat A.GE.D.I ne peuvent être que des collectivités et des syndicats de communes, des communautés de communes, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, des syndicats d'agglomération nouvelle et des métropoles, conformément à l'article L. 5210-1-1 A du CGCT.

Toutes les autres structures ne peuvent adhérer au syndicat. Elles relèvent de l'activité accessoire du syndicat.

Dans ce cadre, la chambre demande que tous les systèmes d'information et tous les fichiers produits par le syndicat, y compris les rôles annuels transmis au comptable public, fassent clairement la distinction entre les adhérents et les non adhérents, en application de l'article L. 5210-1-1 A du CGCT et que le syndicat détaille annuellement le chiffre d'affaires réalisé avec les deux clientèles afin de pouvoir justifier, en cas de contentieux, de la régularité de ses interventions.

#### **4.2.7. Le taux de participation des adhérents aux élections du comité syndical est faible**

Depuis la création du syndicat A.GE.D.I, ses statuts prévoient que chaque adhérent est représenté par un délégué à une assemblée spéciale. Celle-ci est chargée de désigner, 1 fois tous les 6 ans, le comité syndical de l'A.GE.D.I composé depuis sa création de 13 membres titulaires et de 13 membres suppléants, élus par scrutin de liste, sans panachage, raturage ou modification de liste. Un même délégué peut représenter 2 organismes adhérents.

Entre deux scrutins, l'assemblée spéciale des délégués ne joue aucun rôle et elle n'exerce aucun contrôle sur l'activité du comité syndical, ce qui souligne l'importance de la mise en place du rapport d'activités prévu à l'article L. 5211-39 du CGCT<sup>(95)</sup>.

En 2008 le nombre d'électeurs inscrits était de 2 994<sup>(96)</sup> et en 2014 de 3 433<sup>(97)</sup>, en progression de 12,7 %.

En 2008, au vu des procès-verbaux des opérations de vote, le taux de participation à l'élection du comité syndical était de 54,6 %<sup>(98)</sup> et en 2014<sup>(99)</sup> de 54,2 %<sup>(100)</sup>, le nombre de votants ayant progressé dans la même proportion que le nombre d'électeurs inscrits (12,2 %). Il s'en déduit qu'un peu plus d'un adhérent-client sur deux participe de manière effective à la désignation de la gouvernance du syndicat.

La faible participation effective des adhérents-clients se pose de façon structurelle depuis la création du syndicat. En effet, dès 1999, son président actuel relevait « *qu'un fossé se crée progressivement avec les utilisateurs, devenus adhérents, sans avoir bien tous compris ce qui s'est passé* »<sup>(101)</sup>. Toutefois, il convient de rappeler qu'un des objectifs poursuivis lors de la transformation de l'association en syndicat était de supprimer des assemblées générales annuelles lointaines et coûteuses<sup>(102)</sup>.

#### **4.2.8. La composition du comité syndical sera appelée à évoluer dans le cadre de la réforme territoriale**

Depuis sa création, le comité syndical de l'A.GE.D.I est composé de 13 membres titulaires et 13 membres suppléants.

La réglementation applicable à ce type de syndicat, pendant la période examinée, autorisait ses membres à désigner comme délégué « *tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal* »<sup>(103)</sup>. Il en résultait que les membres du comité syndical d'un syndicat mixte fermé comme l'A.GE.D.I pouvaient ne pas disposer d'un mandat électif local.

Dans ce cadre, le syndicat A.GE.D.I présente la particularité de disposer d'un comité syndical dont un nombre très important de ses membres ne dispose d'aucun mandat d'élu local « *mais sont choisis en raison de leur intérêt pour la chose publique et l'informatique ou compétents en collectivités : secrétaires de mairies* »<sup>(104)</sup>.

Ainsi, le comité syndical pour la période allant de 2008 à 2013 comptait 46 % de membres titulaires sans mandat électif local. Celui installé en 2014 en compte 69 %. Depuis la création du syndicat A.GE.D.I, son président et son 1<sup>er</sup> vice-président notamment, sont des délégués qui ne disposent pas de mandat d'élu local<sup>(105)</sup>.

---

<sup>(95)</sup> « Les délégués de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale ».

<sup>(96)</sup> Procès-verbal des opérations de vote du 31 mai 2008.

<sup>(97)</sup> Procès-verbal des opérations de vote du 31 mai 2008.

<sup>(98)</sup> Procès-verbal des opérations de vote du 31 mai 2008.

<sup>(99)</sup> Procès-verbal des opérations de vote du 31 mai 2008.

<sup>(100)</sup> Procès-verbal des opérations de vote du 31 mai 2008.

<sup>(101)</sup> Lettre du président du syndicat A.GE.D.I du 14 mars 1999.

<sup>(102)</sup> L'avis d'A.GE.D.I de décembre 1997.

<sup>(103)</sup> Article L. 5711-1 du CGCT.

<sup>(104)</sup> Compte rendu du comité syndical du 19 novembre 2015 – Loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République).

<sup>(105)</sup> Les intéressés sont actuellement délégués respectivement des communes de Poggio Marinaccio (20) et de Saint-Pierre (15), selon les données communiquées par le président du syndicat A.GE.D.I.

**Tableau n° 5 : Statut des membres titulaires et suppléants du comité syndical  
du syndicat A.GE.D.I**

	2008/2014	2014/2020
<b>Titulaires</b>	13	13
Délégués non élus	6	9
Délégués élus	7	4
<b>Suppléants</b>	13	13
Délégués non élus	9	5
Délégués élus	4	8
	46 %	69 %

Source : CRC, à partir des données individuelles produites par le syndicat

La faculté de désigner tout citoyen éligible au conseil municipal d'une commune pour la représenter au sein d'un syndicat intercommunal résulte de la loi fondatrice du 22 mars 1890 (art. 171). D'après le projet primitif de la loi de 1890, le comité syndical devait toujours se composer de délégués nommés par les conseils municipaux. Mais le Sénat a considéré que l'appui, notamment financier, apporté par les départements aux syndicats justifiaient que les conseillers généraux aient la faculté de se faire représenter au comité. Cette disposition a par la suite été maintenue, eu égard au développement des organismes de coopération intercommunale et à la complexité croissante des affaires communales et intercommunales. La conjugaison de ces deux évolutions exigeait, en effet, une disponibilité accrue des élus et une capacité d'expertise dans des domaines requérant une technicité particulière. Le recours à des personnalités extérieures aux conseils municipaux permettait d'y répondre.

Pour autant, l'intention initiale du législateur ayant donné lieu à des détournements et abus, la question du maintien de cette disposition était régulièrement discutée par les parlementaires depuis le début des années 80<sup>(106)</sup>. Dans le cadre de la dernière réforme territoriale, cette possibilité a été supprimée par le législateur.

À compter des prochaines échéances électorales municipales et intercommunales, soit à compter du 1<sup>er</sup> mars 2020, seuls des élus locaux pourront être délégués au sein de syndicats mixtes fermés<sup>(107)</sup>.

Cette évolution aura une incidence majeure sur les organes dirigeants de l'A.GE.D.I, qui s'en trouveront profondément modifiés.

Dans le compte-rendu du comité syndical du 19 novembre 2015, les membres du comité syndical ont d'ailleurs constaté que « les nouvelles formes de désignation des responsables risquent fort de remettre en cause l'existence même de l'A.GE.D.I dès 2020 ».

#### **4.2.9. La confusion des rôles de délégué titulaire et suppléant est forte**

Depuis la création du syndicat, le comité syndical est composé de 13 membres titulaires complétés de 13 suppléants.

Les statuts et le règlement intérieur concernant la « gouvernance » du syndicat précisent que le nombre de délégué ayant pouvoir pour délibérer est de 13 pris dans l'ordre du tableau après élection du président et des 4 vice-présidents<sup>(108)</sup>.

<sup>(106)</sup> <http://www.senat.fr/questions/base/1995/qSEQ950811884.html>

<sup>(107)</sup> 2<sup>ème</sup> alinéa de l'art. L. 5711-1 du CGCT : « pour l'élection des délégués des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter uniquement sur l'un de ses membres ».

<sup>(108)</sup> Article 15 des statuts de 2008 et de 2014.

De l'examen des ordres du jour et des délibérations du comité syndical sur la période sous revue, il ressort que, les membres titulaires comme les suppléants sont présents aux séances du comité syndical et participent à ses travaux. Le syndicat a pris l'habitude de faire émarger les 13 titulaires et les 13 suppléants, quand bien même les titulaires sont présents, sans distinction de qualité<sup>(109)</sup>. Il en va de même des actes budgétaires qui peuvent être signés par l'ensemble des membres titulaires et suppléants<sup>(110)</sup>. Toutefois, les pratiques du syndicat ne sont pas homogènes d'un comité à l'autre.

Cette pratique pourrait poser des difficultés quant à la régularité des délibérations du comité syndical, en cas de contentieux.

Ainsi, en 2012<sup>(111)</sup>, le syndicat a délibéré sur le retrait de la délégation accordée à un vice-président élu en 2008 et son remplacement, ces décisions étant motivées en pratique par le fait que l'intéressé était intervenu en faveur d'une salariée licenciée par le syndicat, contentieux non clos à ce jour en l'état des informations de la chambre<sup>(112)</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat A.GE.D.I n'a pas précisé l'état d'avancement de ce contentieux ni, notamment, si des recours sont toujours pendants.

Dans le courrier adressé au président du syndicat contestant les délibérations prises par le comité syndical<sup>(113)</sup>, la préfecture de Seine-et-Marne a noté que « *les délibérations font apparaître une confusion entre la qualité de délégué titulaire et de délégué suppléant.*

Conformément aux dispositions de l'article L. 5212-7 du CGCT, les suppléants sont appelés à siéger avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des titulaires. À cet égard, l'article 7 des statuts du syndicat indique que ce sont les délégués titulaires qui procèdent à l'élection des membres du bureau. En l'espèce, le syndicat A.GE.D.I compte 13 délégués titulaires. Ce sont ces délégués qui sont convoqués aux réunions du comité syndical. En cas d'empêchement, un délégué titulaire pourra être représenté par l'un des 13 délégués suppléants.

Or s'agissant des délibérations en question, les suppléants ont pris part au même titre que les titulaires : un titulaire est représenté par un autre titulaire et un titulaire représente une suppléante.

En second lieu, par courrier du 29 mai 2012, vous précisez que le nouveau vice-président élu est issu de la liste des délégués suppléants. Or, un suppléant, qui pourrait n'être jamais appelé à siéger au sein de l'organe délibérant, si le titulaire participe régulièrement à ses séances, ne peut être élu à des fonctions de vice-président ou membre du bureau. Le nouveau devra être élu parmi les 13 délégués titulaires. En outre, s'agissant de (...), je vous informe que l'éventuelle perte de sa fonction de vice-président au sein du bureau n'entraînera pas la perte de sa qualité de délégué titulaire ».

---

<sup>(109)</sup> Cf. par exemple liste de présence aux réunions du 11 octobre 2014, 24 novembre 2014, 28 février 2015.

<sup>(110)</sup> Cf. par exemple le budget primitif 2012.

<sup>(111)</sup> Délibérations n° D 2012-12 et n° D 2012-13 du 25 mai 2012.

<sup>(112)</sup> Cf. par exemple le compte rendu du comité syndical du 30 mai 2015 – Inscription à l'ordre du jour du dossier (...) – A.GE.D.I.

<sup>(113)</sup> Courrier de la préfecture du 16 juillet 2012.

Pour permettre à ce délégué suppléant d'être inscrit sur la liste des délégués titulaires et d'accéder au poste de vice-président, un membre titulaire « *a demandé à ne plus être membre titulaire du comité mais suppléant. En effet ses activités d'élu (Maire et président d'une communauté de communes) et son activité professionnelle ne lui permettent pas d'être suffisamment présent pour A.GE.D.I, le [futur vice-président] qui était le premier suppléant dans le tableau devient titulaire* »<sup>(114)</sup>.

L'intéressé étant 6<sup>ème</sup> suppléant lors de l'élection de 2008, soit 19<sup>ème</sup> sur une liste de 26 délégués (13 titulaires et 13 suppléants), cette situation traduisait un fort désengagement des membres élus du comité syndical entre 2008 et 2012 puisqu'entre ses 2 dates près de 20 % de ses membres ont abandonné leur fonction initiale<sup>(115)</sup>. Ces départs sont l'une des manifestations des difficultés de gouvernance du syndicat.

La chambre rappelle que le nombre maximum de délégués suppléants pouvant valablement émarger et participer aux délibérations doit correspondre strictement au nombre de titulaires absents que ceux-ci remplacent selon les statuts et le règlement intérieur du syndicat.

Comme souligné plus loin, la chambre note que la composition des commissions ne respecte pas non plus la distinction entre les délégués titulaires et les délégués suppléants.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat A.GE.D.I indique notamment que « (...) *que nous sommes dans l'ensemble en désaccord avec ce qu'écrit [la chambre] à propos d'une confusion entre délégués et titulaires, phénomène qui reste éminemment marginal dans nos pratiques et que nous veillerons cependant à éradiquer totalement* ».

#### **4.2.10. L'absence de débat d'orientations budgétaires n'est pas justifiée**

De l'examen des ordres du jour et des délibérations sur la période sous revue, il ressort l'absence totale de débat d'orientations budgétaires précédant l'adoption du budget, contrairement aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, applicable à un syndicat mixte par renvoi des articles L. 5211-36 et L. 5711-1 du même code. Ces dispositions prévoient que le budget d'un syndicat comportant au moins une commune de plus de 3 500 habitants est obligatoirement précédé d'un débat d'orientation budgétaire (DOB)<sup>(116)</sup>.

En l'espèce, le syndicat A.GE.D.I est concerné puisqu'il comprend, notamment, comme membre la commune d'Ussel [dont la maire est vice-présidente du syndicat, Mme Dufour], comptant près de 10 000 habitants.

La chambre relève que le règlement intérieur du syndicat n'a prévu cette formalité que de manière facultative, puisqu'en son article 23<sup>(117)</sup>, il dispose que « *le débat d'orientation budgétaire, s'il est nécessaire, aurait lieu dans le courant des mois d'août à octobre (...)* ».

<sup>(114)</sup> Compte-rendu du comité syndical du 30 août 2012.

<sup>(115)</sup> Procès-verbal des opérations de vote du 31 mai 2008. L'historique des départs du comité syndical et leur régularité n'ont pas été examinés par la chambre.

<sup>(116)</sup> Article L. 5211-36 du CGCT, applicable aux syndicats mixtes fermés par renvoi de l'article L. 5711-1 du même code : « *les articles L. 2312-1 et L. 2313-1 ne s'appliquent qu'aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compte plus de 10 000 habitants et comprend au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le rapport sur les orientations budgétaires prévu au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 comporte la présentation mentionnée au troisième alinéa du même article L. 2312-1. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.* ».

<sup>(117)</sup> Article 24 du règlement intérieur de 2008 et article 23 du règlement intérieur de 2014 (« règlement gouvernance »).

Or la tenue du débat d'orientations budgétaires est une étape obligatoire dans le cycle budgétaire et une formalité substantielle puisqu'en l'absence de délibération en prenant acte, l'adoption du budget primitif est irrégulière (TA de Versailles, 28 décembre 1993, commune de Fontenay-le-Fleury). Sur la période examinée, la chambre constate par conséquent que tous les budgets du syndicat A.GE.D.I ont été adoptés de manière irrégulière.

Les conditions de la tenue de ce débat (notamment les délais) et les informations devant être portées à la connaissance des membres du comité syndical dans ce cadre ont fait l'objet d'une importante jurisprudence visant à une meilleure information de ces derniers.

Le plus, avec l'adoption des dispositions de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République en matière de transparence et de responsabilité financière des collectivités territoriales et dans un souci notamment de maîtrise des finances publiques, le rapport présenté au comité syndical doit porter « *sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* » et comporter dorénavant une « *présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* »<sup>(118)</sup>.

En conclusion, la chambre relève que le syndicat A.GE.D.I ne respecte pas ses obligations législatives et réglementaires en matière de débat d'orientations budgétaires.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat A.GE.D.I indique « *que lors d'un prochain conseil syndical sera prise une délibération supprimant de l'article 23 du règlement intérieur la mention « s'il est nécessaire » à propos du D.O.B (...)* ».

#### **4.2.11. Les multiples délibérations relatives aux tarifs des prestations doivent être mieux intégrées dans le cycle budgétaire**

Aux termes des dispositions combinées des statuts et des règlements intérieurs du syndicat A.GE.D.I, les prestations qu'il facture à ses adhérents-clients constituent des prestations d'installation et une prestation de maintenance, appelée contribution annuelle<sup>(119)</sup>.

Ni le site internet de l'A.GE.D.I ni l'intranet réservé à ses adhérents ne présentent les conditions financières d'intervention du syndicat.

Dans le cadre de la refonte de ses systèmes d'information de gestion déjà mentionnée, un projet de cahier des charges a été établi pour la nouvelle version du logiciel technique interne (GTI) et ce cahier des charges précise la politique de facturation actuelle.

Il explique qu'« *afin d'appliquer des tarifications standardisées à l'ensemble des adhérents, un système a été mis en place qui prend en compte le type d'adhérent et leur nombre d'habitant. Cependant, la multitude des types d'adhérent rend complexe cette tarification et des cas particuliers surviennent régulièrement. C'est pour cela qu'il serait souhaitable que les calculs soient le plus automatisés possibles selon les principes énoncés ci-après mais que les tarifs puissent tout de même être modifiables pour les cas particuliers.*

*Les montants des devis seront calculés en fonction des tarifs des prestations demandées et du droit d'entrée qui, rappelons-le, n'est applicable qu'aux adhérents, faisant leur première demande de devis auprès d'A.GE.D.I.*

---

<sup>(118)</sup> Article L. 5211-36 du CGCT applicable aux syndicats mixtes fermés en application de l'article L. 5711-1 du CGCT.

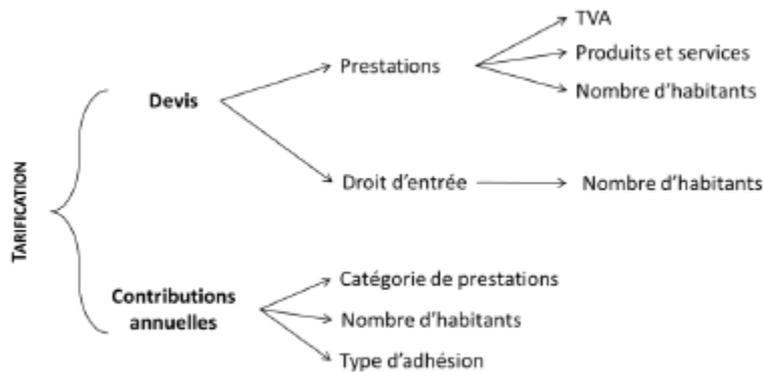
<sup>(119)</sup> Articles 11 et 13 des règlements statutaires de 1998 et 2013 produits par le syndicat.

*Pour calculer le tarif d'une prestation, il faudra prendre en compte le montant du produit ou service demandé, de sa quantité et de sa TVA. Les montants des produits et services sont catégorisés en fonction du nombre d'habitants présents sur la ou les communes de l'adhérent. Le choix du nombre d'habitants se fera de manière automatique ou manuelle selon les cas particuliers (...).*

*Le montant du droit d'entrée ne sera calculé qu'en fonction du nombre d'habitants.*

*Les contributions annuelles sont facturées à chaque adhérent (structure adhérente ou conventionnée) sur la période allant du 1<sup>er</sup> novembre de l'année N-2 au 31 octobre de l'année N-1. Le calcul du montant de la contribution qui sera demandé à chaque adhérent dépend de la catégorie de prestations que lui sont fournis, de son type d'adhésion au syndicat (adhérent ou conventionné) et de son nombre d'habitants ».*

#### **Graphique n° 4 :Principes de tarification appliqués par le syndicat A.GE.D.I.**



Source : projet de cahier des charges nouvelle version – Logiciel de gestion technique interne (GTI)

Sous réserve d'inventaire, les délibérations relatives aux prestations facturées par le syndicat à ses adhérents-clients, applicables sur la période examinée, sont listées dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 6 : Délibérations relatives aux tarifs pratiqués par le syndicat A.GE.D.I.**

Délibération	Principales dispositions de la délibération
Délibération n° 2003-24 non datée	Tarifs licences d'usage et prestation : Tarif d'installation des logiciels + prix de formations (hors Polynésie)
Délibération n° 2008-07 non datée	Fixation des contributions annuelles
Délibération n° 2008-15 du 9 février 2008	Tarifs contributions spécifiques (suite) – revalorisation des tarifs non actualisés depuis 2001
Délibération n° 2008-48 du 17 octobre 2008	Tarifs Mairie-Net
Délibération n° 2011-37 du 25 juin 2011	Formation des nouvelles secrétaires
Délibération n° 2012-004 du 10 mars 2012	Tarifs licences d'usage et prestation pour la Polynésie française : tarif d'installation (tarifs de groupe +/- 40 logiciels).
Délibération n° 2012-033 du 8 décembre 2012	Tarifs ND4S : licence, mise à jour, prestation : réalisation de la déclaration dématérialisée des données sociales en lien avec Win-Pay. (tarif de la licence, mise à jour gratuite et tarif de la prestation selon le nombre d'agents).
Délibération n° 2012-034 du 8 décembre 2012	Tarif E-Néos (applicatif lié à la petite enfance)
Délibération n° 2012-038 du 8 décembre 2012	Contributions annuelles – Revalorisation des contributions arrêtées pour 2010
Délibération n° 2013-006 du 23 mars 2013	Tarifs Pack- Démat. et certificat RGS – changement de prestataire du certificat électronique
Délibération n° 2013-44 du 30 novembre 2013	Tarifs ND4S : mise à jour gratuite, prestations suspendues pour cette année.
Délibération n° 2013-45 du 30 novembre 2013	Tarifs Pack Démat. et certificats RGS : revalorisation
Délibération n° 2014-039 du 11 octobre 2014	Modification des tarifs : « Pack DEMAT » et certificats RGS.
Délibération n° 2014-043 du 25 novembre 2014	Tarifs ND4S
Délibération n° 2014-044 du 25 novembre 2014	Tarifs Pack Démat. et certificats RGS
Délibération n° 2015-009 du 28 février 2015	Nouveaux tarifs prestations (certains tarifs)
Délibération n° 2015-019 du 30 mai 2015	Tarifs Démat. – Complément
Délibération n° 2015-23 du 28 juillet 2015	Tarifs Majics 2015
Délibération n° 2015-030 du 24 février 2015	Tarif Marie-Net
Délibération n° 2015-40 du 19 novembre 2015	Tarifs communes nouvelles
Délibération n° 2015-043 du 19 novembre 2015	Tarifs ND4S 2015
Délibération n° 2016-11 du 4 mars 2016	Tarifs des contributions syndicales annuelles des membres à partir de 2016

Source : CRC à partir des délibérations produites par le syndicat.

Depuis la création du syndicat, le calendrier et les modalités de fixation de ces prestations sont strictement encadrés par son règlement intérieur « statutaire ».

Celui-ci prévoit que « les prestations fournies par l'A.GE.D.I donnent lieu à facturation dans les conditions définies chaque année dans le comité syndical au moment du vote du budget et portée à connaissance des adhérents dans le courant du mois de décembre afin que la collectivité puisse en connaissance de cause décider de maintenir ou de mettre fin à sa qualité de membre pour l'année suivante avant le 30 janvier »<sup>(120)</sup>.

Son règlement intérieur relatif à sa gouvernance interne prévoit pour sa part « que le budget primitif est voté avant le 15 décembre et porté à la connaissance des collectivités membres (montant des contributions de l'année suivante) ».

Or il ressort du tableau ci-dessus que le comité syndical délibère en continu, sans consolider les redevances demandées dans un seul et même document. Cela rend difficile la lecture de sa politique tarifaire globale ainsi que sa prise de connaissance en amont par ses adhérents-clients, comme prévu au règlement statutaire susvisé. Ces données devraient toutefois leur permettre de « décider de maintenir ou de mettre fin à [leur] qualité de membre pour l'année suivante avant le 30 janvier ». Ainsi la prestation de maintenance 2016 (appelée contribution annuelle) a été votée en mars 2016.

<sup>(120)</sup> Article 13 du règlement intérieur du syndicat A.GE.D.I dans sa rédaction de 2012.

La chambre considère, sur ces bases, qu'une délibération annuelle unique du comité syndical de l'A.GE.D.I devrait être adoptée, récapitulant l'intégralité des prestations offertes, leur contenu et leur prix, y compris lorsqu'ils sont inchangés par rapport à l'année précédente dans un souci de transparence et d'intelligibilité pour les adhérents-clients compte tenu de la diversité des prestations offertes et de leur modalité de tarification.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat A.GE.D.I indique « (...) [prévoir] que soit adoptée une délibération annuelle unique récapitulant l'intégralité des prestations offertes et leur contenu, ainsi que les conditions de calcul de la contribution syndicale, y compris lorsque ces prestations et conditions sont inchangées, cela dans un souci de transparence pour les collectivités membres ».

#### **4.2.12. Le fonctionnement du bureau est à améliorer**

Le syndicat comprend un bureau composé statutairement d'un président et de quatre vice-présidents conformément à l'article L. 5211-10 du CGCT applicable à l'A.GE.D.I<sup>(121)</sup>.

Comme indiqué pour le comité syndical précédemment, la composition initiale du bureau de 2008 a été également fortement renouvelée, puisqu'en 2012, sous réserve d'inventaire, trois des quatre vice-présidents issus des élections de 2008 n'occupaient plus leur fonction et l'un des successeurs a été démissionné de ses fonctions par le comité syndical (...), décision motivée par le fait que l'intéressé est intervenu en faveur d'une salariée licenciée par le syndicat (...).

Au printemps 2016, sous réserve d'inventaire, le 1<sup>er</sup> vice-président issu des élections de 2014 avait démissionné de ses fonctions<sup>(122)</sup>. L'intéressé, ancien président de l'association l'A.GE.D.I, membre du comité syndical du syndicat A.GE.D.I depuis 1998, avait déjà démissionné en 2005 de ses fonctions de vice-président dans le cadre d'un différend concernant la gestion des ressources humaines du syndicat<sup>(123)</sup>. L'intéressé n'a pas répondu sur ce point aux observations provisoires de la chambre, la préfecture de Seine-et-Marne, confirmant pour sa part avoir accepté sa démission.

En application des dispositions de l'article 8 des statuts, le bureau du syndicat peut exercer par délégation une partie des attributions du comité syndical, à l'exception du vote du budget, de l'approbation du compte administratif et des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée du syndicat.

En pratique, le comité syndical a délégué de larges attributions au bureau, « considérant que les réunions du comité syndical ne peuvent avoir lieu aussi fréquemment que nécessaire compte tenu de l'éloignement des membres [et] qu'un certain nombre de décisions doivent pouvoir être prises rapidement pour assurer un bon fonctionnement du syndicat »<sup>(124)</sup>.

---

<sup>(121)</sup> « Le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant, ni qu'il puisse excéder quinze vice-présidents. Pour les métropoles, le nombre de vice-présidents est fixé à vingt. Toutefois, si l'application de la règle définie à l'alinéa précédent conduit à fixer à moins de quatre le nombre des vice-présidents, ce nombre peut être porté à quatre. L'organe délibérant peut, à la majorité des deux tiers, fixer un nombre de vice-présidents supérieur à celui qui résulte de l'application des deuxièmes et troisièmes alinéas, sans pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif et le nombre de quinze ou, s'il s'agit d'une métropole, de vingt. Dans ce cas, les deuxièmes et troisièmes alinéas de l'article L. 5211-12 sont applicables (...) ».

<sup>(122)</sup> Courrier du 13 mai 2016 de la préfecture de Seine-et-Marne acceptant la démission de l'intéressé.

<sup>(123)</sup> Courrier du 19 novembre 2005 de M. (...) à M. (...).

<sup>(124)</sup> Délibérations relatives aux délégations accordées au bureau.

**Tableau n° 7 : Délégation du comité syndical au bureau du syndicat A.GE.D.I.**

Délibération n° 2008-25 du 31 mai 2008	Délibération n° 2014-15 du 31 mai 2014
Les attributions du comité, à l'exception du vote du budget, de l'approbation du compte administratif et des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée du syndicat.	« les attributions courantes du comité et la gestion des recettes et dépenses à hauteur de 40 000 € ».
	Ne sont pas délégués les votes du budget et autres affaires financières, l'approbation du compte administratif, les décisions relatives aux modifications initiales de composition, de fonctionnement et de durée du syndicat
Le Président rendra compte des décisions du Bureau lors de chaque réunion du comité syndical	Le président rendra compte au conseil syndical de toutes les décisions du bureau pour confirmation lors de chaque réunion du comité syndical.

Source : CRC à partir des délibérations

Interrogé à ce sujet, le syndicat A.GE.D.I n'a produit sur la période sous revue qu'un seul compte rendu du bureau pour 2014<sup>(125)</sup> et deux pour 2015<sup>(126)</sup>.

Les autres comptes rendus produits concernent des bureaux élargis à une commission : un compte rendu du 18 octobre 2013 « Bureau et encadrement », un compte rendu du 28 juillet 2015 « bureau syndical élargi » et une réunion concernant la préparation d'un déplacement<sup>(127)</sup>.

En l'absence de ces documents, la chambre n'est pas en mesure de porter une appréciation sur le fonctionnement du bureau au cours de la période examinée.

#### **4.2.13. Le fonctionnement des commissions doit être amélioré**

Dans le cadre des dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT<sup>(128)</sup> relatives aux commissions chargées d'étudier les questions soumises au comité syndical soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres et des articles 7 et 8 du règlement intérieur du syndicat A.GE.D.I, son comité syndical peut former des commissions, composées du président du syndicat, président de droit, et de plusieurs membres du comité syndical, chaque délégué étant membre d'une commission au moins.

Le règlement intérieur prévoit également qu'une commission peut accueillir des délégués départementaux. Tout membre du personnel peut enfin être requis et il peut être fait appel à des personnes extérieures<sup>(129)</sup>.

<sup>(125)</sup> Bureau du 27 juillet 2014.

<sup>(126)</sup> Bureau du 10 juin 2015, bureau du 29 janvier 2015 (avec la participation d'un salarié).

<sup>(127)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire initial de la chambre.

<sup>(128)</sup> « Le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres. Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale ».

<sup>(129)</sup> Règlement de 2014.

**Tableau n° 8 : Commissions prévues par le règlement intérieur du syndicat A.GE.D.I.**

COMMISSION	NOMBRE DE MEMBRES (MINI)
Finances & organisation – administration	3 membres
Personnel (& qualité de service)	3 membres
Délégués départementaux	Les Délégués départementaux désignés
Information communication	3 membres
Commission Technique Nationale	3 membres responsables + tout volontaire
Veille juridique	3 membres
Service aux adhérents	5 membres
Prospective	5 membres

Source : règlements intérieurs du syndicat de 2008 et 2014.

Sur la période examinée, le syndicat a mis en place quatre commissions placées sous la responsabilité d'un vice-président, ce dispositif ressortant des comptes rendus de séance du comité syndical mais n'apparaissant pas formellement dans les délibérations.

La composition des commissions mises en place après les élections de 2014<sup>(130)</sup> fait apparaître que tous les délégués titulaires du comité syndical ne sont pas membres d'une commission (...), contrairement à ce que prévoient les statuts, alors que des délégués suppléants en sont membres (...)<sup>(131)</sup>.

**Tableau n° 9 : Commissions effectivement créées par le syndicat A.GE.D.I.**

Délibération n° 2008-26 du 31 mai 2008	Délibération n° 2014-011 du 31 mai 2014 et procès-verbal du comité du 31 mai 2014
Commission chargée du personnel (...)	Commission chargée du personnel de quatre membres : (...)
Commission chargé des délégués départementaux (...)	Commission chargée des délégués et des adhérents de quatre membres : (...)
Commission chargée de la communication (...)	Commission chargée de la communication de quatre membres : (...)
Commission technique nationale	Commission technique nationale de cinq membres (...) D'autres membres pourront les rejoindre compte tenu de l'importance de l'activité de cette commission.

Source : CRC à partir des délibérations et du procès-verbal du comité du syndical du 31 mai 2014

En outre, dans le cadre des dispositions de l'article L. 2143-2 du CGCT précité et de l'article 10 de son règlement intérieur, le syndicat peut créer par délibération des commissions consultatives présidées par un vice-président et composé d'élus et de personnalités extérieures à l'assemblée délibérante, particulièrement qualifiées ou directement concernées<sup>(132)</sup>.

De 2009 à 2015, huit comptes rendus seulement ont été produits pour neuf formations de commissions différentes<sup>(133)</sup>.

Au regard de ces lacunes, la chambre n'est pas en mesure de porter une appréciation utile sur le fonctionnement des commissions au cours de la période examinée.

<sup>(130)</sup> Le travail de pointage n'a pas été fait pour les commissions mises en place en 2008.

<sup>(131)</sup> Procès-verbal des opérations de vote du 31 mai 2014.

<sup>(132)</sup> Règlement de 2014.

<sup>(133)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire initial et complémentaire n° 2 de la chambre : - un compte rendu du 13 novembre 2009 de la commission technique nationale ; - un compte rendu du 13 novembre 2009 de la commission « délégués départementaux » ; - un compte rendu du 13 novembre 2009 de la commission « communication » ; - un compte rendu du 22 mars 2013 de la commission technique ; - un compte rendu du 18 octobre 2013 « Bureau et encadrement » ; - un compte-rendu du comité syndical du 10 octobre 2014 évoquant l'activité des commissions ; - un compte-rendu du 28 juillet 2015 « bureau syndical élargi » ; - un compte-rendu du comité syndical du 27 juillet 2015 évoquant notamment les ateliers « communication », « services aux adhérents », « l'Avenir de l' A.GE.D.I » et « aller à la rencontre des adhérents ».

#### 4.2.14. Le maillage de délégués territoriaux est très inégal

En application de l'article L. 2143-1 du CGCT relatif à la participation des habitants à la vie locale et de l'article L. 2222-18-1 du même code relatif aux fonctions d'adjoint de quartier, l'article 10 du règlement intérieur de l'A.GE.D.I prévoit que le comité syndical peut « *créer des fonctions de délégués départementaux répartis sur le territoire qui veillent à l'information des collectivités membres et favorisent leur participation à la vie du syndicat intercommunal national* ». Il appartient au comité syndical de fixer librement la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement de l'assemblée des délégués et de déterminer, par délégation, le périmètre d'intervention de chacun de ses membres ainsi que la nomination de ceux-ci.

L'assemblée de délégués départementaux a un rôle consultatif et d'initiatives sans pouvoir de décision. Les avis émis par cette assemblée ne sauraient en aucun cas lier le comité syndical mais ils doivent l'inspirer et lui indiquer les priorités d'action dans leur département.

Des délégués assistent régulièrement au comité syndical. Ils sont parfois qualifiés dans les délibérations de membres associés à l'A.GE.D.I.<sup>(134)</sup>.

Sollicité, le syndicat a produit une liste de 19 délégués départementaux. Aucun de ces délégués n'est membre titulaire ou suppléant du comité syndical.

Sur la base des différents fichiers produits par le syndicat A.GE.D.I, 78 % des départements et 45,5 % des adhérents ne disposent d'aucun délégué départemental. Le maillage territorial n'est pas forcément corrélé au nombre d'adhérents.

**Tableau n° 10 : Implantation des délégués territoriaux du syndicat A.GE.D.I.**

	Département	Délégué élu	Délégué non élu	Nombre d'adhérents concernés
Départements ayant au moins un délégué	4	1		114
	11	1		96
	15	1	1	194
	16	1		26
	33	1		76
	46	1		156
	51	1		63
	63	1		31
	65	1		296
	77	1		72
	62		1	143
	80		1	88
	57		1	29
	12		1	77
	65		3	296
	37		1	24
	Total	16	10	9
Départements sans délégué	57			1 490
Total	73			3 271

Source : CRC à partir des fichiers adhérents et délégués (données brutes non corrigées)

Questionné sur les réunions de l'assemblée des délégués, leurs comptes rendus et les avis rendus par cette instance, le président de l'A.GE.D.I a indiqué qu'« aucune réunion des délégués départementaux n'a été mise en place sous la période sous revue en partie à cause de la dématérialisation des procédures ». Il déclare qu'« elles ont été remplacées par les réunions sur site + de 75 réunions départementales du [Président] et de ses collègues. (+ de 3 000 présences) »<sup>(135)</sup>.

<sup>(134)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire complémentaire n° 2 de la chambre.

<sup>(135)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire complémentaire n° 2 de la chambre.

Lors du passage à la dématérialisation des procédures, le syndicat A.GE.D.I a mis en place un maillage d'Autorité d'Enregistrement Déléguée (AED) sur tout le territoire pour la fourniture à ses adhérents des certificats RGS 2\*, répondant aux prérequis techniques des plateformes « Actes » pour les échanges avec les préfetures et de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les échanges avec les comptables publics.

Ce réseau d'AED est différent de celui des délégués territoriaux mais peut avoir des membres communs<sup>(136)</sup>.

Douze membres titulaires ou suppléants du comité syndical du syndicat A.GE.D.I n'ont pas souhaité être AED à la mise en place de ce réseau<sup>(137)</sup>.

Ce réseau d'AED est présent dans 40 départements.

**Tableau n° 11 : Implantation des AED du syndicat A.GE.D.I.**

Département	Nombre d'AED	Département	Nombre d'AED
1	1	42	2
2	1	46	4
4	4	48	2
7	2	50	1
9	6	51	2
11	2	54	1
12	2	55	1
15	2	57	1
16	1	62	2
19	1	63	2
21	1	65	4
24	1	66	2
20	1	67	1
26	1	71	2
27	1	77	1
28	1	79	1
32	1	80	1
33	1	81	1
34	1	88	1
36	1	89	3

Source : CRC, à partir des données individuelles produites par le syndicat A.GE.D.I.

Au regard de ces lacunes, la chambre n'est pas en mesure de porter une appréciation sur le fonctionnement de l'assemblée des délégués territoriaux et sur l'activité de ces derniers.

#### **4.2.15. Les indemnités du président et pour partie celles des vice-présidents sont de nouveau irrégulières**

Comme précédemment évoqué, à l'occasion de son dernier contrôle, la chambre avait relevé que le statut de syndicat mixte ouvert adopté par l'A.GE.D.I à sa création ne lui permettait pas de verser d'indemnités de fonctions à son président et ses vice-présidents. Aussi, pour continuer à verser de telles indemnités à leurs bénéficiaires, le syndicat A.GE.D.I s'est formellement transformé en syndicat mixte fermé, ce statut le permettant.

Sur la période examinée, le montant moyen annuel total des indemnités versées telles qu'elles ressortent des déclarations annuelles des données sociales (DADS) produites par le syndicat s'établit à un peu plus de 50 000 € brut.

<sup>(136)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire initial de la chambre.

<sup>(137)</sup> Compte-rendu du comité syndical du 27 février 2015.

**Tableau n° 12 : Montant des indemnités versées aux présidents et vice-présidents du syndicat A.GE.D.I.**

en € (brut fiscal)	2012	2013	2014	2015
Président	31 522	31 522	35 354	38 623
Vice-président A	3 969	3 969	3 170	2 167
Vice-président B	7 760	7 760	6 347	6 326
Vice-président C	3 969	3 969	1 323	
Vice-président D	2 315	3 969	1 323	
Vice-président E				4 182
Total	49 534	51 188	47 516	51 297

Source : CRC, à partir des déclarations annuelles des données sociales (DADS)

Ces indemnités ont été accordées par plusieurs délibérations successives du comité syndical fixant l'enveloppe indemnitaire globale et sa répartition.

**Tableau n° 13 : Modalités de fixation des indemnités du président et des vice-présidents du syndicat A.GE.D.I**

2010-2014		2014-2020			
Fonction (Titulaire) (À la mise en place du comité)	Délibération n° 2010/30 du 5 novembre 2010 du comité syndical (sans mention des noms des bénéficiaires)	Fonction (Titulaire) (À la mise en place du comité)	Délibération n° 2014/17 du 31 mai 2014 du comité syndical	Délibération n° 2014- 52 du 25 novembre 2014 du comité syndical	Délibération n° 2015-31 du 19 novembre 2015 du comité syndical
	Enveloppe de 112,21 % de l'indice 1015		Enveloppe non précisée dans la délibération	Addendum Délibération n° 2014- 017 du comité syndical	
Président	69,10 %	Président	83,50 %		90,50 % de l'indice 1015
1 <sup>er</sup> vice-président	17,01 %	1 <sup>er</sup> vice-président	11,7 % plus les remboursements de frais de déplacement compte- tenu de son éloignement pour assurer ses permanences hebdomadaires et participer aux conseils syndicaux et commissions qui ont lieu chaque mois (sans mention de nom)		18,70 % de l'indice 1015 (sans mention de nom)
2 <sup>ème</sup> , 3 <sup>ème</sup> et 4 <sup>ème</sup> vice-présidents	8,7 %	2 <sup>ème</sup> vice-président		10 % de l'indice 1015 ainsi que les frais de déplacements	
		3 <sup>ème</sup> vice-président	5,7 % de l'indice 1015 plus frais de déplacement si besoin pour des réunions (sans mention de nom)		
		Autre vice- président	Les indemnités seront fixées après mise en place des permanences et des commissions		À une délégation de signature en cas d'absence ou d'empêchement du président, ne souhaite pas percevoir d'indemnité considérant que ses indemnités de maire adjoint de sa commune suffisent.

Source : CRC, à partir des délibérations et comptes rendus de séance du comité syndical.

Par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT<sup>(138)</sup> applicable aux syndicats mixtes fermés, les règles relatives au régime indemnitaire des membres du comité syndical de l'A.GE.D.I sont celles fixées pour les syndicats de communes aux articles L. 5211-12 et suivants et R. 5212 1 du CGCT. Ces indemnités, strictement encadrées par la loi, sont déterminées par rapport à l'indice brut terminal de la fonction publique (IM 1015).

S'agissant de l'enveloppe globale et des taux appliqués, le syndicat a retenu le régime le plus favorable possible pour son président et ses 4 vice-présidents, à savoir celui des communes de plus de 200 000 habitants, ce qui correspond à la population cumulée du fichier des adhérents, communiqué par le syndicat.

La répartition des indemnités entre le président et les vice-présidents du syndicat ne respecte pas la réglementation.

Selon la délibération initiale de 2010, le taux d'indemnité du président est fixé à 37,41 % et pour les vice-présidents à 18,70 %. Il s'agit du taux maximum du barème réglementaire prévu pour les syndicats de plus de 200 000 habitants. Pourtant, le président du syndicat s'est vu allouer progressivement, par délibérations successives, un taux de 69,10 % en 2010, porté en 2014 à 83,50 %, puis en 2015 à 90,50 %, soit quasiment l'intégralité de l'enveloppe indemnitaire globale disponible.

Or le cadre juridique applicable n'autorise pas de modifier le taux maximum des indemnités d'un président d'un syndicat mixte, y compris dans le respect de l'enveloppe globale par prélèvement sur l'enveloppe financière consacrée aux indemnités des vice-présidents.

Depuis 2013, seul le mécanisme inverse est possible, dès lors que l'enveloppe globale est respectée et que le montant alloué à un vice-président ne dépasse pas le taux maximum prévu pour le président du syndicat.

Par conséquent sur la période 2012 à 2015, le président du syndicat A.GE.D.I a bénéficié de 68 759 € brut d'indemnités irrégulières, soit près de deux fois plus que ce que la réglementation autorise.

**Tableau n° 14 : Montant des indemnités indûment versées au président du syndicat A.GE.D.I sur la période sous revue**

En € brut	2012	2013	2014	2015	Total
Montant versé au président du syndicat (DADS)	31 522	31 522	35 354	38 623	137 021
Montant maximum autorisé par la réglementation	17 066	17 066	17 066	17 066	68 262
<b>Solde indûment versé</b>	<b>14 456</b>	<b>14 456</b>	<b>18 288</b>	<b>21 557</b>	<b>68 759</b>

Source : CRC, à partir des DADS.

Dans les délibérations successives prises pour majorer les indemnités du président du syndicat, le cadre légal est systématiquement présenté de manière erronée et les motifs avancés au bénéfice du président ne sont pas prévus par les textes. Ces délibérations arguent notamment du désengagement des vice-présidents dans l'activité du syndicat pour abonder l'indemnité du président, ce que la réglementation n'a nullement prévu.

En application de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président du comité syndical de l'AGEDI est « *l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est l'ordonnateur des dépenses et il prescrit l'exécution des recettes de l'établissement public de coopération intercommunale (...)* ».

En l'espèce les délibérations préparées par le président pour être soumis à son comité syndical lui sont systématiquement favorables.

<sup>(138)</sup> « Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale et ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale sont soumis aux dispositions des chapitres Ier et II du titre Ier du livre II de la présente partie (...) ».

Cette situation pose des questions en matière de gouvernance interne et de fonctionnement du syndicat mixte.

### **Encadré n° 2 : Motivations des délibérations ayant conduit à l'augmentation des indemnités du président du syndicat A.GE.D.I.**

En 2010, la répartition des indemnités tient compte « de la territorialité du syndicat et de l'implication variable des vice-présidents selon leur secteur géographique » ainsi que « des délégations exercées »<sup>(139)</sup>. Elle arrête la rémunération du président à 69,10 %.

En 2014, la délibération est encore plus explicite en précisant que « considérant que le code susvisé fixe les taux maximums et qu'il y a donc lieu de déterminer les taux des indemnités allouées au Président et aux Vice-Présidents » et en procédant comme en 2010 à une répartition en fonction de la territorialité du syndicat et de l'implication variable des Vice-présidents selon leur secteur géographique » ainsi que « des délégations exercées »<sup>(140)</sup>. Elle porte l'indemnité du président à 83,50 %.

Le procès-verbal du comité syndical du 31 mai 2014 précise que les indemnités d'élus « ne pourront être versées qu'en contrepartie de l'exercice réel de délégation pour les vice-présidents et responsables de commissions, selon l'enveloppe autorisée et sous conditions de l'exercice réel des délégations et responsabilités des commissions de travail »<sup>(141)</sup>.

En 2015, la délibération précise que la nouvelle organisation territoriale mise en place par la Loi Notre et les nouvelles mesures afférentes, notamment en ce qui concerne les indemnités des élus et leurs conditions d'attributions, nécessite de se mettre en conformité avec la nouvelle réglementation. Elle précise que l'octroi d'une indemnité à un vice-président est conditionné par la réception d'une délégation sous forme d'arrêté et fixe la répartition « considérant l'enveloppe à répartir et les fonctions et responsabilité de chacun ». Elle porte l'indemnité du président à 90,50 %<sup>(142)</sup>.

*Source : CRC, à partir des délibérations et des comptes rendus de séance du comité syndical*

Enfin, s'agissant des indemnités versées par le syndicat A.GE.D.I à ses vice-présidents, la loi conditionne depuis toujours le versement de telles indemnités à l'exercice effectif du mandat, en application de l'article L. 5211- 9 du CGCT<sup>(143)</sup>. Cela implique, conformément à la jurisprudence administrative, que les vice-présidents aient reçu du président une délégation sous forme d'arrêté ayant fait l'objet de mesures de publicité légales pour devenir exécutoire<sup>(144)</sup>.

Or aucun arrêté du président du syndicat confiant une délégation de fonctions aux vice-présidents n'a été transmise pour la période courant de 2008 à 2014.

Pour la période postérieure à la mise en place d'un nouveau comité syndical, le président de l'A.GE.D.I a produit deux arrêtés :

- un arrêté du 26 août 2014 prévoyant que le 1<sup>er</sup> vice-président et le 2<sup>ème</sup> vice-président exercent concurremment avec le président au titre d'une délégation permanente de gestion complète du service urbanisme à savoir : la définition des objectifs de développement du service et gestion financière (analytique) ; le suivi des travaux et dossiers : - planning des actions, ... et la gestion du personnel exclusivement dévolu au service urbanisme (chargés d'étude) ;

- un arrêté du 1<sup>er</sup> novembre 2015 attribuant une délégation de gestion du service de l'urbanisme au 1<sup>er</sup> vice-président et une simple délégation de signature en cas d'absence ou d'indisponibilité au 4<sup>ème</sup> vice-président.

Ces délégations couvrent un secteur d'activités du syndicat appelé à disparaître.

<sup>(139)</sup> Délibération n° D 2010-30 du 5 novembre 2010.

<sup>(140)</sup> Délibération n° D 2017-017 du 31 mai 2014.

<sup>(141)</sup> Procès-verbal du 31 mai 2014 du comité syndical de l'A.GE.D.I.

<sup>(142)</sup> Délibération n° D 2015-031 du 19 novembre 2015.

<sup>(143)</sup> « Le président est l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est l'ordonnateur des dépenses et il prescrit l'exécution des recettes de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est seul chargé de l'administration, mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau (...) ».

<sup>(144)</sup> CE, 21 janvier 1991, Commune de Juziers c/B., n° 8665 à propos des indemnités versées à un adjoint au maire d'une commune, transposable aux vice-présidents des EPIC et syndicats intercommunaux disposant de délégations de fonctions similaires.

Au regard de ces éléments et sur la période examinée, toutes les indemnités perçues par les vice-présidents ne paraissent pas régulières.

De manière non équivoque, sont irrégulières les indemnités perçues par A pour la période sous revue (quatre années), par B pour 2012, 2013 et les huit premiers mois de 2014, par C et par D pour 2012 à 2014, soit un montant total d'indemnités indûment versées aux vice-présidents de 49 892 € brut.

**Tableau n° 15 : Montant des indemnités indûment versées aux vice-présidents du syndicat A.GE.D.I. sous la période sous revue**

En €(brut fiscal)	2012	2013	2014	2015	Total
<b>Vice-président A</b>					
Montant versé (DADS)	3 969	3 969	3 170	2 167	13 275
Montant non justifié	3 969	3 969	3 170	2 167	<b>13 275</b>
<b>Vice-président B</b>					
Montant versé (DADS)	7 760	7 760	6 347	6 326	28 191
Montant non justifié	7 760	7 760	4 231	0	<b>19 750</b>
<b>Vice-président C</b>					
Montant versé (DADS)	3 969	3 969	1 323	0	9 260
Montant non justifié	3 969	3 969	1 323	0	<b>9 260</b>
<b>Vice-président D</b>					
Montant perçu	2 315	3 969	1 323	0	7 607
Montant non justifié (DADS)	2 315	3 969	1 323	0	<b>7 607</b>
<b>Vice-président E</b>					
Montant versé (DADS)	0	0	0	4 182	4 182
Montant non justifié	0	0	0	0	0
<b>Total versé aux vice-présidents (DADS)</b>	<b>18 012</b>	<b>19 666</b>	<b>12 163</b>	<b>12 674</b>	<b>62 515</b>
<b>Total versé aux vice-présidents non justifié</b>	<b>18 012</b>	<b>19 666</b>	<b>10 047</b>	<b>2 167</b>	<b>49 892</b>

Source : CRC, à partir des DADS.

Lors de l'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, le président a précisé que le comité syndical a d'ores et déjà modifié le régime indemnitaire du président et des vice-présidents. Par délibération du 12 juillet 2016, les indemnités du président ont été ramenées à 37,41 % et celles des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> vice-président fixées à 18,70 %. Toutefois, seule la feuille de paie du président a été communiquée. Les arrêtés de délégation n'ont pas été produits alors que, sous réserve d'inventaire, un vice-président avait démissionné à cette date.

Au regard de la répétition des irrégularités et indépendamment de la régularisation effectuée par le syndicat au début du deuxième semestre 2016 à l'initiative de la chambre, il appartient au président ayant bénéficié d'une indemnité au-delà du montant prévu par la réglementation et aux vice-présidents qui ont bénéficié d'indemnités sans arrêté de délégation de prendre l'initiative de rembourser ces sommes.

Par analogie avec le délai applicable pour le reversement d'éléments de rémunérations indus par les agents publics, en application de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011<sup>(145)</sup>, les élus bénéficiant d'un régime jurisprudentiel plus favorable concernant leurs indemnités indûment perçues, sauf décision volontaire de leur part<sup>(146)</sup>, la chambre demande qu'il soit procédé à un remboursement, sur une base volontaire, au titre des deux dernières années à compter de la date de notification du rapport d'observations provisoires. Elle demande également que la preuve lui soit apportée de la prise en charge de ces remboursements par le comptable public du syndicat.

<sup>(145)</sup> La loi a créé un article 37-1 dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, définissant un nouveau délai de prescription extinctive en ce qui concerne les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents.

<sup>(146)</sup> CE, Assemblée, 26 octobre 2001, n° 197018, *Ternon* et CE, 6 novembre 2002, n° 223041, *Mme Soulier*.

Dans leurs réponses aux observations provisoires, les vice-présidents concernés auxquels s'est associé le président du syndicat n'ont pris aucun engagement volontaire visant à rembourser les sommes irrégulièrement perçues en indiquant notamment que :

- « (...) l'application [des] dispositions [de la loi de 2011] (...) vise uniquement le cas des rémunérations versées à des agents – et non les indemnités versées à des élus » et « (...) que la jurisprudence administrative est réticente à admettre la restitution des indemnités perçues par des élus (...)
- « (...) si le comité syndical a accepté le principe de ces rémunérations, c'est au motif qu'elles lui ont semblées adaptées à la réalité de la charge de travail assumée par le président et les vice-président dont les titres ne sont pas du tout honorifiques, (...) qu'il s'agit d'assurer (...) le fonctionnement quotidien d'une structure comptant plus de 40 collaborateurs » ;
- lorsque le syndicat a été informé « d'une erreur d'appréciation », [il] a entrepris les rectifications nécessaires (...)

Dans sa réponse, le syndicat A.GE.D.I indique notamment qu'« on rappellera la charge de travail que représente au quotidien la direction et l'animation d'un syndicat comptant 4 500 collectivités membres sur 70 départements différents. Cette charge de travail, rappelée dans la réponse individuelle que vous ont transmis les personnes concernées, est telle qu'il est inenvisageable qu'un individu normal puisse s'y consacrer sans la contrepartie d'une indemnisation ».

Le syndicat A.GE.D.I indique également qu'« (...) il reviendra (...) au conseil syndical de trancher sur cette recommandation (...) ».

La chambre rappelle que les « erreurs d'appréciation » en matière d'indemnités sont récurrentes dans ce syndicat.

À ce titre, la chambre rappelle également qu'en application de l'article 72 de la constitution, les collectivités et leurs groupements s'administrent librement dans le respect de la loi. À ce titre, un comité syndical n'a légalement pas compétence pour mettre en place son propre régime indemnitaire quel qu'en soit les motifs, cette prérogative relevant du seul Parlement.

La chambre relève également qu'il peut apparaître pour le moins paradoxal d'évoquer l'état du droit pour ne pas rembourser des indemnités non conformes à l'état du droit, d'autant plus que la règle juridique n'interdit pas une démarche volontaire de la part des intéressés, comme les y invite la juridiction à titre de recommandation.

La chambre précise que les bénéficiaires d'indemnités irrégulières ne pourront de quelque manière que ce soit directement ou indirectement participer y compris au stade de la préparation à une délibération statuant sur la recommandation de la chambre d'organiser ces remboursements, sauf à prendre le risque de se trouver à titre personnel en situation objective de conflits d'intérêts.

Sur le plan des principes, la chambre rappelle qu'un syndicat n'a ni pour objet ou finalité d'allouer des indemnités à ses membres ni vocation à fonctionner de manière récurrente en allouant à ses membres des indemnités irrégulières. Elle rappelle également que la direction et l'animation quotidienne d'un syndicat mixte relève d'une direction générale des services, qui fait manifestement défaut au syndicat au regard des constats du présent rapport.

**Recommandation n° 1 :**

Organiser le remboursement par le président et les vice-présidents concernés sur une base volontaire des indemnités indûment perçues sur les deux dernières années.

#### 4.2.16. Le remboursement des frais de déplacement doit être mis en conformité avec la réglementation

Dès la création du syndicat A.GE.D.I, la question des remboursements de frais de déplacement des membres du comité syndical comme de son personnel a fait l'objet d'observations de la part du contrôle de légalité tant sur leurs modalités (personnes concernées) que sur leur montant (excédant les barèmes en vigueur, en l'espèce, les frais kilométriques<sup>(147)</sup>).

Pour la période examinée, il ressort de l'examen des délibérations que le syndicat A.GE.D.I prend en charge les frais de l'ensemble des intervenants du syndicat, « *considérant que les membres du comité syndical sont amenés à effectuer des déplacements pour se rendre aux réunions du syndicat ainsi qu'auprès de ses adhérents d'une part et que le syndicat fait appel à des élus du comité syndical, des délégués départementaux ou des représentants de collectivités adhérentes pour les interventions (bénévoles) auprès des membres du syndicat et pour l'activité du syndicat* »<sup>(148)</sup>.

La liste des personnes éligibles dans les délibérations de 2014 et 2015 n'est pas close et elle renvoie à la locution adverbiale « etc. ... » (soit, et tout le reste) ouvrant la possibilité de la prise en charge de frais de déplacement à l'égard de personnes ou de catégories de personnes non explicitement visées dans la délibération.

La prise en charge des frais se fait à leur montant réel.

**Tableau n° 16 : Dispositions relatives aux frais de déplacement pris en charge par le syndicat A.GE.D.I.**

	Délibération n° 2008/23 du 31 mai 2008 du comité syndical	Délibération n° 2014/19 du 31 mai 2014 du comité syndical	Délibération n°2015/032 du 15 novembre 2015
<b>Bénéficiaires</b>	Membres du comité syndical Délégués départementaux Représentants des collectivités membres du syndicat mixte A.GE.D.I intervenant pour le compte de la structure et dans le cadre du syndicat aux membres de la commission technique nationale au personnel du syndicat	Membres du comité syndical Délégués départementaux Représentants des collectivités membres du syndicat mixte A.GE.D.I intervenant pour le compte de la structure et dans le cadre du syndicat aux membres des commissions Etc. ...	Membres du comité syndical Délégués départementaux Représentants des collectivités membres du syndicat mixte A.GE.D.I intervenant pour le compte de la structure et dans le cadre du syndicat aux membres des commissions Etc. Subordonné à l'exercice d'une mission à caractère obligatoire : réunion du conseil, mission de remise des clés RGS ... hors département. <b>Ne sont pas concernés les membres du comité exerçant des fonctions au sein du syndicat.</b>
<b>Nature et montant</b>	Frais kilométriques selon le barème en vigueur Tableau annexé par référence à l'arrêté du 3 juillet 2006 les frais de repas, de transport et autres frais de représentation du syndicat ...	Frais kilométriques selon le barème en vigueur jusqu'à 10 000 Km : 0,25 € pour - de 5 CV, 0,32 € pour 6 et 7 CV et 0,35 € au-delà ; au-delà : 0,18 € pour - de 5 CV, 0,23 € pour 6 et 7 CV et 0,25 € pour 8 CV et au-delà. <b>Frais de repas, de transport et autre frais pour les activités liées au syndicat ou de représentation sur justificatifs valeur réelle ...</b>	Frais kilométriques selon le barème en vigueur (plus de grille). <b>Les frais de repas, de transport et autres frais pour les activités liés au syndicat ou de représentation sur justificatifs (valeur réelle) ...</b>

Source : délibérations du comité syndical de l'A.GE.D.I.

<sup>(147)</sup> Courriers de la préfecture de Seine-et-Marne au président du syndicat A.GE.D.I en date du 30 octobre 1998 et du 24 septembre 1998.

<sup>(148)</sup> Considérant de la délibération n° 2008/23 du 31 mai 2008.

En pratique, le régime de remboursement de frais est fixé par une seule et même délibération pour des situations juridiques différentes (élus, personnels, adhérents, collaborateurs occasionnels, formateurs externes, invités, etc.) et des montants de prise en charge qui s'écartent de la réglementation.

En sa qualité de syndicat mixte fermé dont le personnel relève par ailleurs du statut de la fonction publique territoriale sur la période examinée, le syndicat A.GE.D.I. est soumis à une réglementation stricte à laquelle il ne peut déroger.

S'agissant des membres du comité syndical, seuls peuvent être pris en charge les « frais de déplacement à l'occasion des réunions de (...) conseils ou comités, du bureau, des commissions instituées par délibération dont ils sont membres, des comités consultatifs prévus à l'article L. 5211-49-1, de la commission consultative prévue à l'article L. 1413-1 et des organes délibérants ou des bureaux des organismes où ils représentent leur établissement » sous réserve que « *la réunion a[it] lieu dans une commune autre que celle qu'ils représentent* »<sup>(149)</sup> et pour les « fonctions de [président, de vice-président, de délégué], de président et membre de délégation spéciale (...) [les] frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux »<sup>(150)</sup>, ce qui implique une délibération du comité syndical confiant l'exécution desdits mandats spéciaux à chaque membre.

Il n'est pas possible de cumuler les indemnités de fonctions et les frais de déplacement.

S'agissant du montant des remboursements de ces frais, la réglementation précise que « Les frais ainsi exposés [le cas échéant dans le cadre de mandats spéciaux ne] peuvent être remboursés [que] forfaitairement dans la limite du montant des indemnités allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État »<sup>(151)</sup> (cf. ci-après), ce qui exclut le remboursement des frais réels, comme le prévoit le syndicat dans ses délibérations.

Enfin, il convient de rappeler qu'il n'est pas possible de verser des frais de représentation dans les syndicats mixtes<sup>(152)</sup>, contrairement à ce qui est prévu dans les délibérations du syndicat.

S'agissant du personnel du syndicat, les remboursements de frais auxquels ils ont droit reposent sur un décret de 2001 renvoyant lui-même aux dispositions applicables aux agents de l'État et encadrant les exceptions<sup>(153)</sup>. Celui-ci prévoit notamment une indemnité journalière décomposée en deux indemnités de repas de 15,25 € chacune et en une indemnité d'hébergement de 60 €. Le remboursement des frais réels est donc exclu, contrairement à ce que retiennent les délibérations du syndicat.

---

<sup>(149)</sup> Article L. 5211-13 du CGCT.

<sup>(150)</sup> Articles L. 5211-14 et L. 2123-18 du CGCT.

<sup>(151)</sup> Article L. 2123-18 du CGCT.

<sup>(152)</sup> L'octroi de frais de représentation n'est prévu que pour les maires (art. L. 2123-19 CGCT, les présidents des communautés urbaines (art. L. 5215-16), des communautés d'agglomération et des communautés d'agglomération nouvelle (art. L. 5216-4).

<sup>(153)</sup> Décret 2001-654 du 19 juillet 2001 (modifié par le décret 2007-23 du 5 janvier 2007) fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État. Arrêté du 3 juillet 2006. Cf. également le guide du statut de l'élu(e) local, chapitre X : les remboursements de frais.

**Tableau n° 17 : Dépenses de fonctionnement liées aux déplacements et à l'accueil pris en charge par le syndicat A.GE.D.I. (en €)**

Compte	Intitulé	2012	2013	2014	2015
6066	Carburants	10 234	12 368	18 983	10 165
61551	Matériel roulant (entretien véhicule)	5 527	1 744	2 795	2 568
6251	Voyages et déplacements	31 299	41 761	56 977	37 823
6256	Missions	37 361	44 628	59 313	3 223
6257	Réceptions	6 897	5 007	7 069	8 542
6532	Frais de missions "élus"		7 805	10 150	2 149
658 (1)	Charges de gestion courantes	14 514	2 348	2 332	14 153
<b>Total</b>		105 833	115 661	157 620	78 622
<b>Total</b>	<b>(hors carburant et matériel roulant)</b>	90 072	101 548	135 841	65 890

Source : CRC, à partir des fichiers concernant la situation comptable du syndicat

Depuis 1998, en pratique, le syndicat A.GE.D.I est doté d'une régie d'avances pour le paiement des frais de déplacement, celui des dépenses occasionnées par les déplacements et celui des dépenses qui peuvent n'être réglées que par internet.

Au regard de cette situation, la chambre demande que le régime des remboursements de frais soit mis en conformité avec la réglementation applicable.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat A.GE.D.I indique notamment vouloir « inscrire à l'ordre du jour d'un prochain comité syndical la modification [de la délibération] afin que soit désormais clause la liste des personnes éligibles au remboursement des frais de déplacement. De même, nous attacherons nous (...) à distinguer par des délibérations différentes ce qui concerne le remboursement des frais de déplacement des élus, des remboursements des frais de déplacement du personnel s'il y a lieu ». Il indique également que le remboursement aux frais réels est « une mesure de bon sens et de justice » pour les délégués éloignés.

#### **4.3. La situation des élus du comité syndical est contrôlée par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**

En application des dispositions de la loi organique n° 2013-906 et de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, les parlementaires, membres du gouvernement et certains élus locaux notamment sont soumis à une déclaration d'intérêts, transmise selon la nature du mandat, dans le mois ou les deux mois suivant leur nomination à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui la rend ensuite publique sur son site internet. Durant l'exercice des fonctions pour lesquelles l'intéressé est tenu à cette déclaration, celle-ci doit être actualisée si les intérêts détenus connaissent une modification substantielle, dans un délai d'un ou deux mois selon la nature du mandat.

Au sens de la loi, la déclaration d'intérêts porte sur toute activité, même non rémunérée, susceptible de faire naître un conflit d'intérêts.

Parmi les 26 membres du comité syndical (13 titulaires, 13 suppléants) élus en 2014, 12 d'entre eux (4 titulaires et 8 suppléants) disposent d'un mandat électoral, dont un dispose sur le site de la HATVP d'une déclaration d'intérêts, l'intéressé étant membre du syndicat depuis 1998 selon les informations transmises par le syndicat.

Cette déclaration d'intérêts en date du 31 janvier 2014 ne mentionne pas que l'intéressé a été élu membre suppléant du comité syndical en 2008 (1<sup>er</sup> suppléant)<sup>(154)</sup> jusqu'à son renouvellement en 2014. Elle n'a pas été mise à jour lors de son élection comme membre suppléant du comité syndical du syndicat A.GE.D.I le 31 mai 2014 (13<sup>ème</sup> suppléant)<sup>(155)</sup>.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'intéressé explique notamment ses omissions « *par le fait qu'[il est] suppléant et que [son] rôle dans ce comité [est] très secondaire. [Son] intérêt dans cette assemblée [participe] d'une volonté de suivre l'informatisation de la commune (...) dont [il est] le maire (...)* ».

#### **4.4. Le modèle économique et la situation fiscale du syndicat A.GE.D.I**

##### **4.4.1. Les activités du syndicat entrent dans le champ concurrentiel**

Depuis 2011, sans que la nature des activités du syndicat A.GE.D.I n'ait changé depuis sa création, ses statuts rénovés précisent qu'il est constitué « *en vue de services informatiques, télématiques et prestations et services portant sur la mise en œuvre des nouvelles technologies d'accompagnement des collectivités membres dans le fonctionnement et le développement de leur système. Il contribue à la maîtrise des technologies de l'information et de la télé communication dans le cadre de sa mission de service public* ».

Pour autant, l'activité d'éditeur de logiciels de gestion à destination des collectivités et des groupements est une activité concurrentielle pour laquelle une offre privée existe et avec laquelle le syndicat entre en concurrence. Le syndicat A.GE.D.I est ainsi l'un des 34 principaux éditeurs pour la nomenclature M14-M4 recensés par la mission de déploiement de la dématérialisation de la direction générale des finances publiques.

Comme précédemment examiné, la préfecture du Cantal avait refusé dans un premier temps la création du syndicat A.GE.D.I. Puis le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur l'a autorisée avec réserve, le syndicat A.GE.D.I exerçant « *des activités concurrentielles dont relèvent indubitablement la fourniture de logiciels et de matériels informatiques* »<sup>(156)</sup>, ses statuts d'origine prévoyant alors également la fourniture de matériels.

À l'occasion de « l'installation » du syndicat A.GE.D.I en mairie de Dhuisy, il était d'ailleurs rappelé par ses promoteurs que l'A.GE.D.I « *du fait de son activité, est concurrentiel pour les entreprises commerciales de ce secteur (...)* »<sup>(157)</sup>.

Depuis, comme le rappelle l'A.GE.D.I dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Conseil d'État a précisé les principes encadrant les interventions publiques dans le champ économique (CE, Ass., 31 mai 2006, Ordre des Avocats 275531).

Cette décision précise qu'indépendamment des missions de service public dont elles sont investies, les personnes publiques peuvent « *prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence ; qu'à cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ; qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci* ».

<sup>(154)</sup> Procès-verbal des opérations de vote du 31 mai 2008.

<sup>(155)</sup> Procès-verbal des opérations de vote du 31 mai 2014.

<sup>(157)</sup> Article 7 des statuts initiaux, article 9 des statuts de 2011 du syndicat A.GE.D.I.

<sup>(157)</sup> Article 7 des statuts initiaux, article 9 des statuts de 2011 du syndicat A.GE.D.I.

L'intervention des personnes publiques dans le champ concurrentiel est également considérée comme licite, au sens du droit communautaire, dès lors qu'elle ne conduit pas notamment à une distorsion de concurrence (Cour de justice de l'Union européenne. 18 décembre 2014, aff. C-568/13, Azienda Ospedaliera-Universira di Careggi-Firence c/ Data Medial Service Srl).

Depuis sa création, comme relevé précédemment, le syndicat A.GE.D.I a augmenté le nombre de ses clients-adhérents de 218 %. Il revendique plus de 6 000 membres avec les prospects en cours.

#### 4.4.2. Les différentes catégories de prestations offertes par le syndicat

Au vu de ses statuts dans leur rédaction issue de l'arrêté préfectoral de 2011 et de son règlement intérieur, le syndicat A.GE.D.I fournit à ses adhérents-clients des prestations et services informatiques (logiciels, formation et maintenance avec un service de « *hotline* ») et des prestations en matière d'urbanisme.

En 1999, le syndicat A.GE.D.I avait sollicité du ministère de l'intérieur un agrément pour la formation des élus, qui lui a été refusé<sup>(158)</sup>.

Depuis 2009, le syndicat A.GE.D.I dispose d'un agrément en qualité de prestataire de formation en application de l'article R. 6351-6 du code du travail. Cet agrément emporte un certain nombre de contraintes réglementaires qu'il conviendrait de mettre en œuvre<sup>(159)</sup>.

**Tableau n° 18 : Prestations proposées par le syndicat A.GE.D.I.**

Object social (article 2 des statuts)	Prestations fournies par le syndicat (article 9 de son règlement intérieur)
Le développement de l'informatisation des communes et établissements publics membres ; La fourniture de logiciels informatiques, bureautiques et télématiques ... ; La fourniture de prestations de services liées à l'informatique, à la communication et à la formation <i>et concernant l'hébergement Web</i> ; La fourniture de prestations de services liées à l'urbanisme, notamment conseils, réalisations d'études : PLU, cartes communales, SCOT, dossiers techniques, SIG ... La fourniture de prestations de services liées aux marchés publics : dématérialisation des procédures, publicités, conseils, assistance, formation ... ; La diffusion d'informations relatives à l'informatique auprès des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ; La réalisation d'études pour l'informatisation de la gestion publique et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications.	Les prestations fournies (...) se composent de : - fournitures de licences de logiciels spécialisées exploitées sous contrat de licence par le syndicat A.GE.D.I, nécessaires à la gestion des collectivités publiques, produits ou diffusées par le syndicat. fournitures éventuelles de matériels, accessoires, ... - l'assistance sous toutes ses formes et la mise en service pour l'utilisation de ces logiciels - l'assistance technique à l'exploitation de ces logiciels - la mise à jour des logiciels au vu de l'évolution de la réglementation et des besoins des collectivités : - l'adaptation de ces logiciels - la formation des élus et secrétaires, à l'utilisation de matériels informatiques et logiciels, toutes prestations sollicitées par les collectivités

Source : statuts et règlement intérieur de l'A.GE.D.I.

Les prestations en matière d'urbanisme ont été développées en 2004 et elles devraient prochainement être abandonnées par le syndicat.

<sup>(158)</sup> Courrier de la préfecture de Seine-et-Marne au président de l' A.GE.D.I en date du 26 juillet 1999. Les agréments dont dispose le syndicat n'ont pas été recensés.

<sup>(159)</sup> Récépissé de la préfecture de la région Île-de-France du 27 mars 2009.

En 2004, le président du syndicat A.GE.D.I fait part au comité syndical que « dans le cadre du développement des nouveaux logiciels PLAN-CAD et CAD-COM [qui a fait l'objet d'un prix de l'innovation en 2004 décerné par le salon des Maires de France], le syndicat mixte est sollicité pour effectuer des prestations de conseils dans le domaine de l'urbanisme (études-conseils) auprès des adhérents »<sup>(160)</sup>. En réponse, le comité syndical décide « de développer auprès des adhérents des prestations d'études et de conseils concernant l'urbanisme et la cartographie ».

Pour ce faire, le syndicat A.GE.D.I a mis en place un service d'urbanisme afin de conseiller et assister les communes dans leur démarche et pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. L'objectif est d'orienter et de faciliter la mise en œuvre d'une politique concertée d'urbanisme, correspondant aux axes de réflexions et objectifs définis par les élus au meilleur coût. Le syndicat A.GE.D.I prend en charge l'élaboration de carte communale<sup>(161)</sup>, de PLU ou de SCOT<sup>(162)</sup>.

L'A.GE.D.I s'oriente vers la fin de cette activité, sans que le comité syndical n'ait encore pris une décision formelle, notamment de modification des statuts à soumettre à ses adhérents. Le compte rendu du comité syndical du 4 mars 2016 indique que le dernier urbaniste de l'établissement a quitté ses fonctions fin décembre 2015 en laissant les derniers dossiers en suspens. Le syndicat recherche des cabinets d'études pour achever les différents PLU ou cartes communales et ainsi éviter de possibles recours contentieux. Dans ce cadre, le comité décide de « voir s'il est possible de stopper à l'amiable les marchés en cours pour les dossiers inachevés, de rechercher des cabinets locaux et de se rapprocher de la trésorerie pour connaître les modalités de paiement en sous-traitant ou autres solutions »<sup>(163)</sup>.

En matière de logiciels et matériels informatiques, l'offre comprend différents logiciels de gestion financière ou autres à destination des collectivités.

---

<sup>(160)</sup> Délibération n°2004-50 du 26 novembre 2004 du comité syndical A.GE.D.I.

<sup>(161)</sup> La carte communale est un document d'urbanisme simple qui en délimitant des secteurs constructibles d'une commune contribue à limiter l'étalement urbain et à lutter contre le mitage.

<sup>(162)</sup> Source : dossier de proposition d'étude pour l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de (...).

<sup>(163)</sup> Procès-verbal du 4 mars 2016 du comité syndical de l' A.GE.D.I.

**Tableau n° 19 : Offre de logiciels et autres produits du syndicat A.GE.D.I.**

Offre
M14/M40/M157
Facturation
Paye
N4DS
Élections
Dettes
Population
Assemblée
Cimetière
Eau
Classement
Pelta – Sauvegarde
Cad-Com – Cadastre
SPANC
LANCEUR
MAIRIENET
ENEOS
GRR - Réservation de salle
GEDD - Domiciliation des SDF
PARANOVA - Parapheur électronique
TDT - Tier de télétransmission
NOVA-GED – GED
Plateforme marché
Clefs RGS

Source : CRC, à partir des données du syndicat, du site internet et de l'espace adhérent du syndicat

Le syndicat A.GE.D.I est agréé par le ministère de l'intérieur pour les télétransmissions dématérialisées des actes avec les préfetures et par la direction générale des finances publiques pour son application informatique dédiée au secteur local (Hélios).

Dans un courrier en date du 8 février 2015 adressé au président du syndicat A.GE.D.I, la direction générale des collectivités locales (DGCL) avait contesté la teneur de la lettre adressée par le président du syndicat aux collectivités « *les informant de l'obligation de se raccorder à ACTES à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016* ». Ce courrier rappelait que l'obligation n'interviendra que dans les cinq années suivant la promulgation de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, afin de leur laisser un temps d'adaptation (articles 107-III et 128) et que ce raccordement à ACTES demeure dans tous les cas facultatif pour toutes les collectivités et groupements autre que les régions, les départements, les communes de plus de 50 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, pour la quasi-totalité des adhérents-clients du syndicat A.GE.D.I, la transmission électronique restera facultative. La DGCL avait par conséquent demandé un courrier correctif<sup>(164)</sup>.

<sup>(164)</sup> Courrier de la DGCL du 8 octobre 2015 au président de l'A.GE.D.I.

#### 4.4.3. La décomposition du chiffre d'affaires réalisé par le syndicat A.GE.D.I.

Les prestations proposées par le syndicat A.GE.D.I repose sur une tarification prévue dans son règlement intérieur et décomposée en deux volets : un volet installation du service et un volet maintenance du service, appelée contribution annuelle.

La tarification tient compte de la taille des collectivités et groupements.

**Tableau n° 20 : Dispositions relatives aux ressources et à la facturation des prestations du syndicat A.GE.D.I.**

Ressources du syndicat (article 5 des statuts - rédaction identique depuis la création du syndicat)	Facturation tarification des prestations (rédaction quasi-identique issu du règlement « statutaire » de 1998, puis de 2013)
<p>Le produit des redevances et contributions correspondant aux services assurés ; Les subventions d'investissement de l'État, des régions, des départements, des communes ... Le revenu des biens, meubles ou immeubles, du syndicat ; Les sommes qu'il reçoit des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales, en échange d'un service rendu ; les dons et legs qu'il aura acceptés ; Les produits des emprunts ;</p>	<p>Facturation des prestations (article 13)</p> <p>Les prestations fournies par l'A.GE.D.I donnent lieu à facturation dans les conditions définies chaque année par le comité syndical au moment du vote du budget et portée à la connaissance des adhérents dans le courant du mois de décembre afin que la collectivité puisse en connaissance de cause décider de maintenir ou de mettre fin à sa qualité de membre pour l'année suivante avant le 30 janvier.</p> <p>Les prestations possibles sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fourniture de logiciels, prestations de services, installation, formation, paramétrages divers, maintenance, assistance à l'utilisation et à la mise en œuvre de produits, interventions sur site ou à distance, ...</li> <li>- Mises à jour des logiciels et évolution tant technique que réglementaires, rétrocession de matériels, ...</li> <li>- Le coût des prestations fournies par le syndicat mixte A.GE.D.I fait l'objet d'un tableau tarifaire établi annuellement et favorisant les petites collectivités.</li> <li>- Ces tarifs devront tenir compte du nombre de logiciels exploités et de la taille de la collectivité concernée. Une péréquation permettra de tenir compte des besoins de groupe de collectivités.</li> </ul>
	<p>Maintenance – contribution annuelle (article 11)</p> <p>La maintenance a pour but de permettre aux utilisateurs de bénéficier des aménagements, améliorations, évolutions réglementaires n'entraînant pas forcément de nouvelles fonctionnalités.</p> <p>Cet ensemble d'actions tendent à prévenir ou corriger les dégradations d'un produit conformément à ses spécificités et à permettre à l'utilisateur d'être assisté dans la couverture de ses besoins.</p> <p>La fourniture de nouvelles versions n'est pas incluse obligatoirement dans cette prestation.</p> <p>La maintenance est assurée à chaque adhérent selon les conditions indiquées dans les délibérations fixant annuellement les tarifs.</p> <p>La maintenance n'est assurée que pour la dernière version diffusée de chaque produit (...).</p> <p>Les fournitures de consommables, support magnétique, ne sont pas incluses dans les prestations de maintenance.</p> <p>Les interventions et/ou déplacements provoqués par l'utilisateur pour ces commodités ou lors de la mise en place de nouvelles versions ne sont pas incluses.</p>

Source : CRC à partir des règlements intérieurs produits par le syndicat

Afin de pouvoir apprécier la structure des ressources du syndicat A.GE.D.I, la chambre a demandé leur décomposition par type de prestation<sup>(165)</sup>.

<sup>(165)</sup> La répartition du chiffre d'affaires adhérents/non adhérents n'est pas significative au regard des données produites par le syndicat A.GE.D.I (52 non adhérents représentant une cotisation 2015 de 15 332 €). Toutefois les fichiers ne sont pas fiables.

**Tableau n° 21 : Structure des recettes de fonctionnement de l'A.GE.D.I.  
(compte 706) (en €)**

706 - Prestations de services	2012	en %	2013	en %	2014	en %	2015	en %
Divers ?	2 470	0,12 %			20 352	0,82 %		
Cotisation annuelle	1 300 373	64,58%	1 391 432	80,96 %	1 467 573	59,21 %	1 611 786	51,07 %
Complément cot. Annuelle	105 017	5,22 %	19 433	1,13 %	215 577	8,70 %	224 166	7,10%
<b>Total Cotisations Annuelles</b>	<b>1 405 390</b>	<b>69,80 %</b>	<b>1 410 865</b>	<b>82,09 %</b>	<b>1 683 150</b>	<b>67,91 %</b>	<b>1 835 952</b>	<b>58,17 %</b>
Licence sig. Cad Com.	38 505	1,91 %	16 297	0,94 %	20 877	0,84 %	6 436	0,20 %
Divers	20 340	1,01 %	4 104	5,22 %			3 887	7,10 %
Demat. mise en place formation	71 490	3,55 %	68 948	5,22 %	245 650	9,85 %	637 937	20,21 %
Licence E-Neos	12 727	0,63 %			1 450	0,06 %		
Installation complète + form.	162 441	8,07 %	130 735	7,54 %	129 723	5,20 %	110 868	3,51 %
Licence anti-virus	1 970	0,10 %	880	0,05 %	1 630	0,07 %	1 212	0,04 %
Mairie Net			228	0,01 %	10 438	0,42 %	8 040	0,25 %
Rétrocession MAJICS 3			17 150	0,99 %	1 540	0,06 %	22 764	0,72 %
NVX CD installations	36 200	1,80 %	30 815	1,78 %	64 038	2,57 %	32 062	1,02 %
<b>Cotisations Polynésie</b>	<b>38 073</b>	<b>1,89 %</b>	<b>15 670</b>	<b>0,90 %</b>	<b>15 670</b>	<b>0,63%</b>	<b>46 638</b>	<b>1,48 %</b>
Prestations (N4 DS & log )	37 257	1,85 %	12 470	0,72 %	18 330	0,73 %	6 533	0,21 %
Cles RGS 2*					159 607	6,40 %	361 201	11,44 %
Supplément Réseau	7 116	0,35 %	5 992	0,35 %	12 583	0,50 %	6 114	0,19 %
Tirage Plans Cadastral Papier	183	0,01 %						
Formations	128 938	6,40 %	20 126	1,16 %	47 242	1,89 %	33 376	1,06 %
Études & Conseils urbanisme	40 324	2,00 %			50 570	2,03 %	43 263	1,37 %
Remplacements serv. & secrétariat	10 289	0,51 %			11 366	0,46 %		
<b>TOTAUX</b>	<b>2 013 711</b>	<b>100,00 %</b>	<b>1 734 281</b>	<b>100,00 %</b>	<b>2 494 216</b>	<b>100,00 %</b>	<b>3 156 282</b>	<b>100,00 %</b>

Source : A.GE.D.I.

Fin 2015, l'essentiel des ressources du syndicat provenait des cotisations annuelles de « maintenance » de trois types : la contribution de base, la cotisation du syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française (SPCPF) et la cotisation complémentaire identique à la contribution de base, cette seconde ligne s'expliquant par l'existence de deux rôles selon les précisions du syndicat<sup>(166)</sup>.

Ces contributions assuraient 60 % des recettes du syndicat et couvraient l'essentiel des charges fixes notamment salariales. Deux prestations contribuaient de manière significative sur la fin de période aux recettes, la formation à la dématérialisation et la revente de clefs RGS 2\*. Le syndicat dispose d'une activité marginale de remplacement de secrétariat, qui ne relève pas de ses dispositions statutaires.

#### 4.4.4. Les conditions de production par le syndicat des prestations proposées à ses adhérents-clients

Fin 2015, les services offerts par le syndicat A.GE.D.I relevaient de prestations réalisées pour l'essentiel en régie, y compris pour le développement des logiciels.

<sup>(166)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire complémentaire n° 3 de la chambre.

Le syndicat A.GE.D.I a intégré dans son offre commerciale deux logiciels libres en s'appuyant sur la SCOP Adullact Projet précise l'Association des Développeurs et des Utilisateurs de Logiciels Libres pour les Administrations et les Collectivités Territoriales (Adullact) dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre<sup>(167)</sup> : le i-Parapheur, parapheur électronique, et le tiers de télétransmission (TdT) développé pour les procédures de télétransmissions sécurisées<sup>(168)</sup>. Il est adhérent à cette association à laquelle il règle annuellement une cotisation.

Son offre Internet est fournie en partenariat avec un groupe de sociétés privées (...) de même que son offre de plateforme de marchés. Les clés RGS 2\* sont acquises auprès d'un prestataire. La *hotline* est assurée en régie (sauf plateforme marché).

Le partenariat avec le groupe (...) a débuté en 2005. Le syndicat souhaitant mettre à disposition de ses adhérents-clients « un générateur de sites Internet », il a alors choisi (...) comme prestataire pour le réaliser, « *le logiciel et ses sources appartenant au syndicat* »<sup>(169)</sup>. Le syndicat propose ainsi le produit « Mairie Net ».

En 2012, le syndicat constatant que son offre « n'est plus tout à fait adaptée aux besoins actuels des adhérents du syndicat, l'application étant complexe et peu intuitive en comparaison de ce qui est possible à l'heure actuelle », a décidé de conclure une convention de mise à jour du produit avec (...).

Le contrat signé avec cette société est un contrat de distribution des produits (...) par le syndicat A.GE.D.I, avec les services de son choix (formation, assistance, module spécifique), la société (...) s'interdisant de démarcher directement les adhérents-clients du syndicat A.GE.D.I.

Les frais d'hébergement et de nom de domaines restent à la charge des adhérents de l'A.GE.D.I. L'hébergement est obligatoirement réalisé par (...) <sup>(170)</sup>.

Contrairement à ce qui s'était passé en 2005, ce partenariat n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence<sup>(171)</sup>.

Les formateurs pour la prise en main des logiciels commercialisés par le syndicat A.GE.D.I. sont des personnels de l'A.GE.D.I.

---

<sup>(167)</sup> L'Association des Développeurs et des Utilisateurs de Logiciels Libres pour les Administrations et les Collectivités Territoriales œuvre depuis 2002, pour la promotion et le développement de logiciels libres métiers à destination des collectivités, tel que le tiers de télétransmission. L'Adullact et d'autres acteurs, ont impulsé et favorisé la naissance et l'émancipation d'une nouvelle structure dont le but est d'investir, et d'assurer le « service après-vente » de nouvelles solutions libres métiers. La SCOP *Adullact Projet* est née de ce constat. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, *Adullact Projet* est devenu *Libriciel SCOP*. (Source : association Adullact).

<sup>(168)</sup> L'Adullact a élaboré une solution libre et sécurisée pour les téléprocédures. Ce projet s'inscrit dans le cadre du contrôle de légalité dont la dématérialisation est en cours (ACTES) pour ensuite s'étendre aux autres téléprocédures telles que l'état civil ou la comptabilité (Hélios). « *Proposer une solution libre présente un intérêt pour les collectivités territoriales non seulement au niveau économique mais aussi au regard de leur indépendance et de leur souveraineté (transparence sur le fonctionnement du logiciel)*. » Source : Adullact. La Lettre n° 16, octobre 2005. Pour ACTES comme pour Hélios, A.GE.D.I utilise la version S2LOW v1.1 de l'Adullact.

<sup>(169)</sup> Délibération n° D 2005-23 du 10 juin 2005 du comité syndical. Choix d'un prestataire pour la création d'un outil « générateur de sites internet » pour collectivités.

<sup>(170)</sup> Source : documents contractuels produits par (...) et le syndicat A.GE.D.I.

<sup>(171)</sup> Délibération n° D 2012-016 du 25 mai 2012 du comité syndical. Contrat de distribution des produits (...).

**Tableau n° 22 : Conditions de production des services offerts  
par le syndicat A.GE.D.I (2015)**

Gamme actuelle	Développements	Version	Hébergement	Hotline
M14/M40/M157	AGEDI	3.68	En collectivité	AGEDI
Facturation	AGEDI	1.72	En collectivité	AGEDI
Paye	AGEDI	2.57	En collectivité	AGEDI
N4DS	AGEDI	5.03	En collectivité	AGEDI
Élections	AGEDI	1.91	En collectivité	AGEDI
Dette	AGEDI	2.08	En collectivité	AGEDI
Population	AGEDI	2.18	En collectivité	AGEDI
Assemblée	AGEDI	2.41	En collectivité	AGEDI
Cimetière	AGEDI	3.17	En collectivité	AGEDI
Eau	AGEDI	3.08	En collectivité	AGEDI
Classement	AGEDI	2.30	En collectivité	AGEDI
Pelta – Sauvegarde	AGEDI	2.95	En collectivité	AGEDI
Cad-Com – Cadastre	AGEDI	2.43	En collectivité	AGEDI
SPANC	AGEDI	3.07	En collectivité	AGEDI
LANCEUR	AGEDI	1.88	En collectivité	AGEDI
MAIRIENET	Collaboration entre (...) et AGEDI	Responsive	(...)	AGEDI
ENEOS	AGEDI	2.0.5-217	(...)	AGEDI
GRR - Réservation de salle	AGEDI	NA	(...)	AGEDI
GEDD - Domiciliation des SDF	AGEDI	NA	(...)	AGEDI
PARANOVA - Parapheur électronique	Intégration d'un produit (...)	1.1-8	(...)	AGEDI
TDT - Tiers de télétransmission	Intégration d'un produit (...)	1.3	(...)	AGEDI
NOVA-GED – GED	AGEDI	5.9-8	(...)	AGEDI
Plateforme marché	Exploitation d'un produit (...)	NA	(...)	AGEDI + (...)
Polynésie	Développements	Version	Hébergement	Hotline
M14	AGEDI	2.54	En collectivité	Support par mail en raison du décalage horaire + Intervention ponctuelle en téléassistance
Paye	AGEDI	2.28	En collectivité	IDEM
Élections	AGEDI	1.85	En collectivité	IDEM
Population	AGEDI	2.09	En collectivité	IDEM
Assemblée	AGEDI	2.38	En collectivité	IDEM
Facturation	AGEDI	1.70	En collectivité	IDEM
Eau	AGEDI	3.04pf2	En collectivité	IDEM
Pelta – Sauvegarde	AGEDI	2.95	En collectivité	IDEM
LANCEUR	AGEDI	1.77	En collectivité	IDEM
Pour la prestation externalisée (...)	Développements	Version	Hébergement	Hotline
ASSEMBLEE	(...) puis repris par AGEDI	NA	En cours d'étude	NA
CADCOM	(...) puis repris par AGEDI	NA	En cours d'étude	NA
CLES RGS 2*	Produit (...)			

Source : A.GE.D.I. Compléments CRC pour les clefs

#### 4.4.5. Les conditions de fonctionnement de l'A.GE.D.I à l'égard ses adhérents-clients

De sa création à 2011, le syndicat A.GE.D.I était un syndicat mixte ouvert, avant qu'il ne devienne syndicat mixte fermé.

Comme les syndicats intercommunaux, les syndicats mixtes fermés sont des structures de type associatif, pour lesquelles la loi n'impose aucune compétence obligatoire. Les syndicats mixtes peuvent être à vocation unique ou poursuivre des objets multiples.

Les syndicats mixtes sont exclusivement titulaires des compétences que leurs membres leur transfèrent. Ils ont donc vocation à se substituer à leurs adhérents dans les champs de compétences transférées.

Un syndicat mixte fermé a vocation à fédérer, sur un territoire pertinent, des communes et/ou des établissements publics de coopération intercommunale, pour réaliser des économies d'échelle, rentabiliser les investissements ou coordonner l'action des collectivités publiques. Ses compétences peuvent s'inscrire dans tous les domaines de compétence des communes.

Au regard de ces principes, rappelés par la direction générale des collectivités territoriales dans son guide sur les syndicats mixtes<sup>(172)</sup>, le syndicat mixte A.GE.D.I a un fonctionnement atypique à plus d'un titre.

En effet, le syndicat A.GE.D.I n'a aucun périmètre défini ni fixe, car celui-ci évolue constamment en fonction des adhésions et des retraits de ses clients, adhérents. Il ne s'inscrit par conséquent dans aucun schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), créé par l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales<sup>(173)</sup> en vue également de la rationalisation des périmètres des syndicats mixtes. À ce titre, un schéma peut proposer « *la suppression, la transformation ainsi que la fusion (...) de syndicats mixtes* ».

Il ressort de l'enquête de satisfaction mise en place par le syndicat que l'A.GE.D.I a une politique active de recrutement de clients-adhérents. Il recrute ses nouveaux clients-adhérents par l'intermédiaire d'un adhérent existant (36,3 %), par le bouche à oreille (25,2 %) mais également par les réunions d'information qu'il réalise (12,6 %).

**Tableau n° 23 : Modes de recrutement des adhérents-clients du syndicat A.GE.D.I**

Déjà adhérent dans une autre collectivité	49	36.3 %
Réunion d'information faite par A.GE.D.I	17	12.6 %
Bouche à oreille	34	25.2 %
Par la Trésorerie	1	0.7 %
Par la Préfecture	0	0 %
Autre	34	25.2 %

Source : synthèse de l'enquête de satisfaction interne de l'A.GE.D.I.

Le comité syndical a une approche commerciale de l'exercice de l'objet du syndicat mixte comme en témoignent les échanges au sein du comité syndical.

En février 2015, le comité syndical a examiné les raisons pouvant expliquer ces mouvements de retraits et d'adhésions au syndicat, notamment dans la perspective de la réforme territoriale. L'un de ses membres s'est interrogé pour savoir si le « *syndicat n'est pas plus fragile dans les communes où il n'y a qu'un seul logiciel et si dans ce cas-là un effort commercial n'est pas à faire. (...)* ». Le même comité a évoqué également le positionnement de l'offre du syndicat par rapport à celle des autres éditeurs. À cette occasion son président a précisé que « *les produits Magnus sont plus aboutis en ce qui concerne les grosses communes. Même si en prenant l'exemple de la commune nouvelle de (...) nous nous sommes imposés* »<sup>(174)</sup>.

En 2015<sup>(175)</sup>, le syndicat a recruté en 2015 un ancien formateur venant de l'un de ses concurrents. Il escomptait de celle-ci étant basée dans les Vosges qu'elle puisse répondre aux besoins d'« *environ un potentiel de 1 000 collectivités pour un coût tout compris d'environ 35 000 € par an* ».

<sup>(172)</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/syndicats-mixtes-guide-2006>

<sup>(173)</sup> Codifié à l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

<sup>(174)</sup> Compte-rendu du comité syndical du 28 février 2015.

<sup>(175)</sup> Procès-verbal du comité syndical du 28 février 2015.

De la même manière, une adhésion au syndicat A.GE.D.I n'aboutit pas à un transfert d'une quelconque compétence de l'adhérent au syndicat mais elle n'est que la conséquence de l'achat d'une prestation d'installation et de maintenance d'un service informatique proposée par le syndicat A.GE.D.I.

L'adhésion au syndicat A.GE.D.I permet à la collectivité ou au groupement client du syndicat, pour des prestations informatiques, de ne pas être soumis aux dispositions du droit de la commande publique en matière de publicité et de mise en concurrence, puisque le syndicat est réputé agir pour ses membres qui lui ont transféré leur compétence. Les adhérents d'A.GE.D.I sont ses clients.

En outre le syndicat A.GE.D.I a un mode de fonctionnement à « la carte », sans que ses statuts le prévoient.

Ainsi le Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française (SPCPF), syndicat pluri-archipels et à la carte disposant comme compétence optionnelle de « l'informatique communale » (études préalables, conseil en matière de maintenance et d'assistance à l'utilisation de logiciels informatiques), adhérent de l'A.GE.D.I depuis 2012<sup>(176)</sup>, se fournit également auprès d'un prestataire privé<sup>(177)</sup>. Auparavant, dès 2006, l'A.GE.D.I avait travaillé avec le SPCPF dans le cadre d'une convention de partenariat<sup>(178)</sup> et d'un marché<sup>(179)</sup> pour fournir des logiciels aux collectivités polynésiennes.

Sollicité sur le fonctionnement à la carte du syndicat par la préfecture de Seine-et-Marne en 2013/2014, son président a indiqué que « *des collectivités sont devenues adhérentes simplement pour un service, une prestation ou un logiciel, par exemple le logiciel cadastral Cad Com ou le Logiciel de gestion des cimetières, ou au contraire pour une multitude d'applications ou de service parmi l'offre « complète » du syndicat A.GE.D.I. Il faut prendre en compte que ces collectivités ont déjà des prestataires autres, un ou plusieurs selon les besoins et elles ne souhaitent pas forcément changer si ceux-ci donnent satisfaction. Après quelques années, dans le cadre de leur libre administration certaines de ces collectivités, pour de multiples raisons liées à la qualité technique des outils, au changement de personnes, au transfert de compétences à l'EPCI basculent leurs équipements vers de tels fournisseurs et n'ont plus de raison pour rester membre d'une structure à laquelle ils ne recourent plus en matière de services. Certaines collectivités membres dans de tels cas ont demandé à se retirer afin de ne plus payer de contributions pour lesquelles, elles n'ont plus de contrepartie en matière de service (...). Dans le même temps, de nombreuses collectivités nouvelles rejoignent le syndicat et abandonnent leurs fournisseurs privés (...)* »<sup>(180)</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'A.GE.D.I fait principalement valoir que le fonctionnement du syndicat créé en 1998 relève de l'article L. 5211-4-2 du CGCT introduit pour la première fois par le législateur en 2010<sup>(181)</sup>, qui dispose qu'en « *en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles (...)* ».

---

<sup>(176)</sup> Délibération du comité syndical du 10 mars 2012. Adhésion du SPCPF.

Source : rapport de présentation de l'avenant n°2 à la convention de partenariat du 24 avril 2006 du SPCPF.

<sup>(177)</sup> <https://spc.pf/competences/departement-informatique>

<sup>(178)</sup> Convention de partenariat du 24 avril 2006. Source : rapport de présentation de l'avenant n° 2 à la convention de partenariat du 24 avril 2006 du SPCPF.

<sup>(179)</sup> Marché 2/2009. Source : rapport de présentation de l'avenant n° 2 à la convention de partenariat du 24 avril 2006 du SPCPF.

<sup>(180)</sup> Courrier en date du 20 janvier 2014 du président du syndicat A.GE.D.I à la préfecture de Seine-et-Marne.

<sup>(181)</sup> Article 66 de la Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010.

La chambre rappelle que cette disposition est une modalité permettant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine et métropole) et ses communes membres de se doter, par exemple, d'une direction des systèmes d'information commune par un regroupement des personnels existants dans un seul et même service organisé par convention<sup>(182)</sup>. Dans le rapport qu'elle a réalisé à la demande du Parlement sur le devenir des syndicats intercommunaux<sup>(183)</sup>, la Cour des comptes indiquait d'ailleurs son souhait d'une mutualisation accrue des fonctions supports à l'échelon de l'intercommunalité à fiscalité propre en indiquant en sa conclusion générale « (...) que la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes doit permettre à terme de dégager des marges d'efficience par la mutualisation des fonctions supports à l'échelle d'un grand EPCI à fiscalité propre, sans préjudice de la création de vastes syndicats mixtes là où l'exerce utile de compétences techniques l'exigera ».

Les éléments apportés par le syndicat A.GE.D.I à la chambre mettent en évidence qu'il ne relève ni en fait ni en droit de L. 5211-4-2 du CGCT. En effet, comme le syndicat le souligne notamment lui-même dans sa réponse, « les communes adhérant à [l'A.GE.D.I] (...) conservent (...) la possibilité d'acquérir des logiciels informatiques, de se faire servir des prestations de services informatiques, de recruter des agents ayant la qualité d'informaticiens... ».

En outre, dans sa réponse à la communication du Procureur général près la Cour des comptes, la direction générale des collectivités locales (DGCL) indique notamment que « (...) le syndicat mixte A.GE.D.I (...) a pour objet principal de proposer une offre de logiciels à ses adhérents. Or la fourniture de matériels informatiques ne constitue pas une compétence, au sens du code général des collectivités territoriales, et ne permet pas à des collectivités territoriales de transférer cette activité support à un syndicat mixte. »

#### **4.4.6. La situation fiscale du syndicat A.GE.D.I doit être clarifiée**

À la création du syndicat mixte, l'association A.GE.D.I, à laquelle il devait succéder, est soumise à une procédure de redressement fiscal de 396 370 € (2,6 M de francs) pour non-paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur les sociétés (IS). C'était son second contrôle fiscal<sup>(184)</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat A.GE.D.I indique notamment « que [si] la réforme de la doctrine fiscale mise en place par une instruction publiée le 15 septembre 1998, [soit postérieurement à la création du syndicat A.GE.D.I] et donc si la règle des « 4P » avait été appliquée à l'ancienne association A.GE.D.I, les conclusions du fisc eussent vraisemblablement été différentes et auraient exclu une taxation au titre de l'IS et de la TVA ».

Des considérations d'ordre fiscal ne paraissent pas étrangères à la transformation de l'association de la loi de 1901 en un syndicat mixte.

En effet, comme précédemment indiqué, la délibération d'un membre de l'association portant adhésion au tout nouveau syndicat A.GE.D.I indique que « l'association loi 1901 [A.GE.D.I] (...) est obligée d'adopter une nouvelle forme de structure pour des raisons juridiques, fiscales et administratives »<sup>(185)</sup>.

---

<sup>(182)</sup> Cf. également, les fiches pratiques de la direction générale des collectivités territoriales sur ce point. <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/mutualisation-des-agents>

<sup>(183)</sup> « La carte des syndicats intercommunaux. Une rationalisation à poursuivre ». Cour des comptes, 6 juillet 2016, page 84.

<sup>(184)</sup> Cf. compte-rendu du comité syndical de l'A.GE.D.I du 27 décembre 1999 et courrier du trésorier-payeur général de Seine-et-Marne au procureur financier de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en date du 13 mars 2009.

<sup>(185)</sup> Délibération du 1<sup>er</sup> juillet 1997 du syndicat d'électrification de la région de Lizy sur Ourcq.

Sollicité pour produire les échanges que le syndicat a eus avec l'administration à l'égard de la TVA et de l'IS, le président du syndicat A.GE.D.I n'a pas transmis d'éléments<sup>(186)</sup>. L'administration fiscale n'a pas été sollicitée pour statuer sur le régime fiscal applicable au futur syndicat<sup>(187)</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat A.GE.D.I fait valoir que *« sauf erreur de notre part, il ne doit pas exister un seul exemple de création d'un établissement public tel que le syndicat mixte qui ait été précédé d'un rescrit fiscal. Jamais, lors de la création de syndicats — qu'il s'agisse de syndicats intercommunaux ou mixtes — l'administration fiscale n'est sollicitée pour statuer, dans le cadre d'un rescrit fiscal, sur le régime fiscal applicable aux futurs syndicats »*.

Depuis sa création, si le syndicat est bien soumis à la taxe sur la valeur ajoutée, hormis pour les prestations fournies à son adhérent polynésien en raison des relations fiscales existantes entre la métropole et ses différents territoires outre-mer considérés comme des territoires d'exportation<sup>(188)</sup>, il n'est pas soumis à l'IS, ni non plus redevable des impôts économiques dus aux collectivités territoriales.

Or, au regard de la réglementation et de la jurisprudence, la simple substitution du syndicat à l'association préexistante ne suffisait pas, en soi, pour placer les activités en cause en dehors du champ d'application des impôts professionnels. La nouvelle entité aurait dû s'interroger sur ses obligations fiscales, dès lors que le service exploité conservait un caractère lucratif et qu'il ne visait manifestement pas à satisfaire un besoin collectif intéressant l'ensemble des populations.

Tel est le sens de l'analyse faite par la chambre de sa situation présentée en annexe, sous réserve de l'appréciation des services fiscaux et du juge de l'impôt en cas de contentieux. Comme explicitée dans cette analyse, la notion de « lucrativité » mise en œuvre pour apprécier si l'A.GE.D.I est redevable de l'impôt sur les sociétés et des impôts économiques locaux est autonome par rapport à celle de service public industriel et commercial. La qualité d'établissement public administratif reconnue à une personne morale de droit public ne fait pas obstacle à ce que cette dernière soit également regardée comme se livrant à des activités lucratives<sup>(189)</sup>. Inversement, un organisme public pourra être considéré « sans but lucratif », nonobstant son statut d'établissement public industriel et commercial<sup>(190)</sup>. Seule la nature de l'activité du syndicat entre en considération, que cette activité soit mise en œuvre du personnel relevant du statut de la fonction publique territoriale, agents titulaires ou contractuels à défaut, ou de droit privé.

Sur cette base, la chambre estime que la situation fiscale du syndicat mixte A.GE.D.I doit être clarifiée.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat A.GE.D.I conteste les conclusions de la chambre et fait notamment valoir que *« l'« A.GE.D.I ne saurait être assujéti à l'impôt sur les sociétés puisque la loi l'en exonère explicitement »* en application de l'article 207, 1-6° du CGI. La chambre rappelle que le juge de l'impôt a une lecture très restrictive de cette disposition comme explicitée en annexe.

---

<sup>(186)</sup> Point 3-8 du questionnaire initial.

<sup>(187)</sup> Courriel réponse en date 13 juillet 2016 du bureau JD2C « Régime fiscal des dons et du mécénat, Contentieux et cours gracieux relatifs aux taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées » du ministère de l'économie et des finances relatif à la situation de l'AGEDI en matière de rescrit fiscal.

<sup>(188)</sup> Pour l'application de la TVA, sont considérés comme territoires d'exportation : - les pays tiers à la Communauté européenne (en ce qui concerne la définition de la Communauté européenne, cf. BOI-TVA-CHAMP-20-10) ; - les territoires des autres États membres mentionnés à l'article 256-0 du CGI ; - les collectivités d'outre-mer BOI-TVA-CHAMP-30-30-20120912.

<sup>(189)</sup> Tribunal des conflits, 23 novembre 1959, *Société de meunerie*, Rec. Lebon p. 870 ; solution réaffirmée par la doctrine fiscale récente : BOI-IS-CHAMP-10-60-20130304, Impôt sur les sociétés, Champ d'application et territorialité, § 130.

<sup>(190)</sup> Tribunal des conflits, 24 juin 1968, *Société Distilleries bretonnes*, n° 1917, Rec. CE 1968, p. 801 ; solution réaffirmée par la doctrine fiscale récente : BOI-IS-CHAMP-10-60-20130304, Impôt sur les sociétés, Champ d'application et territorialité, § 130.

Par ailleurs, se fondant sur l'arrêt du Conseil d'État du 20 juin 2012, Commune de la Ciotat<sup>(191)</sup>, l'A.GE.D.I estime n'être pas redevable de l'impôt sur les sociétés en arguant qu'au regard des critères développés par le juge « *que, certes le Syndicat fournit des prestations qui peuvent être comparables à celle que l'initiative privée peut proposer, mais que les prix de celles-ci sont radicalement différents de ceux de la concurrence privée en ce qu'ils sont forfaitaires et calculés en fonction de la taille de la collectivité adhérente, évaluée en fonction de son nombre d'habitants (...), circonstances qui permettent à de petites communes ou collectivités locales modestes d'accéder à un service informatique, lequel ne pourrait leur être fourni par l'entreprise privée à des tarifs aussi bas et par elles accessibles, et qui expliquent en majeure partie le nombre élevé d'adhérents du syndicat séduits par ce qui est en définitive une mutualisation de la prestation* ».

En matière tarifaire, la chambre rappelle que la grille tarifaire mise en place par l'A.GE.D.I ne tient pas compte du potentiel fiscal et de la situation socio-économique de ses adhérents-clients et donc de leur pouvoir d'achat respectif. Ainsi, à population égale et situation socio-économique comparable, une commune pauvre paie le même prix qu'une commune riche l'offre de service de l'A.GE.D.I.

Enfin, le syndicat A.GE.D.I conteste le fait d'être assujéti à la TVA et indique « *envisag[er] (...) de se rapprocher des services fiscaux afin de mettre un terme à cette imposition qui n'a pas lieu d'être, et d'examiner avec cette administration comment traiter le passé en la matière, au moins dans la limite de la prescription* ».

Au regard des réponses du syndicat A.GE.D.I la chambre estime qu'une clarification de la situation fiscale du syndicat est souhaitable.

Sur le plan des principes, la chambre rappelle que l'objet et la finalité de la création d'un syndicat ne saurait être de faire échapper à la réglementation fiscale et au paiement de l'impôt une matière ou une activité taxable.

## **5. LA GESTION DES MOYENS**

### **5.1. La gestion des personnels**

#### **5.1.1. La question du statut du personnel du syndicat**

Depuis l'arrêt Berkani du tribunal des conflits du 25 mars 1996, « *les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi* ». Les autres, par exemple les agents des services publics industriels et commerciaux (sauf exception) ou des caisses locales de Sécurité sociale – relèvent du droit privé.

À la création du syndicat, l'article 1 des statuts précisait que le syndicat est un établissement public industriel et commercial, soumettant ainsi ses personnels, comme le précise l'administration dans sa réponse sur les conditions de création du syndicat, au droit privé, sauf le directeur et le comptable public. À l'occasion de la réécriture des statuts du syndicat en 2011, il n'a plus été fait mention que le syndicat est un établissement industriel et commercial.

Les règlements intérieurs de 1998 puis de 2013 ont également évolué. Celui de 2013 précise que les personnels du syndicat A.GE.D.I ont la qualité d'agent public<sup>(192)</sup>, contrairement à celui de 1998 qui réservait cette qualification au directeur<sup>(193)</sup>.

---

<sup>(191)</sup> Conseil d'État, 20 juin 2012, *Commune de la Ciotat*, req. n° 341410, concl. V. Daumas, Mentionné tables du rec. Lebon.

<sup>(192)</sup> Article 14 du règlement intérieur du syndicat.

<sup>(193)</sup> Article 14 du règlement intérieur du syndicat.

Questionné sur le statut de son personnel, le président a indiqué que « *le personnel du syndicat relève du droit public le syndicat étant un organisme de droit public* ».

Dans son rapport d'observations du 8 février 2010 portant sur les exercices 2002 et suivants, la chambre avait relevé que « *s'agissant d'un établissement à caractère industriel et commercial, tous les collaborateurs, sauf le directeur, qui est un agent de droit public, relèvent du code du travail* », observation non contestée alors par le président de l'A.GE.D.I.

Pour autant, à cette date, au moins deux décisions de justice, dont la chambre n'avait pas alors eu connaissance, infirmaient cette analyse, issue de la seule lecture des statuts du syndicat.

En effet, dans le cadre de procédures contentieuses avec le personnel, différentes juridictions avaient rendu des avis concordants sur la nature de l'établissement et par conséquent le statut de ses personnels.

En 2003, suite à un déféré préfectoral concernant le régime indemnitaire de la directrice du syndicat A.GE.D.I, le tribunal administratif (TA) de Melun a indiqué que celui-ci est un établissement public administratif, « *eu égard à ses services axés sur le développement, la réalisation d'études, la fourniture de prestations informatiques à l'intention des collectivités territoriales et d'autres personnes de droit public, à l'origine de ses ressources provenant de fonds publics et enfin à son mode d'organisation* ». La juridiction concluait par conséquent que tous les emplois du syndicat étaient régis par les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

Le syndicat avait à cette occasion soutenu être un établissement à caractère industriel et commercial. Cette analyse, en l'espèce, concernant sa directrice, était sans effet, puisque le statut de directeur d'un établissement public industriel et commercial relève nécessairement du droit public, comme l'administration l'avait indiqué au syndicat à sa création et comme son règlement intérieur le prévoyait<sup>(194)</sup>.

En 2006, la cour d'appel de Riom statuant en appel d'un jugement des prudhommes du 10 mai 2006, ayant eu à connaître des conditions d'un licenciement d'un collaborateur du syndicat, l'a qualifié d'établissement public administratif au motif « *que sa mission consiste à mettre à la disposition des collectivités territoriales des moyens informatiques correspondant à leur fonction, ces moyens étant adaptés aux besoins exprimés ; que cette mission ne constitue pas une prestation de service mais une aide à l'informatisation de petites communes souvent rurales, qu'au surplus ses ressources proviennent pour la plus grand partie de fonds publics et qu'enfin cette structure dirigée par des représentants des collectivités territoriales est soumise aux règles de la comptabilité publique, qu'il s'ensuit que l'activité de l'A.GE.D.I est de nature administrative* ». Cette fois, le syndicat avait fait valoir son statut d'établissement public administratif.

En 2014, dans le cadre d'un nouveau contentieux relatif à un licenciement (...), non soldé *a priori*, un jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand a qualifié le syndicat d'établissement public industriel et commercial.

Dans ses considérants la juridiction a précisé que « *le syndicat regroupe des collectivités publiques et qu'il a pour objet le développement de l'informatisation des communes et établissements publics qui en sont membres, en pratiquant une politique tarifaire modulée favorisant les collectivités les plus petites ; que toutefois il est constant que ces ressources reposent pour 30 à 40 % sur la facturation de prestations et la cession de licences d'utilisation de logiciels qu'il a créés, le complément de ces ressources correspond à des cotisations qui sont appuyées à la fois sur la population totale des collectivités adhérentes et sur le nombre de licences utilisées ; que par suite les ressources du syndicat reposent pour une part très*

---

<sup>(194)</sup> Préfet de la Seine-et-Marne C. / Syndicat mixte A.GE.D.I. 17 décembre 2003. (...)

importante sur une activité commerciale qui s'exerce sur un marché concurrentiel alors qu'il n'est pas contesté par la requérante qu'il opère également avec des collectivités publiques qui ne sont pas adhérentes. (...) Dans ces conditions, le tribunal conclut que le syndicat mixte A.GE.D.I ne peut être regardé, en dépit du fait que son activité est soumise à la comptabilité publique et que cette structure est effectivement dirigée par des représentants des collectivités publiques, comme constituant un établissement public administratif »<sup>(195)</sup>.

Dans ce contentieux, le syndicat A.GE.D.I a changé de position en soutenant que la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître de l'application du droit du travail aux relations existant entre un syndicat mixte et son salarié, alors qu'en 2006 il avait soutenu l'inverse devant la juridiction civile.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat A.GE.D.I. indique « *que la chambre (...) s'était, à la suite de son précédent contrôle en 2010, prononcée pour l'application, au personnel du syndicat, d'un statut de droit privé (...). Le syndicat A.GE.D.I. s'est donc trouvé contraint de se ranger à cette argumentation même s'il n'en approuvait pas le principe. Il n'y a donc pas eu de changement de position du syndicat (...) mais le nécessaire respect par le syndicat de ce qui avait été analysé et défini précédemment par la chambre (...)* ».

Comme précédemment indiqué, la chambre rappelle que son précédent rapport est intervenu avant la réécriture des statuts du syndicat, opérée à l'initiative de son comité syndical en 2011 comme suite à ce rapport pour donner une base légale aux indemnités irrégulièrement perçues jusqu'alors par les membres du comité syndical, et qui, à cette occasion, a fait disparaître des dits statuts la mention d'établissement public industriel et commerciale existant jusqu'alors, si bien qu'à la date du contentieux, le syndicat a tenu une position contradictoire avec les termes des statuts qu'il venait de se doter.

En 2014, le comité syndical faisant le point sur ce dossier, a confirmé que le syndicat mixte était bien un établissement public administratif, contrairement à ce que le syndicat venait de soutenir devant le juge administratif.

Le président indiquait alors « qu'une procédure est en cours et que le syndicat est convoqué le 3 décembre 2014 au conseil des prud'hommes (...) ». À une question d'un membre du comité syndical (...) demandant « s'il existe des preuves des agissements de la salariée, les prud'hommes statuant le plus souvent si les faits sont avérés », le président répondait que « le tribunal devrait se dessaisir de l'affaire en se déclarant incompétent dans la mesure où ce serait aux juridictions administratives de statuer sur un contentieux entre une personne privée et un établissement public »<sup>(196)</sup>.

Le président demandait alors à ce qu'une délibération soit prise afin de demander au préfet de Seine-et-Marne d'élever le conflit devant le tribunal des Conflits, afin que le litige soit tranché devant les juridictions administratives.

À l'occasion de son comité syndical du 30 mai, « le président fait un bref rappel de l'historique et indique que pour l'audience programmée du 6 mai le mémoire en défense a été présenté trop tard et que celle-ci est reportée au 2 décembre 2015 ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat A.GE.D.I n'a pas précisé l'état d'avancement de ce contentieux et notamment si des recours sont toujours pendants.

Il en résulte donc que depuis le jugement intervenu en 2003 et jusqu'au jugement intervenu en 2014, tous les emplois du syndicat A.GE.D.I relevaient des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

---

<sup>(195)</sup> (...) C. / Syndicat mixte A.GE.D.I du 23 avril 2014.

<sup>(196)</sup> Procès-verbal du Comité syndical du 11 octobre 2014.

Par ailleurs, le syndicat a recours au site internet du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Cantal pour diffuser ses annonces d'offres d'emploi, dans lesquelles il fait mention d'un statut d'agent ou de contractuel de la fonction publique territoriale.

Enfin, malgré sa prise de position devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand en 2014, le syndicat A.GE.D.I soutient, lui-même, le plus souvent qu'il est un service public administratif. Par conséquent, ses agents sont régis par les dispositions de la loi du 26 janvier 1984.

### 5.1.2. Le statut d'agent public des collaborateurs n'est pas mis en œuvre

Sur la période sous revue, les charges du personnel du syndicat A.GE.D.I ont augmenté de 32,4 % pour accompagner son développement.

**Tableau n° 24 : Évolution des charges de personnel du syndicat A.GE.D.I sur la période sous revue.**

en €	2012	2013	2014	2014	Variation
<b>Charges de personnel</b>	1 150 571	1 358 066	1 520 274	1 523 581	32,42 %

Source : CRC, à partir des comptes du comptable public

Au 31 décembre 2015, le fichier nominatif du personnel constitué à la demande de la chambre mentionnait 36 agents.

À partir de l'intitulé des contrats de ce fichier et du dernier organigramme produit par le syndicat, ces effectifs peuvent être globalement répartis comme suit :

**Tableau n° 25 : Répartition du personnel du syndicat A.GE.D.I par fonction**

Responsables/Directeurs	4
Chefs de pôles	4
Informaticiens, informaticiens développeurs	5
Informaticiens formateurs	9
Hotliners (conseillers, formateurs, assistants ...) + formateur	10
Secrétariat administration	2
Cartographe informaticien	1
Agent d'entretien (1)	1
Total	36

(1) temps non complet. Il existe une différence d'un effectif entre le fichier du personnel et les états de rémunération au 31 décembre 2015 correspondant à un personnel démissionnaire en janvier 2016. Le fichier de la paye pour décembre 2015 fait état de 38 personnels (hors élus). L'analyse a été conduite, sauf mention contraire, à partir du fichier du personnel.

Source : CRC, à partir du fichier du personnel du syndicat (Données déclaratives)

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat A.GE.D.I précise notamment que les informaticiens formateurs « (...) en tant qu'informaticiens (...) sont aussi en charge de l'installation des logiciels qu'ils réalisent avant de former les équipes utilisatrices (...) ».

En novembre 2014, le président du syndicat faisant le point sur les effectifs du syndicat en comité syndical, indiquait la répartition fonctionnelle suivante pour 48 collaborateurs : 13 développeurs, 11 hotliners, 10 formateurs, 7 administratifs, 3 urbanistes, 1 encadrant.

Selon les données du fichier du personnel transmis par le syndicat, tous les personnels du syndicat sont basés à Naucelles, dans le Cantal. Toutefois, les contrats de travail peuvent prévoir une clause de « mobilité », rédigée différemment selon la date de signature dudit contrat, précisant que l'agent peut être amené à exercer sur différents sites « *sur décision du comité syndical, et pour les besoins du service aux adhérents du syndicat* »<sup>(197)</sup>.

Toutefois, le syndicat peut mettre en place le cas échéant des formateurs « sectorisés », non localisés à Naucelles.

Comme précédemment relevé, le syndicat a recruté en 2015<sup>(198)</sup> un ancien formateur (...) qui venait de l'un de ses concurrents (...), basé dans les Vosges, pour couvrir les activités du syndicat dans les départements des Vosges, de la Meuse, du Bas-Rhin, de la Moselle et de Meurthe-et-Moselle. Cette zone de chalandise concerne « *environ un potentiel de 1 000 collectivités pour un coût tout compris d'environ 35 000 € par an* ». Les modalités de pilotage et d'encadrement de ce salarié délocalisé ont été envisagées par le comité syndical notamment par une permanence dans une mairie avec une voiture géo-localisée et un compte rendu quotidien. Toutefois, le syndicat a mis fin au contrat de l'intéressé à l'issue de sa période d'essai.

Le fichier du personnel transmis par le syndicat<sup>(199)</sup> fait apparaître que l'ensemble des personnels du syndicat fin 2015 sont des contractuels, en contrat à durée déterminée (CDD) ou en contrat à durée indéterminée (CDI)<sup>(200)</sup>.

Sur la base de ce fichier, au 31 décembre 2015, 30 des contractuels en poste avaient été recrutés après la décision de justice de 2003 et avant celle intervenue en 2014, plaçant le personnel du syndicat dans la catégorie des agents de droit public<sup>(201)</sup> et <sup>(202)</sup>.

Pour sa part, l'état du personnel annexé au budget primitif 2015 du syndicat faisait apparaître des emplois pourvus avec des personnels titulaires, non cohérents avec les données du fichier du personnel produit, et des emplois de non titulaires, tous en CDI en application de l'article 3-4 de la loi du 26 juillet 1984 précitée, alors que des contrats à durée déterminée existent<sup>(203)</sup>.

---

<sup>(197)</sup> Contrats d'un échantillon d'une quinzaine de dossiers de personnels recrutés à différentes dates.

<sup>(198)</sup> Procès-verbal du comité syndical du 28 février 2015.

<sup>(199)</sup> Question n° 2.2.1 du questionnaire initial.

<sup>(200)</sup> Constat qui ressort de l'examen de l'échantillon.

<sup>(201)</sup> Question n° 2.2.1 du questionnaire initial.

<sup>(202)</sup> Sur la période sous revue, trois personnels sont fléchés titulaires, alors que deux d'entre eux n'ont pas été recrutés par le syndicat à la fin de leur période d'essai en 2013 (...) et un a démissionné au bout de six mois (...).

<sup>(203)</sup> Constats de l'échantillon.

**Tableau n° 26 : État du personnel du syndicat par type d'emploi inscrit  
au budget primitif 2015**

C1.1 – ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/N							
GRADES OU EMPLOIS (1)	CATEGORIES (2)	EMPLOIS BUDGETAIRES (3)			EFFECTIFS POURVUS SUR EMPLOIS BUDGETAIRES EN ETPT (4)		
		EMPLOIS PERMANENTS À TEMPS COMPLET	EMPLOIS PERMANENTS À TEMPS NON COMPLET	TOTAL	AGENTS TITULAIRES	AGENTS NON TITULAIRES	TOTAL
<b>EMPLOIS FONCTIONNELS (a)</b>		3,00	0,00	3,00	1,00	0,00	1,00
Directeur général des services	A	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00
Directeur général adjoint des services	A	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00
Directeur général des services techniques	A	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00
Emplois créés au titre de l'article 6-1 de la loi n° 84-53		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>FILIERE ADMINISTRATIVE (b)</b>		10,00	0,00	10,00	1,00	8,00	9,00
Adjoint Administratif	C	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00
Directeur	A	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00
Directrice	A	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00
S Administratif : A, B & C	B	7,00	0,00	7,00	0,00	7,00	7,00
<b>FILIERE TECHNIQUE (c)</b>		35,00	0,00	35,00	13,00	20,00	33,00
Autres	A	9,00	0,00	9,00	0,00	9,00	9,00
Ingénieur	A	3,00	0,00	3,00	3,00	0,00	3,00
Rédacteur	B	10,00	0,00	10,00	10,00	0,00	10,00
S Technique A et B	B	11,00	0,00	11,00	0,00	11,00	11,00
Technicien	B	2,00	0,00	2,00	0,00	0,00	0,00
<b>FILIERE SOCIALE (d)</b>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>FILIERE MEDICO-SOCIALE(e)</b>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>FILIERE MEDICO-TECHNIQUE (f)</b>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>FILIERE SPORTIVE (g)</b>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>FILIERE CULTURELLE (h)</b>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>FILIERE ANIMATION (i)</b>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>FILIERE POLICE (j)</b>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>EMPLOIS NON CITES (k) (5)</b>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL GENERAL (b + c + d + e + f + g + h + i + j + k)</b>		45,00	0,00	45,00	14,00	28,00	42,00

IV – ANNEXES	IV
AUTRES ELEMENTS D'INFORMATIONS – ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/N	C1.1

C1.1 – ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/N (suite)						
AGENTS NON TITULAIRES EN FONCTION AU 01/01/N	CATEGORIES (1)	SECTEUR (2)	REMUNERATION (3)		CONTRAT	
			Indice (8)	Euros	Fondement du contrat (4)	Nature du contrat (5)
<b>Agents occupant un emploi permanent (6)</b>				817 201,00		
Autres	A	TECH	0	49 238,00	3-4	CDI
Directrice	A	ADM	0	29 393,00	3-4	CDI
S Administratif : A, B & C	B	ADM	0	369 285,00	3-4	CDI
S Technique A et B	B	TECH	0	369 285,00	3-4	CDI
<b>Agents occupant un emploi non permanent (7)</b>				0,00		
<b>TOTAL GENERAL</b>				817 201,00		

Source : Budget primitif 2015

Il ressort de l'examen d'un échantillon<sup>(204)</sup> d'une quinzaine de dossiers de collaborateurs recrutés à différentes dates que le syndicat A.GE.D.I n'applique pas les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, laquelle a encadré la liberté dont les collectivités et leurs groupements disposent pour créer des emplois et les rémunérer.

Cette loi s'applique aux collectivités et à leurs groupements pour leurs agents titulaires et non titulaires (contractuels) et, à ce titre, elle précise les situations dans lesquelles les collectivités et groupements peuvent recruter des agents contractuels par dérogation au principe de base qui veut que les emplois permanents d'une collectivité ou d'un groupement soient occupés par un fonctionnaire titulaire. Elle est complétée en tant que de besoin de décrets d'application.

En application de l'article 34 de cette loi, tout emploi est créé par l'assemblée délibérante et celle-ci précise le(s) grade(s) correspondant à l'emploi créé, elle indique le cas échéant si l'emploi peut être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3.3. Dans ce dernier cas, la délibération précise également « le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé ».

<sup>(204)</sup> Dossiers des personnels à 39 heures, des trois directeurs généraux ayant quitté le syndicat et trois dossiers de personnel à 35 heures communiqués par le syndicat.

Les motifs sont strictement limités et encadrés et ils doivent être motivés, notamment lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emploi de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes (3.3 1°) ou pour les emplois du niveau de catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi. En l'espèce, au regard des services offerts à ses clients-adhérents et des métiers exercés, les cadres d'emploi des filières administratives et techniques peuvent être mobilisés.

Toute nomination sur un emploi qui n'a pas été créé par l'organe délibérant est entachée de nullité et il peut être annulé par le juge administratif (CE, 11 juin 1982, n° 11887). En pratique, sauf rare exception ou en des termes très généraux<sup>(205)</sup>, les arrêtés et les contrats des agents de l'échantillon examiné par la chambre ne vise aucune délibération créant l'emploi correspondant.

En outre, sauf exceptions<sup>(206)</sup>, le recrutement d'un agent public titulaire ou contractuel doit faire l'objet d'une déclaration de vacance d'emploi au centre de gestion de la fonction publique territoriale. Cette formalité est très importante, puisqu'à défaut, la procédure de recrutement peut être sanctionnée par le juge administratif, avec en cas d'annulation du recrutement, le versement d'indemnités pour préjudice subi à l'agent concerné (CE, Département des Alpes maritimes, 14 mars 1997). En l'espèce, aucun des dossiers examinés ne comporte les avis de vacance d'emploi correspondant, de même qu'aucun des arrêtés de nomination et contrats des intéressés ne visent cette formalité.

Comme indiqué précédemment, si le syndicat a pu avoir recours au site internet du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Cantal pour diffuser ses annonces d'offres d'emploi, cela ne l'exonère pas de déclarer les avis de vacances d'emploi correspondantes audit centre de gestion en amont.

Par principe, le recrutement direct en contrat à durée indéterminée ne peut être réalisé que dans le cadre d'un transfert d'activité privé ou associative à la collectivité, à l'issue d'une période de six années de services effectifs en contrat à durée déterminée dans la même collectivité, ou lorsque l'agent recruté disposait déjà d'un CDI dans une autre collectivité. La transformation d'un CDD en CDI doit faire l'objet d'un avis de vacance d'emploi.

Il apparaît que le syndicat recrute directement en contrat à durée indéterminée hors des cas de figure prévus par la réglementation. En 2013, par exemple, une chargée de mission juridique, devenue depuis directrice du syndicat, a été recrutée directement sur un poste en CDI (...). Auparavant, en 2010, une formatrice assistante avait été recrutée directement sur un poste en CDI avant de devenir directrice du syndicat en 2011 (...). Pour ces deux agents, il n'est pas justifié dans les arrêtés et contrats du bénéfice d'un CDI dans une précédente collectivité au moment de leur recrutement.

Par ailleurs, l'article 1-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale<sup>(207)</sup> dispose que « *la rémunération des agents employés à durée indéterminée fait l'objet d'un réexamen au minimum tous les trois ans, notamment au vu des résultats de l'évaluation prévue à l'article 1-3.* ».

À plusieurs titres, les contrats de travail des personnels contractuels de l'A.GE.D.I ne sont pas conformes aux dispositions du décret précité.

---

<sup>(205)</sup> Un contrat (...) vise « les délibérations créant les emplois au sein du syndicat intercommunal A.GE.D.I » ; les arrêtés d'affectation ou de changement d'indice visent tous « les délibérations du 7 février 1998 n° 98/01-H et suivantes concernant le personnel ».

<sup>(206)</sup> Recrutement direct en application de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 pour les emplois de direction ou recrutement de collaborateurs de cabinet en application de l'article 110 de la même loi.

<sup>(207)</sup> Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

Sauf rare exception<sup>(208)</sup>, aucun de ces contrats ne vise explicitement les dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables<sup>(209)</sup>, alors que cette obligation a notamment pour objectif de permettre aux agents de connaître leurs droits et de les faire valoir devant les juridictions compétentes. En l'espèce, la pratique du syndicat A.GE.D.I ne le leur permet pas.

Les arrêtés de nomination et contrats visent la délibération du comité syndical du 7 février 1998 n° 98/01-H et suivantes ainsi que « *les décisions concernant le personnel* », non référencées. Cette délibération précise que le syndicat A.GE.D.I est un établissement public industriel et commercial, ce que le juge a infirmé entre 2003 et 2014, mais que le syndicat conteste.

Selon la date des contrats, les dispositions contractuelles spécifiant le tribunal compétent prennent différentes rédactions, juridiction civile concernée en 2005 (...) et en 2010 (...) et tribunal administratif pour les contrats les plus récents (...).

La rémunération des agents contractuels se compose d'éléments obligatoires et accessoires, les premiers comprenant l'équivalent non seulement du traitement indiciaire mais également de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement en cas d'enfant à charge. La chambre relève qu'aucun supplément familial n'est servi.

La rémunération des agents non titulaires des collectivités territoriales est fixée contractuellement, dans les conditions initiales prévues par les délibérations de création d'emploi, par référence au grade correspondant à l'emploi créé et son échelle indiciaire<sup>(210)</sup>. « *Il appartient à l'autorité territoriale de fixer, au cas par cas, sous le contrôle du juge, la rémunération de ces agents en prenant en compte principalement la rémunération accordée aux titulaires qu'ils remplacent et, à titre accessoire, d'autres éléments tels que le niveau de diplôme et l'expérience professionnelle des non titulaires ainsi recrutés* » (CE, Avis, 5/3 SSR, 28 juillet 1995, Préfet du Val-d'Oise, n° 168605).

Pour décembre 2015, le traitement principal brut moyen d'un agent du syndicat s'établit à 1 871 €, compris entre 1 620 € et 2 509 €. Le traitement brut moyen, incluant les primes, s'établit à 2 333 €, compris entre 1 620 € et 3 909 €. À l'exception d'un agent, toutes les rémunérations des collaborateurs du syndicat sont inférieures au montant, par ailleurs irrégulier, des indemnités du président du syndicat avant la nouvelle intervention de la chambre<sup>(211)</sup>.

En matière de régime indemnitaire, un agent contractuel peut percevoir des primes et indemnités dans les mêmes conditions que les fonctionnaires, sous réserve que la délibération l'ayant institué en prévoit expressément le principe. La chambre relève que les arrêtés et contrats examinés ne visent jamais de manière explicite les délibérations instituant les primes dont ils bénéficient.

S'agissant du régime indemnitaire mis en place par le syndicat A.GE.D.I, il se caractérise comme étant un régime *ad hoc* qui ne vise aucune disposition applicable à la fonction publique d'État ou territoriale.

Si, en application du principe de libre administration des collectivités territoriales, ces dernières et leurs groupements sont libres d'instituer un régime indemnitaire, l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 indique toutefois que « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ».

---

<sup>(208)</sup> Contrat de (...).

<sup>(209)</sup> Article 3 du décret n° 88-145.

<sup>(210)</sup> CE 28 juillet 1995 n° 149801.

<sup>(211)</sup> Fichier dématérialisé produit par le syndicat pour les rémunérations sur la période sous revue.

À cet égard, la prime de déplacement impliquant un découché, dont bénéficient les formateurs, en sus du remboursement intégral de leurs frais de déplacement pour leur montant réel, ne peut leur être versée car ils ont la qualité d'agent de droit public. De surcroît elle ne respecte pas le principe de parité avec le régime applicable aux agents des différents services de l'État.

La réglementation prévoit que la(es) délibération(s) fixant le régime indemnitaire doit(vent) contenir la liste exhaustive des primes et indemnités qui sont versées au personnel de la collectivité, dans la limite des crédits inscrits au budget. L'organe délibérant détermine les filières, les cadres d'emplois, les grades et, pour certaines indemnités, les emplois concernés. Pour chaque cadre d'emploi et grade, la délibération doit viser les textes de référence de la fonction publique d'État fondant la légalité des avantages attribués, de manière à permettre aux autorités chargées du contrôle de la légalité et budgétaire la vérification du respect du principe de parité.

Il n'a pas été possible de consolider les délibérations instituant toutes les primes et indemnités versées aux agents du syndicat.

En l'état des informations produites, seules les primes exceptionnelles ont fait l'objet d'une délibération du comité syndical.

Par exemple, en 2015, les quatre responsables/directeurs (...) du syndicat et un chef de pôle « suite à la réorganisation des services par décisions du 30 mai 2015 et des bureaux syndicaux du 10 juin et du 1<sup>er</sup> juillet 2015 (...) »<sup>(212)</sup> disposaient d'une prime de 500 € brut par mois, par arrêté individuel du président du syndicat portant avenant au contrat de travail<sup>(213)</sup>, qui ne visait aucune délibération du comité syndical. Le procès-verbal du comité du 30 mai 2015 n'évoquait pas cette prime et aucune délibération préalable n'avait été produite à l'appui.

---

<sup>(212)</sup> Le syndicat A.GE.D.I n'a pas produit de compte-rendu pour ces bureaux. Cf. *Un fonctionnement du bureau à améliorer*.

<sup>(213)</sup> Arrêtés A 2015 71 CM, 801 SG, 802 YA 901 CL et 06 AG.

**Tableau n° 27 : Primes et indemnités versées aux agents**

Somme de Montant Libellé	Année				Total général
	2012	2013	2014	2015	
H. Sup. 14 prem.				13	13
H. Sup. 14 prem. NON EXO.	328				328
Heures compl. E Supp	44 759	25 722	29 838	28 378	128 696
Heures Compl.	845		102	200	1 146
Indemn Respons 200	3 600	1 800			5 400
Ind. Compl 200			9 020	6 560	15 580
Ind. Respons. 200		1 600			1 600
Ind. Respons. 229	1 145				1 145
Ind. Responsab. 100	3 100	2 500			5 600
Indem Compl			3 840		3 840
Indem Compl 900			3 600	10 800	14 400
Indem. 500		1 500			1 500
Indem. Respons 1200		4 200			4 200
Indem. Respons 1210	7 260				7 260
Indem. Respons 610	1 520				1 520
Indem. Respons 910	3 640				3 640
Indem. Respons				1 525	1 525
Indem. Respons 185	5 735	4 070	4 440	3 825	18 070
Indemnité Régisseur	200	200	200	200	800
Prim Responsab (310)	2 790	11 990	7 440	7 440	29 660
Prim Responsab (D A 305)	11 438				11 438
Prime Qualité 500		1 500	10 000		11 500
Prime Qualité 700			4 200	16 800	21 000
Prime Direction Support Exploitation				2 250	2 250
Prime Except	5 629	40 025			45 654
Prime Except				51 545	51 545
Prime Except 2013		55 233			55 233
Prime fin contrat	300		944	728	1 972
Prime Responsabilité 500		3 000			3 000
Prime Réunion				28	28
Primes indem.- délib.	25 894	23 156	41 944	21 672	112 666
<b>Total général</b>	<b>118 182,28 €</b>	<b>176 495,78 €</b>	<b>115 568,10 €</b>	<b>151 963,25 €</b>	<b>562 209,41 €</b>

Source : CRC à partir du fichier paye produit par l'A.GE.D.I.

**Tableau n° 28 : Délibérations relatives au régime indemnitaire de l'A.GE.D.I.  
ayant pu être recensées**

	Nature de la prime	Montant	Observation
Délibération du 13 octobre 2001			
Délibération n° 2009-03 des 20 et 21 février 2009	Prime exceptionnelle (au trimestre) aux assistants-formateurs du syndicat qui effectueront plus de 23 jours de déplacement par trimestre	200 €	
Délibération n° 2005-59 (b)	Déplacements (hors stage et période de formation) donnant lieu à des « découchers » (21h30 – 5h30 hors du domicile)	45-74 €	
Arrêté du président n° 2007- 005		Porte le montant de la prime de déplacement à 56 € pour les agents effectuant volontairement des permanences de 18h à 19h les lundi, mardi et jeudi, soit 3 heures. Les agents ayant conservé les horaires comprenant 2 journées de repos par semaine continueront à percevoir l'indemnité de découcher au taux ancien (sans changement) de 45,73 € brut.	Pas de délibération du comité syndical. Pas de base juridique pour payer de manière indifférenciée une prime de 56 €
Délibération n° 2005-59 (b)	Réunions techniques ou autres finissant au-delà de 19h	23,84 €	
	Prime exceptionnelle 2012		
Délibération n° 2013-043 du 30 novembre 2013	Prime exceptionnelle 2013		
Délibération n° 2015-027 du 24 août 2015 pour 2014	Prime exceptionnelle 2014		
	Prime de qualité		
	Primes de responsabilités diverses Visées dans les considérants de la délibération n° 2005-59 précitée		
	Indemnités de responsabilités diverses Visées dans les considérants de la délibération n° 2005-59 précitée		
	Indemnités complémentaires diverses		
	Prime de direction		

Source : CRC, contrôle sur pièces et sur place et réponse du président au questionnaire complémentaire n° 4

La situation du personnel semble parfaitement connue du syndicat. Les questions de la titularisation des collaborateurs et de la mise en place d'un régime indemnitaire sont ainsi évoquées en comité syndical.

En novembre 2014<sup>(214)</sup>, afin de lutter contre la précarité de l'emploi, le comité syndical a donné mandat à la commission du personnel pour faire rapidement des propositions concrètes afin qu'un certain pourcentage (50 %) de l'effectif des agents soit titularisé au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2015. Les dossiers devaient être déposés au centre de gestion de la Seine-et-Marne (CDG 77) avant fin janvier.

En février 2015, a été présenté en comité syndical un état des lieux de la situation des personnels.

<sup>(214)</sup> Compte-rendu du comité syndical du 25 novembre 2014.

La responsable de la commission des personnels (...) a indiqué que « *pour le Centre de Gestion du 77, la réponse est la suivante : si les dossiers n'ont pas été proposés avant la date butoir qui était fin février 2013, il sera difficile de titulariser des personnes sur des postes de catégorie A ou B. Le Directeur s'est trouvé dans cette situation lors de son dernier poste et a été confronté au même problème. Pour les agents de catégorie C par coutume, cette situation peut être améliorée en mettant un régime indemnitaire en place* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, le centre de gestion précise que « *le plan d'action du centre de gestion se concrétisait par l'organisation de sélections professionnelles, via une commission d'évaluation professionnelle, pour le compte des collectivités du département, permettant en cas de réussite des agents éligibles d'être nommés fonctionnaires.*

*Ce dispositif a été mis en place entre février 2013 et mars 2016, de sorte que les collectivités pouvaient étaler la mise en œuvre de leur plan de résorption de l'emploi précaire sur trois ans. Par ailleurs, le dispositif nécessitait la saisine préalable, pour avis, du comité technique sur le plan de résorption élaboré par chaque employeur. La date butoir de fin février 2013 (...) était fixée par les textes et concernait l'échéance limite de saisine du comité technique sur le plan de la résorption (...).*

*Cependant de manière pragmatique, les membres composant le comité technique des collectivités et établissements de moins de 50 agents placés auprès du centre de gestion, accepteraient les saisines des collectivités au-delà de l'échéance fixé par les textes, afin de laisser un temps nécessaire aux collectivités pour l'élaboration de leur programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire ».*

Le compte rendu précise que « Le président n'avait pas eu le même retour de la Préfecture. Cette titularisation ne concerne pas de nombreuses personnes, puisque seuls les agents entrés à A.GE.D.I avant 2011 peuvent prétendre au dispositif, il serait peut-être bon de consulter directement la Préfecture pour voir ce qu'elle en pense. En effet, le syndicat est atypique, ce qui peut ouvrir des possibilités.

Le comité décide de consulter dans un premier temps la Préfecture pour avis et de préparer les dossiers en catégorie A, B et C avec mise en place d'un régime indemnitaire.

La responsable de la commission du personnel (...) fait un état des disparités dans les indices entre les agents. [Ainsi, elle indique que des personnes qui ont plus de 15 ans d'ancienneté ont des indices faibles par rapport à d'autres. Il faudrait peut-être penser à revaloriser certains comme pour (...) et (...). Il est précisé que ces personnes ont des salaires mensuels de 2 850 euros brut (équivalent à l'indice 615 !) pour l'une et 2 450 euros brut (équivalent à l'indice 529 !), pour l'autre, plus les chèques déjeuners soit 160 euros / mois. (...)

Le Comité décide d'accorder 30 points d'indices à (...). (...) prépare et transmettra le projet de délibération motivée avec l'argumentaire ainsi que les projets d'arrêtés pour acter ces changements.

La commission du personnel est chargée de mettre en place les entretiens individuels afin de pouvoir évaluer les agents et ainsi mettre en place, éventuellement un projet de prime de fin d'année ».

En conclusion, la chambre relève que depuis au moins 2003 tous les agents du syndicat A.GE.D.I auraient dû bénéficier des dispositions législatives et réglementaires applicables aux agents titulaires et non titulaires de la fonction publique territoriale, que le syndicat apparait avoir écartées de manière délibérée et assumée.

Cette situation a été préjudiciable aux droits des agents du syndicat, lesquels du fait de l'inaction du syndicat, n'ont pas pu bénéficier des mesures régulières de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique votées par le législateur.

Au 31 décembre 2015, sur les 36 collaborateurs du syndicat, étaient concernés par cette situation 30 des contractuels en poste qui avaient été recrutés après la décision du tribunal administratif de 2003 ayant placé les agents du syndicat dans la catégorie des agents de droit public et avant la décision du tribunal administratif de 2014 revenant sur cette décision, et 3 agents recrutés antérieurement à cette date et encore en poste aujourd'hui qui auraient pu voir leur situation évoluer à compter de 2003.

Si comme le syndicat le soutient dans ses réponses, procès-verbaux et délibérations du comité syndical portés à la connaissance de la chambre, ces collaborateurs relèvent bien du droit public, il lui appartient d'en tirer toutes les conséquences, d'appliquer les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale et d'assumer ses responsabilités.

### **5.1.3. Un accord sur le temps de travail doit être mis en place**

Sollicité sur le régime en matière de durée et d'aménagement du temps de travail, le président du syndicat a précisé qu'aucun des collaborateurs du syndicat ne dispose de jours d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT)<sup>(215)</sup>.

Pour autant en 2001, par deux délibérations, le syndicat a statué sur le temps de travail de sa directrice générale en prévoyant 22,14 de jours de réduction de temps de travail pour l'intéressée<sup>(216)</sup> et une pour l'ensemble du personnel<sup>(217)</sup>.

Il ressort de cette dernière délibération que « le président indique que conformément aux précédentes discussions concernant l'organisation et le fonctionnement interne de la structure et le passage à 35 heures de travail hebdomadaire, il a obtenu un avis très favorable de l'ensemble du personnel. La procédure de mise en place de réduction négociée du temps de travail est arrivée à son terme, un accord peut être signé ». Le comité charge le président de signer tous les documents permettant la mise en place de la réduction du temps de travail à 35 heures hebdomadaires à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2001. Aucun document signé avec le personnel ou leur représentant n'a été produit.

En 2009, le syndicat a délibéré sur une charte régissant les grands principes de fonctionnement interne du Syndicat et qui s'appliquerait à son personnel. Le Président a souligné l'intérêt de cette charte permettant de fixer des objectifs à atteindre et des comportements à encourager. Il a été indiqué qu'à travers les orientations ainsi définies, tant dans les relations réciproques collaborateurs / employeurs que dans l'implication maximale de qualité envers les collectivités adhérentes, cette charte reflétait l'esprit A.GE.D.I.<sup>(218)</sup>.

Le but de cette charte était de fixer les principes de l'action et les exigences du syndicat envers ses collaborateurs. Et réciproquement les engagements du syndicat quant au respect des personnes : estimer les collaborateurs, encourager leur évolution, récompenser leurs mérites. Cette charte, signée par les agents, précise notamment les horaires de travail, de pause et le régime de certaines primes.

---

<sup>(215)</sup> Réponse du président du syndicat au questionnaire initial point 221.

<sup>(216)</sup> Délibération n° 2001-54 du comité syndical du 1<sup>er</sup> décembre 2001.

<sup>(217)</sup> Délibération n° 2001-52 du comité syndical du 13 octobre 2001.

<sup>(218)</sup> Délibération n° 2009-24 du 25 mai 2009 du comité syndical.

### Encadré n° 3 : Horaires du travail de la charte du syndicat A.GE.D.I.

- horaires nuitées donnant lieu à prime : être en dehors entre 22 h et 5 h et respect des horaires des ordres de mission ;
  - déplacements internes au département ou limitrophe ne donnent pas lieu à horaires supplémentaires (C F contrat de travail – chaque agent du syndicat peut être amené à intervenir sur site chez les adhérents), lorsqu'il n'y pas de découcher ; la prime forfaitaire (D\_2009\_03 de février 2009) entrera en compte ;
  - les frais de déplacement seront établis au trimestre et mandatés pour liquidation dès que possible ;
  - pause à toutes heures : rattrapées la même journée (½ H – ¾ d'H ou 1 H ... selon ...) ;
  - interdiction de fumer dans les locaux et récupération des temps passés en pause fumatoires : ½ h à 1 heure par jour selon ...
- Les pauses peuvent être supprimées sur choix des intéressés.

Source : charte de l'A.GE.D.I.

En 2010<sup>(219)</sup>, sur proposition de son président, le comité syndical a adopté une nouvelle organisation du travail.

### Encadré n° 4 : Délibération relative aux modifications des horaires du travail du syndicat A.GE.D.I

Le Président propose une nouvelle répartition des horaires de travail afin notamment de faciliter l'organisation interne au service des adhérents.

Le Président rappelle aux membres du Comité que le changement d'horaire consistant dans une nouvelle répartition de l'horaire au sein de la journée, alors que la durée du travail et la rémunération restent identiques, constitue un simple changement des conditions de travail.

Il est relevé des difficultés liées aux horaires individualisés du personnel rendant complexe la gestion des plannings, notamment compte tenu de l'augmentation du nombre de salariés au sein du Syndicat.

Le président souligne la nécessité d'harmoniser les horaires pour une meilleure gestion et répartition du travail par demi-journées pour le personnel à 35 heures et également pour le personnel à 39 heures.

Le problème des pauses devra être résolu auparavant : suppression ou rattrapage d'une ½ h en fin de journée, de même les permanences et H S selon nécessités de services.

Il est relevé l'obligation de mieux répondre aux demandes des adhérents au niveau de l'assistance avec des horaires plus adaptés pour permettre des performances quant à la qualité du service sans perte d'un seul appel. Ainsi, l'assistance ouvrira de 8h30 à 12 h et de 13 h 30 à 18h30 les lundis mardis et jeudi et de 14 h à 18 h, mercredi et vendredi. Il est remarqué que les appels de 18h30 à 19h sont quasi inexistantes et qu'il n'est donc pas utile de maintenir cette tranche horaire. Aucun changement autre ni pour les permanences du samedi matin.

Le Comité Syndical, à l'unanimité, décide :

- de la mise en place d'horaire collectif en limitant les horaires individualisés :
  - soit pour le personnel à 35 heures : 8h30-12h et 14h-17h30 (demi journée de 3h30) et permanence tournante (et basée sur le volontariat) les lundis, mardis et jeudis de 17h30 à 18h30, ainsi que les mercredis de 17h30 à 18h (soit 3h30 selon nécessité de service (à récupérer ou) payé en H S).
  - soit pour le personnel à 39 heures : 8h30-12h30 et 14h-18h (demi-journées de 4h) sauf pour le vendredi 8 h 30 à 12 h et 14 h à 17 h 30. Une permanence (tournante) sera effectuée de 18h à 18h30 les lundis, mardis et jeudis.
- de charger le Président de veiller à la mise en place des nouveaux horaires de travail du personnel dès que les conditions pratiques seront réunies et avec aménagements selon nécessités de services, besoins des adhérents, et charges de travail à certaines périodes.

Source : A.GE.D.I.

<sup>(219)</sup> Délibération n° D 2010-024 du 31 août 2010.

De l'examen des différents fichiers du personnel communiqués, il ressort, sous réserve d'inventaire, que 30,5 % des effectifs du syndicat sont contractuellement soumis à un régime horaire de 39 heures<sup>(220)</sup>, payées ou non en heures supplémentaires au-delà de 35 heures<sup>(221)</sup>, sans attribution de jours d'aménagement et de réduction du temps de travail, ou même de jours de congés supplémentaires<sup>(222)</sup>, le reste du personnel étant soumis apparemment à un régime horaire de 35 heures.

Les personnels concernés occupent des postes à responsabilités, les fonctions mentionnées dans le fichier transmis par le syndicat ne correspondant pas nécessairement aux intitulés des contrats de travail, notamment pour les nouveaux « directeurs » nommés en 2015.

La chambre rappelle que les personnels de l'A.GE.D.I doivent bénéficier des règles d'aménagement et de réduction du temps de travail indépendamment de leur statut de droit public ou privé, avec toutefois un cadre juridique distinct selon les deux statuts<sup>(223)</sup>.

Si comme le syndicat le soutient dans ses réponses, procès-verbaux et délibérations du comité syndical portés à la connaissance de la chambre, ces collaborateurs relèvent bien du droit public, selon la réglementation en vigueur, la durée annuelle légale de travail pour un agent travaillant à temps complet est fixée à 1 607 heures (1 600 heures + 7 heures pour la journée de solidarité). Le droit à jours d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) est acquis dès l'instant où le cycle de travail de l'agent comporte un nombre d'heures supérieur à 35 heures hebdomadaires ou 1 600 heures par an (la journée de solidarité étant attribuée à part). Les heures effectuées au-delà sont capitalisées pour être transformées en jours de repos supplémentaires dit « jours ARTT ».

Le personnel du syndicat bénéficiant de 25 jours de congés, leur temps de travail effectif annuel s'établit à 228 jours travaillés<sup>(224)</sup>. Pour reprendre l'exemple précité de certains agents du syndicat, en travaillant 39 heures par semaines, soit 7,80 heures en moyenne par jour, ces agents atteignent la limite réglementaire des 1 600 heures annuelles en 205,13 jours (1 600 / 7,8). Ils peuvent donc bénéficier de 228 – 205,13 jours = 23 jours ARTT en sus de leurs congés annuels<sup>(225)</sup>.

Les exceptions et marges de manœuvres sont celles prévues par les dispositions réglementaires applicables à la fonction publique territoriale.

#### **5.1.4. Les activités et prestations de « l'association pour les personnels et élus » (APE)**

L'examen des procès-verbaux et des comptes du syndicat A.GE.D.I met en évidence une subvention en 2012 de 2 500 € du syndicat au profit de l'association pour les personnels et élus (APE).

<sup>(220)</sup> État des horaires au 31 décembre 2015. Il existe une différence avec le fichier des personnels transmis par ailleurs (M. (...) démissionnaire au 7 janvier 2016).

<sup>(221)</sup> Tous contractuellement sauf Mme (...) et M. (...).

<sup>(222)</sup> États de paie pour 2015.

<sup>(223)</sup> En application du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 s'ils relèvent du droit public et en application de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail et des conventions collectives s'ils relèvent du droit privé.

<sup>(224)</sup> Nombre de jours de l'année : ..... 365 jours

Nombre de jours non travaillés :

- repos hebdomadaire : ..... 104 jours
- congés annuels : ..... 25 jours
- jours fériés en 2001 (année de référence) : ..... 8 jours
- total : ..... 137 jours

Reste : ..... 228 jours travaillés

<sup>(225)</sup> Fiche statut n°1 « points clés de la gestion du temps de travail » CDG 64 p. 11 art. 3.3.1 Cycle de travail et ARTT « méthodes de calcul ».

La délibération octroyant cette subvention précise que « lors du vote du budget le 2 décembre 2011, une enveloppe financière a été prévue pour le versement de cette subvention. Le Président propose d'augmenter la subvention versée à l'association et de la porter à 2 500 € pour cette année. L'A.P.E intervient financièrement pour l'achat de cadeaux lors des occasions de la vie du personnel d'A.GE.D.I : 30 à 35 € pour un bouquet de fleurs lors d'une naissance, 50 € pour un mariage ; 50 € pour un départ »<sup>(226)</sup>.

Créée en juillet 2008, l'association APE a pour objet social de « favoriser les liens, échanges et rencontres entre les utilisateurs et développeurs du système A.GE.D.I »<sup>(227)</sup>.

L'activité réelle de l'association subventionnée par le syndicat A.GE.D.I paraît sans rapport avec son objet social déclaré.

Initialement domicilié en Mairie de Velzic dans le Cantal<sup>(228)</sup>, le siège social de l'association est transféré en 2009 aux « quatre Chemins – 15250 Naucelles », qui correspond à l'adresse du syndicat A.GE.D.I<sup>(229)</sup>. Toutefois, en pratique, les correspondances sont adressées au domicile de sa trésorière, qui est un agent du syndicat (...)<sup>(230)</sup>. Elle a pour président l'un des vice-présidents du syndicat A.GE.D.I (...).

Si l'association a procédé à sa dissolution en 2013<sup>(231)</sup>, toutes les démarches légales n'avaient pas été accomplies, notamment auprès de la préfecture du Cantal, à la date du contrôle de la chambre. Cette dissolution a été « régularisée » à cette occasion. Elle est effective depuis le 1<sup>er</sup> juin 2016.

Ont été également produits un courrier attestant de la clôture du compte bancaire et un reçu du bénéficiaire du solde de ce compte (98,40 €), l'association (...).

Les derniers comptes de l'association n'ont pas été examinés par la chambre.

Ni le président de l'association APE, vice-président du syndicat A.GE.D.I, ni le syndicat A.GE.D.I n'ont répondu aux observations provisoires de la chambre sur ce point.

### **5.1.5. Une forte instabilité de la direction générale**

Sur la période examinée, le syndicat A.GE.D.I a connu trois directeurs généraux des services, la première en poste depuis 2005 a démissionné de ses fonctions en 2013 (...), et ses deux successeurs, respectivement avec un statut de titulaire (...) et de contractuel (...) ont vu leur contrat rompu à l'initiative du syndicat à l'issue de leur période d'essai d'un mois pour le premier en 2013 et de cinq mois pour le second en 2015. Depuis le poste n'a plus été pourvu.

La recherche d'un directeur a donné lieu à un différend entre le syndicat et un cabinet de recrutement extérieur. À ce titre, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a été saisie en 2014<sup>(232)</sup> par le cabinet en application des dispositions de l'article L. 1612-15 du CGCT relative aux dépenses obligatoires. En l'espèce, la chambre avait rejeté la demande du cabinet au motif que « *l'existence d'un devis détaillé non daté établi par le cabinet de conseil et de plusieurs courriels échangés entre le cabinet et le président du syndicat (...) ne sauraient suffire à considérer que le président du syndicat a accepté les termes financiers du devis établi par le cabinet, ne saurait suppléer l'absence d'un contrat ou d'un devis accepté par le client* ».

<sup>(226)</sup> Procès-verbal du comité syndical du 25 mai 2012.

<sup>(227)</sup> Article 2 des statuts de l'association.

<sup>(228)</sup> Article 3 des statuts de l'association.

<sup>(229)</sup> Assemblée générale du 24 août 2009.

<sup>(230)</sup> Documents produits par le président de l'association à la demande de la chambre.

<sup>(231)</sup> Procès-verbal du 1<sup>er</sup> juin 2013 de la réunion des responsables présents de l'association APE.

<sup>(232)</sup> Avis budgétaire du 6 octobre 2014.

### 5.1.6. Une forte instabilité du personnel

Au cours de la période sous revue, le syndicat A.GE.D.I a connu une forte instabilité de son personnel, avec un nombre important de démissions et de recrutements non concrétisés.

**Tableau n° 29 : Mouvements et motifs de départ des personnels du syndicat A.GE.D.I**

	2012	2013	2014	2015
<b>Arrivés</b>	11	36	13	6
<b>Départs</b>	13	24	8	17
<i>dont démission</i>	8	10	5	9
<i>dont fin de période d'essai à l'initiative de l'employeur</i>	5	9	1	4
<i>dont fin de période d'essai à l'initiative du salarié</i>		2	1	1
<i>dont fin de CDD d'un commun accord</i>		1		
<i>dont fin de CDD</i>		2	1	3

Source : CRC, à partir des données déclaratives de l'A.GE.D.I.

Au 31 décembre 2015, l'ancienneté moyenne des personnels du syndicat était par conséquent faible. Fin 2015, plus de la moitié du personnel du syndicat avait moins de trois années d'ancienneté.

**Tableau n° 30 : Ancienneté du personnel du syndicat A.GE.D.I.**

	1994	1998	1999	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<b>Nombre d'agents</b>	1	1	1	1	1	2	1	1	1	3	3	5	12	2	1	36

Source : CRC, à partir des données déclaratives de l'A.GE.D.I.

### 5.1.7. Une forte instabilité de l'organisation

Pour la période examinée, le président de l'A.GE.D.I a produit cinq organigrammes des services : un organigramme de 2011, un organigramme de février 2012, un organigramme de 2013, un organigramme de 2014 et un organigramme de 2015.

La particularité de ces organigrammes, à l'exception de celui de 2015, est de ne faire référence à aucune fonction et à aucun collaborateur dévolu aux questions budgétaires et financières, les organigrammes pour 2012 et 2013 précisant que la directrice générale des services est responsable des ressources humaines du service urbanisme et du service formation, ce qui ne correspond pas au périmètre d'un directeur général des services.

L'organigramme de 2015 fait mention pour la première fois des fonctions de suivi financier dévolues à un directeur, et celles de la facturation dévolue à un autre, le pôle administration étant partagé entre deux directeurs, un directeur « administration technique » et un directeur « administration générale ».

Fin 2015, le syndicat A.GE.D.I disposait de quatre « directeurs » pour 36 agents, soit un taux d'encadrement particulièrement élevé.

### 5.1.8. Conclusion sur la gestion des personnels

Au regard de l'ensemble de ces constats, la gestion des personnels du syndicat A.GE.D.I se caractérise par l'absence d'application des dispositions relatives au statut de la fonction publique territoriale. Cette défaillance est délibérée et assumée alors que le syndicat revendique pourtant un statut d'établissement public administratif.

Au regard de la forte rotation des personnels en lien avec la taille réduite de ses effectifs, il est essentiel que le syndicat mette en place une politique des ressources humaines.

En réponse aux observations provisoires de la chambre concernant la gestion des personnels du syndicat A.GE.D.I, qui leurs ont été intégralement adressées :

- le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Cantal indique qu'« hélas, [il] ne [peut] apporter d'éléments complémentaires car le centre de gestion du Cantal ne gère pas les agents dudit syndicat. Toutefois, ils sont enregistrés à notre service de médecine préventive et vus régulièrement » ;
- son homologue de Seine-et-Marne n'a apporté de compléments que sur son rôle dans la mesure en œuvre de la lutte contre la précarité de l'emploi qui le mentionne.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat A.GE.D.I, indique notamment « qu'il convient (...) de reconnaître que l'A.GE.D.I est un établissement public administratif » (...). « L'A.GE.D.I entend d'ailleurs tirer pleinement les conséquences de cette clarification et procédera dans les plus brefs délais :

*Aux démarches nécessaires pour (...) mettre en place un accord relatif au temps de travail ; une délibération en ce sens sera adoptée par le Conseil Syndical dès que possible.*

*À la clarification nécessaire du statut des personnels comme contractuels de droit public, évolution qui semble la plus pertinente et la plus compatible avec la situation actuelle de ces personnels et de l'A.GE.D.I ».*

La chambre rappelle qu'en l'état des informations portées à sa connaissance par le syndicat, le statut du personnel relève désormais du droit privé suite au jugement rendu par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand<sup>(233)</sup>.

Au regard, la chambre estime nécessaire que le syndicat mandate un cabinet extérieur chargé d'aider le comité syndical à mettre en place l'ensemble des décisions et outils adaptés en matière de ressources humaines qui font défaut actuellement au syndicat au regard de la réglementation, des décisions de justice rendues et de la situation de ses personnels afin notamment de faciliter leur évolution ou reclassement.

## 5.2. La commande publique

Sur la période examinée, l'A.GE.D.I a indiqué avoir passé des marchés pour un montant cumulé de 1,11 M€, dont 64 % étaient des marchés passés selon une procédure adaptée et 36 % représentés par un seul marché passé selon la procédure formalisée d'appel d'offres.

**Tableau n° 31 : Montant des marchés passés par le syndicat A.GE.D.I par type de procédure sur la période 2012-2015 (en €HT)**

en euros HT	2012	2013	2014	2015
AAO				398 250
MAPA	54 396,22	631 861,79	15 489,5	16 941
<b>Total</b>	54 396,22	631 861,79	15 489,5	415 191

Source : A.GE.D.I.

Le syndicat A.GE.D.I n'a pas formalisé sa politique d'achat dans le cadre d'un règlement délibéré par son comité syndical. Son président a indiqué que « Le syndicat n'a pas à ce jour de règlement de la commande publique. Toutes décisions de passation de marché sont débattues en Comité syndical. Seule une décision collégiale avec les membres du comité et la direction entraîne la passation d'un marché ainsi que les procédures choisies pour la mise en concurrence ».

<sup>(233)</sup> (...) C. / Syndicat mixte A.GE.D.I du 23 avril 2014.

La commission d'appel d'offres est composée de cinq membres élus, en plus du président du syndicat qui est également le président de la commission.

De l'examen d'un échantillon de marchés, il a été relevé une observation concernant un marché de travaux pour la « *réhabilitation d'un immeuble de bureaux achevé en 2011* » d'un montant de 340 765 € et concernant les conditions de transparence des critères utilisés pour choisir un prestataire.

Le règlement de consultation prévoyait que les offres seraient examinées au vu de trois critères : 30 % pour la valeur technique de l'offre, 30 % pour les délais d'intervention et 40 % pour le prix. Le rapport d'analyse des offres réalisé par des prestataires extérieurs (...) n'a appliqué que deux des critères fixés dans le règlement de consultation (prix pour 40 % et valeur technique pour 60 %). En outre la valeur technique des offres a été analysée à partir de quatre sous critères (planning et phasage, méthodologies expliquant l'organisation du chantier, provenance des matériaux et moyens humains et matériels) non communiqués aux candidats dans l'avis d'appel public à concurrence<sup>(234)</sup> ou dans le règlement de consultation<sup>(235)</sup>. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le prestataire fait valoir que l'intitulé valeur technique « *regroupe la valeur technique* » et les *délais d'intervention figurant sur le règlement* ». La méthodologie explicitant l'organisation du chantier, la provenance des matériaux et les moyens humains et matériels « *correspondent à la valeur technique de l'offre* » figurant sur le règlement de consultation. Ces trois sous-critères n'étaient pas détaillés dans le règlement de consultation, il s'agit de la méthode de notation interne de l'équipe de maîtrise d'œuvre. Il est à noter que des précisions sont demandées en cas de manque, afin de garantir l'équité des candidats ».

La chambre rappelle que de jurisprudence constante, pour assurer les principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, l'information appropriée des candidats sur les critères d'attribution d'un marché public est nécessaire, dès l'engagement de la procédure de passation du marché, dans l'avis d'appel à concurrence ou le cahier des charges tenu à la disposition des candidats. Les critères, comme les sous critères le cas échéant, doivent être explicités et, au moins pour les premiers, pondérés. Seules les méthodes de notation n'ont pas à faire l'objet d'une publicité préalable. Ces principes sont applicables aussi bien aux marchés formalisés qu'aux marchés à procédure adaptée<sup>(236)</sup>.

### 5.3. Le patrimoine immobilier du syndicat

Le syndicat est propriétaire actuellement de deux immeubles, situés en banlieue d'Aurillac, qui abritent les services techniques du syndicat<sup>(237)</sup>.

Cet ensemble est inscrit à l'état de l'actif pour une valeur historique de 2,7 M€.

Cet ensemble a été constitué à partir des débuts années 2000<sup>(238)</sup> en deux temps, par l'acquisition en 2002<sup>(239)</sup> d'un hôtel-restaurant préexistant restructuré, puis par l'achat d'un terrain en 2008<sup>(240)</sup>, jouxtant le syndicat sur lequel a été édifié un nouveau bâtiment livré en 2011 « *afin de disposer de locaux plus grands et plus fonctionnels en raison du nombre de fonctionnaires* ».

---

<sup>(234)</sup> Avis du 3 mai 2013.

<sup>(235)</sup> Règlement de consultation du 23 mai 2013.

<sup>(236)</sup> CE, 2 août 2011, Syndicat mixte de la vallée de l'Orge Aval. Cf. également, Contrat public, Critères et sous critères dans les marchés publics, page 58 (la modulation de l'obligation de publicité des conditions de mise en œuvre des sous-critères).

<sup>(237)</sup> L'état de l'actif fait également apparaître deux garages acquis en 1998 et 1999.

<sup>(238)</sup> Délibération n° D 2001-28 du 14 janvier 2001 du comité syndical relative à la construction de bureaux.

<sup>(239)</sup> Délibérations n° D 2001-51 du 13 octobre 201 et D 2002-01 du comité syndical.

<sup>(240)</sup> Délibérations n° D 2008-02 du 9 février 2008 du comité syndical.

Cet ensemble immobilier a été financé en partie par les dons de l'association A.GE.D.I au syndicat A.GE.D.I.

L'extension des locaux du syndicat, l'aménagement d'un parking et des abords, l'acquisition de mobiliers et matériel informatique ont fait l'objet « *d'une subvention à caractère exceptionnel d'un montant de 120 000 € de la part du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration* »<sup>(241)</sup>.

La livraison du nouveau bâtiment s'est accompagné de multiples malfaçons pour lesquelles le syndicat a renoncé au contentieux mais qui l'ont conduit à relancer en 2013 un marché de travaux pour la « *réhabilitation d'un immeuble de bureaux achevé en 2011* » d'un montant de 340 765 €.

Pour un effectif de 36 agents, l'ensemble est fonctionnel.

Les deux bâtiments comptent chacun trois niveaux. Ils comportent notamment une grande salle pouvant faire office de salle de réception ou de conférence et un hémicycle pour les réunions du comité syndical. Cette situation immobilière rend d'autant plus anachronique le maintien du siège social du syndicat en Seine-et-Marne.

**Tableau n° 32 : Distribution des locaux du siège**

	<b>Ancien bâtiment</b>	<b>Nouveau bâtiment</b>
<b>Niveau 0</b>	2 salles de travail, un salon des agents, 2 bureaux	Une salle de réception ou de conférence, un « hémicycle », une salle de détente
<b>Niveau 1</b>	6 bureaux, un local machines	9 bureaux
<b>Niveau 2</b>	3 bureaux, un plateau technique	6 bureaux et un plateau technique (Hotline avec 16 postes équipés)

Source : CRC à partir des plans des bâtiments

En 2007, le président du syndicat se proposait de mobiliser le patrimoine du syndicat dans le Cantal pour financer le transfert de l'activité en Seine-et-Marne.

Il pourra, le cas échéant, également être utilement mobilisé pour financer les conséquences d'une éventuelle requalification de la situation fiscale du syndicat, avant de solliciter ses adhérents-clients.

## **5.4. La situation financière**

Depuis sa création, le syndicat A.GE.D.I utilise la nomenclature budgétaire et comptable M 4 applicable aux établissements publics industriels et commerciaux.

### **5.4.1. L'organisation financière et comptable**

Au 31 décembre 2015, la gestion budgétaire et comptable du syndicat relevait d'un pôle administration « technique et général » dirigé par deux directeurs, l'un en charge de l'administration technique avec compétence sur le suivi juridique et financier et l'autre avec compétence notamment sur la facturation. Au vu des organigrammes produits, le syndicat ne disposait pas d'un personnel administratif responsable des budgets et comptes du syndicat.

<sup>(241)</sup> Courrier de la préfecture de Seine-et-Marne du 23 mai 2013.

Pour sa gestion, le syndicat A.GE.D.I utilise ses propres logiciels<sup>(242)</sup> :

Sollicitée pour produire une extraction des données brutes de sa comptabilité, le syndicat n'a pu satisfaire à cette demande, comme le font couramment d'autres structures sollicitées dans les mêmes conditions<sup>(243)</sup>. Il a produit à la place des fichiers détaillant les lignes de comptes. En l'espèce, cela n'a pas permis à la chambre d'opérer de contrôles approfondis par tris informatiques des opérations en recettes et dépenses du syndicat.

Afin d'assurer le suivi des collectivités qui le composent, le syndicat A.GE.D.I est doté depuis 2006 d'un logiciel de Gestion Technique Interne nommé GTI qui permet la gestion de ses adhérents et du cycle de vente.

Comme indiqué, un projet de cahier des charges pour une refonte de ce logiciel du syndicat a été élaboré avec pour objectifs d'accompagner les évolutions du syndicat.

**Encadré n° 5 : Objectifs assignés au nouveau logiciel GTI du syndicat AGEDI  
pour la gestion des adhérents-clients**

Flexibilité : il s'agit de pouvoir adapter les paramètres du logiciel facilement en fonction des évolutions de fonctionnement de A.GE.D.I.

Automatisation : cela concerne principalement les calculs de tarification, notamment les calculs de contributions qui aujourd'hui nécessitent beaucoup de traitement en dehors du logiciel GTI.

Autonomie : afin d'analyser au mieux les activités de l'A.GE.D.I, les agents du service administratif devront pouvoir être en mesure de réaliser des requêtes complexes malgré leur manque d'expérience en informatique.

Interactivité : il s'agira d'adapter le contenu de l'interface en fonction des données saisies ou sélectionnées pour améliorer la productivité des agents.

Traçabilité : la version de GTI actuelle ne possède pas d'historique des actions (logs) réalisées dans le logiciel. Il est donc nécessaire que la nouvelle version en soit dotée.

Communication : il s'agit d'améliorer la diffusion d'informations auprès des adhérents.

*Source : projet de cahier des charges Nouvelle version –Logiciel de gestion technique interne (GTI)*

#### **5.4.2. Les résultats du dernier contrôle de la régie d'avances du syndicat A.GE.D.I**

Depuis 1998, le syndicat A.GE.D.I est doté d'une régie d'avances pour le paiement, à titre principal, des frais de déplacement, des dépenses occasionnées par les déplacements et enfin des dépenses qui peuvent être réglées que par Internet. Le mode de règlement autorisé est le chèque et la carte bancaire. Outre le régisseur et ses suppléants, il existe 9 mandataires.

<sup>(242)</sup> Réponse du président de l'A.GE.D.I au questionnaire initial de la chambre.

<sup>(243)</sup> Question n° 3.1 du questionnaire initial de la chambre.

3.1. Transmettre un fichier des mandats et titres sous format compatible Excel avec les colonnes suivantes pour les années 2012 à 2015 : *exercice / n° engagement / date engagement / imputation comptable (nature et fonction / n° mandat ou titre / date mandat ou titre / n° marché (éventuel) / montant HT / montant TTC / objet (le plus détaillé possible) / tiers / rattachement le cas échéant / mandat ou titre annulé (avec un signe négatif si possible) ;*

### Encadré n° 6 : Dépenses pouvant être payés par la régie d'avances

- frais de déplacement : carburant, billets de transport, frais d'hôtel, de restaurant, d'autoroute, location de véhicule, taxi
- dépenses engagées à l'occasion des déplacements : achats de consommables nécessaires au dépannage des appareils et matériels utilisés (informatique, automobile...), boissons et autres achats pour réception lors de réunions
- dépenses qui ne peuvent être réglées que par Internet : achat de logiciel, mise à jour de licences, intégration de nouvelles versions, abonnement à certains services, prestataires d'accès, portail pour l'Internet, référencement de sites, règlement de noms de domaine pour le syndicat ou pour des adhérents membres du syndicat

Source : Procès-verbal de vérification de la régie d'avances

Cette régie a fait l'objet d'un contrôle de la direction départementale des finances publiques du Cantal en 2014. Cela était lié à la localisation du siège technique du syndicat à la demande du comptable public de la trésorerie de Lizy-sur-Ourcq en Seine-et-Marne à laquelle est officiellement rattaché le syndicat.

Les résultats de ce contrôle ont fait l'objet d'un procès-verbal contresigné du régisseur et de l'ordonnateur, en l'espèce le président du syndicat, sans contestation de leur part<sup>(244)</sup>.

S'agissant du dossier de la régie, le contrôle recommande au régisseur de souscrire une assurance personnelle.

Il est également relevé que la différence n'est pas clairement établie entre le régisseur, le mandataire suppléant (qui remplace le régisseur en son absence) et les mandataires qui effectuent des opérations au nom et pour le compte du régisseur.

S'agissant de la comptabilité informatisée de la régie (Win régie) pour lesquels des exemples de documents sont joints au procès-verbal, il est relevé « *que le logiciel ne permet pas de retracer les reconstitutions d'avance ni d'éditer de balance* ». Un ajustement (en principe mensuel) est réalisé manuellement au moyen d'un tableau Excel qui reprend le solde du compte, les dépenses en instance de mandatement et les dépenses mandatées mais non débitées sur le compte : au jour de l'audit (12 décembre 2014), la reconstitution n'avait pas été faite depuis le 30 septembre.

Le montant des dépenses en instances n'a pas pu être vérifié exhaustivement dans la mesure où des informaticiens étaient en mission au jour de l'audit. Il n'a pas été possible d'ajuster le montant de l'avance, le solde du compte de dépôts de fonds et le montant des dépenses en instance. Toutefois, la seule reconnaissance des dépenses en instance de mandatement (vérifications des factures) montre que le montant de l'avance est dépassé (14 011,15 € contre 13 700 € autorisés, factures toujours en possession des informaticiens en déplacements). Le contrôle a recommandé l'émission d'un mandat de reconstitution de l'avance deux fois par mois ou de réévaluer à la hausse l'avance. Il est rappelé qu'un compte de dépôt au Trésor ne peut avoir de solde débiteur. Cette situation pourrait s'expliquer par la hausse d'activité du syndicat dans le cadre du passage au PESV2.

Afin de simplifier la gestion de la régie, l'audit recommandait de doter les mandataires de cartes bancaires nominatives et d'envisager le règlement des frais de déplacement du personnel et des frais annexes hors régie au moyen de cartes d'achat.

Dans sa réponse, le syndicat a indiqué vouloir examiner les deux solutions.

<sup>(244)</sup> Réponse de l'ordonnateur : RAS. Nous allons nous inspirer des préconisations indiquées pour améliorer l'efficacité de la régie. Merci pour cet excellent travail. Sauf mention contraire, toutes les informations de ce paragraphe sont issues du procès-verbal de contrôle approuvé par le président du syndicat.

Le compte rendu du comité syndical du 28 février 2015 a fait état des résultats de ce contrôle : il était précisé qu' « aucun dysfonctionnement ou erreur n'ont été décelés et le compte rendu est à disposition. Il est à rappeler que la régie brasse entre 12 000 et 15 000 euros par mois, de ce fait la DGFIP a émis des suggestions afin de faciliter le fonctionnement de ce compte. Notamment afin de ne plus utiliser de chèquiers, mais plutôt des cartes de paiements. (...) ».

### 5.4.3. L'endettement

Au 31 décembre 2015, le syndicat A.GE.D.I ne disposait que d'un seul emprunt bancaire d'un montant initial de 400 000 € à taux fixe (3,70 %) sur 15 années contracté en 2010<sup>(245)</sup> dans le cadre de ses opérations immobilières.

### 5.4.4. La fiabilité des comptes

Le syndicat a mis à jour son état de l'actif<sup>(246)</sup>. Il convient de relever que le syndicat ne pratique pas d'immobilisation en matière de développement informatique, son cœur de métier, et d'amortissements en ce domaine.

En l'absence de réponse sur l'état des contentieux et les risques financiers qui en découlent, la chambre ne peut apprécier la nécessité de provisions.

### 5.4.5. La problématique des restes à recouvrer

Sur la période 2012 à 2015, le syndicat A.GE.D.I a procédé annuellement à des annulations de titres sur exercices antérieurs pour un montant de 69 771 € correspondant souvent à des titres anciens et/ou pour des adhérents ayant été dissous.

**Tableau n° 33 : Titres annulés par le syndicat A.GE.D.I sur exercice antérieurs**

Par année en €	2012	2013	2014	2015	Total
Compte 673	4 692	21 821	21 397	21 860	69 771

Source : détail des comptes produits par l'A.GE.D.I

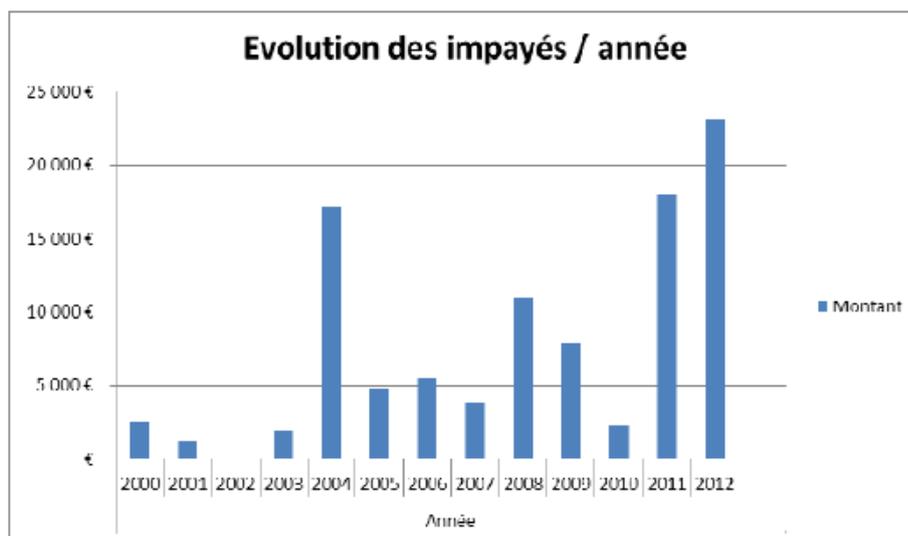
La question des difficultés du recouvrement des titres paraît structurelle. Elle a fait l'objet d'une analyse rétrospective présentée en comité syndical du 30 novembre 2013.

Cette analyse faite par les services indiquait que le montant des impayés entre 2000 et 2012 s'élevait à 167 994 €, dont 23 138 € en 2012 avec 4 692 € de titres annulés imputés au compte 673 selon le compte administratif du syndicat.

<sup>(245)</sup> Délibération n° 2010-08 du 8 mars 2010 du comité syndical.

<sup>(246)</sup> Inventaire et état de l'actif communiqué par le comptable publique.

### Graphique n° 5 : Montant des impayés depuis 2000



Montant des impayés en euros par année

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
2577	1168	0	1947	17180	4735	5569	3769	11010	7909	2368	18020	23138

Source : A.GE.D.I

Le syndicat A.GE.D.I imputait la situation à l'inaction du comptable public.

Cette situation a notamment conduit le syndicat à refuser d'approuver le compte de gestion du comptable à deux reprises en 2012<sup>(247)</sup> et en 2014<sup>(248)</sup>. En revanche le compte de gestion 2013 a été approuvé en 2014 par le comité syndical nouvellement élu sans réserve<sup>(249)</sup>.

En 2012, la délibération du comité syndical « constate et déplore [notamment] le montant des sommes non recouvrées dont certaines remontent à 2001 » et « exige le recouvrement d'office, avant la fin de l'exercice 2013, de la totalité des impayés au 31 décembre 2012 et demande l'apurement du solde des comptes d'attente ».

En 2014, la délibération du comité syndical refusant l'approbation des comptes de gestion était assortie d'un diagnostic des relations entre les services du syndicat dans le Cantal et le comptable publique en Seine-et-Marne.

Au moment du contrôle de la chambre (1<sup>er</sup> semaine de juin 2016) les restes à recouvrer sur les exercices antérieurs à 2016 s'établissaient à 118 669,21 € selon les états produits par le syndicat<sup>(250)</sup>.

Par ailleurs, à cette date, le syndicat n'avait pas titré les contributions annuelles 2016 demandées à ses adhérents-clients<sup>(251)</sup>.

<sup>(247)</sup> Délibération n° DE 2013-016 du 23 mai 2013 du comité syndical.

<sup>(248)</sup> Délibération n° DE 2015-014 du 2015 du comité syndical.

<sup>(249)</sup> Délibération n° DE 2014-020 du 31 mai 2014 du comité syndical.

<sup>(250)</sup> Fichier ESSAI. Colonne restes à recouvrer. Situation au 1<sup>er</sup> avril 2016.

<sup>(251)</sup> Fichier contrôle facturation du 31 mai 2016.

#### **5.4.6. La situation financière du syndicat fin 2015**

Sur la période 2012-2015 le syndicat A.GE.D.I a vu son chiffre d'affaires progresser de 71,6 % et ses charges courantes de 40,2 % (composées en moyenne de 74,05 % de charges de personnels), si bien que le syndicat a amélioré ses principaux ratios.

Le syndicat a dégagé un résultat d'exploitation cumulé de 1,6 M€ et en moyenne annuelle de 402 400 €.

Sur la période examinée, le syndicat a dégagé une capacité d'autofinancement brute cumulée de 2,3 M€, qui représente en moyenne 21,29 % de ses ressources. Elle couvre sans difficulté l'annuité de la dette (26 667 €) et les investissements sur les deux prochaines années à 1,6 M€ contre 0,2 M€ en moyenne annuelle, notamment pour la mise à niveau de son offre.

Le syndicat dispose d'un fond de roulement moyen de 2,1 M€ correspondant en moyenne à plus d'une année de charges courantes (413 jours).

Si fin 2015 la situation financière du syndicat paraît très satisfaisante, celle-ci repose fondamentalement sur une minoration de ses charges, notamment en matière de personnels ou de charges administratives reposant sur des « accommodements » avec la réglementation.

Il en résulte que la soutenabilité du modèle économique du syndicat, comme l'aisance de sa situation financière ne sont qu'apparentes. Il en est de même du niveau des tarifs proposés à ses adhérents. En cas de requalification de sa situation fiscale, la situation financière du syndicat serait compromise.

Ces constats plaident pour une clarification rapide de la situation fiscale du syndicat et une régularisation de la situation de ses collaborateurs afin d'en chiffrer les impacts financiers potentiels pour le syndicat et ses adhérents-clients.

### **6. RÉSULTATS ET PERSPECTIVES DU SYNDICAT A.GE.D.I**

#### **6.1. L'absence de rapport sur les activités du syndicat A.GE.D.I adressé à ses membres**

Le syndicat A.GE.D.I n'a produit aucun rapport d'activités pour la période examinée<sup>(252)</sup>. Les ordres du jour et des procès-verbaux du conseil syndical de l'A.GE.D.I n'évoquent jamais cette question.

Or, par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT<sup>(253)</sup> applicable aux syndicats mixtes fermés, le syndicat AGEDI est redevable du rapport d'activités prévu à l'article L. 5211-39 du CGCT, qui prévoit que, le président de l'A.GE.D.I doit « adresser chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier.

Les représentants de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale ».

---

<sup>(252)</sup> Question n° 1.3.1.

<sup>(253)</sup> « Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale et ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale sont soumis aux dispositions des chapitres Ier et II du titre Ier du livre II de la présente partie (...) ».

Cette disposition concourt à la démocratisation et à la transparence des structures intercommunales notamment à l'égard des usagers et des contribuables.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat de l' A.GE.D.I conteste que cette disposition lui soit applicable et il indique que « *le conseil syndical sera, à l'issue de la publication du rapport définitif de la chambre, prochainement saisi de ce sujet et examinera la pertinence d'une délibération demandant au président la remise annuelle d'un rapport d'activités qui puisse être mis à disposition des collectivités membres dans l'espace membre du site Internet du syndicat par exemple (...)* ».

## **6.2. Les outils de suivi de l'activité et d'évaluation du service rendu par le syndicat A.GE.D.I**

Le contrôle de la chambre a mis en évidence l'existence d'un certain nombre d'outils de suivi de l'activité et d'évaluation du service rendu par le syndicat sous forme de requêtes informatiques<sup>(254)</sup>, d'analyse des retours de la hotline et/ou d'enquêtes auprès de ses adhérents.

Pour autant, sollicité pour produire ses dernières enquêtes de satisfaction auprès de ces clients-adhérents notamment, le président a tardé à les communiquer.

### **6.2.1. Les délais de livraison**

Parmi le catalogue des requêtes informatiques disponibles, l'une permet d'apprécier le délai de livraison par rapport à la date de la commande et le délai de facturation par client et par produit.

Après fiabilisation sommaire<sup>(255)</sup>, la chambre a procédé à leur traitement afin d'en montrer leur utilité pour le pilotage opérationnel du syndicat.

**Tableau n° 34 : Délai moyen de réalisation d'une prestation par le syndicat A.GE.D.I.  
(en jour)**

Étiquettes de lignes	Moyenne de Délai commande-livraison	Min de Délai commande-livraison2	Max de Délai commande-livraison3
2012	107	1	1 009
2013	97	1	1 049
2014	94	1	742
2015	67	1	447
<b>Total général</b>	<b>93</b>	<b>1</b>	<b>1 049</b>

Source : CRC, à partir des données de l'A.GE.D.I.

Les délais varient selon les produits mais également les départements, le syndicat pouvant grouper ses déplacements, notamment dans ceux où ils ne disposent que d'une poignée de clients-adhérents.

Les délais peuvent être allongés du fait de la nécessité d'intervenir une seconde fois sur le site, soit lorsque le client-adhérent a exprimé une demande complémentaire, soit lorsque le syndicat n'a pas achevé sa prestation lors d'un premier déplacement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat A.GE.D.I précise notamment que « les délais sont adaptés aux demandes des nouveaux adhérents, lesquels demandent bien logiquement que les prestations de l'AGEDI débutent en fonction de la date à laquelle s'interrompt le service qu'ils utilisaient auparavant.

<sup>(254)</sup> Fichiers liste des requêtes.

<sup>(255)</sup> La chambre a procédé par élimination successive des données non fiables.

La chambre souligne que ces données sont, par conséquent, non seulement à fiabiliser mais également à préciser.

### 6.2.2. L'activité de formation

Parmi le catalogue des requêtes informatiques disponibles, une autre permet d'apprécier le nombre de formations dispensées. Elle ne donne toutefois pas d'information sur le nombre de jours, le nombre de bénéficiaires, les modalités (groupés, individuels). Pourtant la fiche d'intervention dont dispose le syndicat soit contient ces informations, soit pourrait être aisément complétée.

Bien que les données semblent peu fiables, la chambre a procédé à leur traitement afin d'en montrer l'utilité pour le pilotage opérationnel du syndicat.

Sur la période examinée et sur la base de ce fichier, le président du syndicat paraît avoir assuré seul ou avec un formateur salarié du syndicat, 366 formations, dont 332 l'ont été par lui-même seul. C'est donc le principal formateur du syndicat.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat A.GE.D.I précise notamment « que le chiffre de 366 formations qui [...] sont imputées [au président du syndicat], incorporent très certainement des interventions qui ne sont pas des formations mais des réunions d'informations sur la bonne marche du syndicat, ses réalisations, ses projets – des comptes rendus d'activité en quelques sorte ».

La chambre souligne que ces données sont, par conséquent, non seulement à fiabiliser mais également à préciser.

**Tableau n° 35 : Nombre de formations réalisées par le syndicat A.GE.D.I.**

Année	2 012	2 013	2 014	2 015	Total général
Nombre de formation	877	1 265	2 088	731	4 961

Source : CRC, à partir des données de l'A.GE.D.I

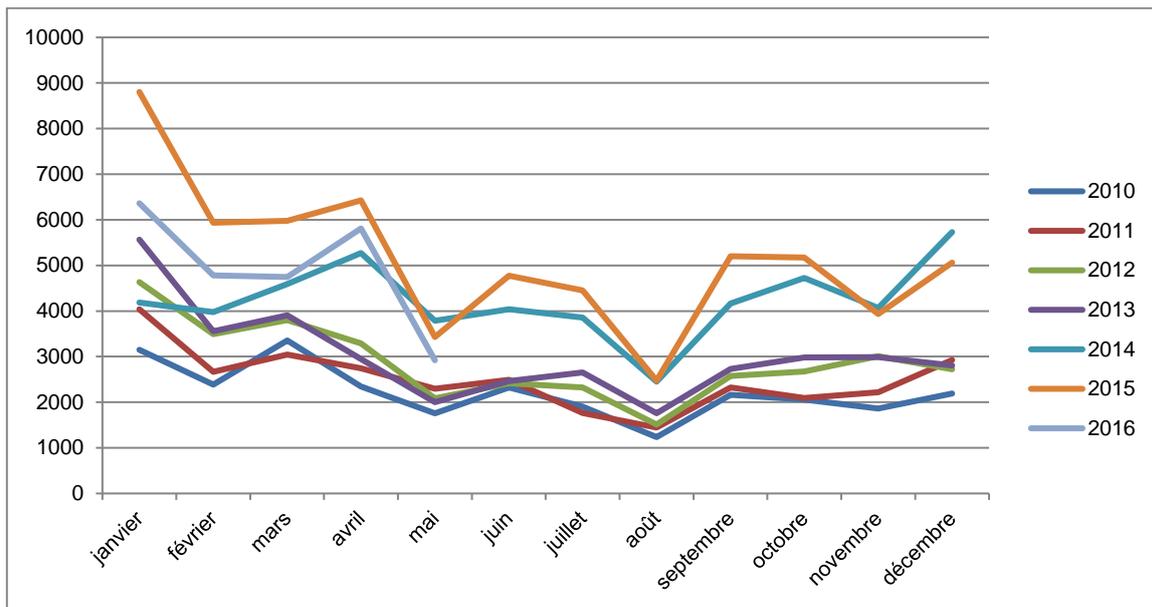
### 6.2.3. L'activité de la *hotline*

Le syndicat A.GE.D.I<sup>(256)</sup> dispose d'une *hotline* d'une capacité de 16 opérateurs, précise le syndicat dans sa réponse aux observations provisoires. Elle est occupée en moyenne par 5 à 6 opérateurs. 1 opérateur est également affecté aux réponses à apporter aux mails et aux fax. Elle fonctionne 5 jours ½ sur 7 avec des plages horaires allongées en semaine, en début de soirée.

L'objectif de la *hotline* est de répondre aux questions des utilisateurs des produits A.GE.D.I. Son activité est par conséquent étroitement liée au niveau d'appropriation, par ces utilisateurs, des produits A.GE.D.I et par conséquent à la qualité des formations dispensées en amont par les formateurs à l'installation des produits.

<sup>(256)</sup> Sauf mention contraire, les informations de ce paragraphe sont issues des documents collationnés à l'occasion du contrôle sur pièces et sur place.

### Graphique n° 6 : Évolution des appels reçus par la hotline du syndicat A.GE.D.I



Source : A.GE.D.I.

La nature des appels fait l'objet d'une fiche d'intervention qualitative, qui permet de diagnostiquer la nature du problème.

Le pôle *Hotline* s'est fixé comme objectifs de répondre aux attentes des adhérents : satisfaction de l'adhérent, qualité du service, réponse à un maximum d'appel par unité de temps, adaptation de la réponse en fonction de l'interlocuteur, être rapide, clair, précis et avoir le sourire.

Le dernier autodiagnostic du fonctionnement de la hotline avait mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements<sup>(257)</sup> : temps de réponse trop longs, appels perdus importants, beaucoup de télé-intervention, absence de règles précises pour les *hotlineurs* et un niveau des *hotlineurs* hétérogène.

Un plan d'actions a été mis en place. Celui-ci s'est concrétisé par la mise en place d'une organisation hiérarchique avec un chef de pôle, l'écoute et la lecture des appels par le chef de pôle, des débriefings réguliers, des formations internes des équipes, l'amélioration du matériel et de la gestion du plateau (planning, nouvelle organisation, etc.), l'identification des collectivités perdues pour les recontacter immédiatement, la mise à jour de la base de connaissance, le changement des messages d'accueil et d'attente et la mise à jour et la création de notices.

Les nouvelles pistes d'amélioration envisagées concernent la mise en place d'un serveur vocal et la spécialisation des *hotlineurs* pour qu'ils deviennent plus performants, la création d'un plan de dialogue et l'amélioration du logiciel d'assistance pour la saisie des appels pour mieux analyser les appels et des formations internes.

<sup>(257)</sup> Le compte-rendu du comité syndical du 27 février 2015 fait état de l'insatisfaction des collectivités par rapport au fonctionnement de la *Hotline*, « qu'il faut tempérer ».

#### 6.2.4. Les résultats de l'enquête de satisfaction interne mise en place par le syndicat A.GE.D.I auprès de ses adhérents-clients

Depuis juillet 2015, le syndicat a mis en place un questionnaire de satisfaction adressé systématiquement à chaque retour de déplacement des formateurs dans les collectivités ayant reçues des formations et/ou installations<sup>(258)</sup>.

Sur environ 1 an, le questionnaire a été envoyé à 243 collectivités, avec un taux de retour de 56 %. 78 % des réponses sont anonymes, le client-adhérent ayant le choix au non de le renseigner.

82,4% des réponses sont satisfaites dans le mois.

**Tableau n° 36 : Délai de réponse à une demande de devis au syndicat A.GE.D.I**

1 jour	21	15.4 %
1 semaine	62	45.6 %
1 mois	29	21.3 %
> 1 mois	24	17.6 %

Source : synthèse de l'enquête de satisfaction interne de l'A.GE.D.I

Le contenu du devis et le tarif proposé sont jugés positivement par les clients-adhérents de l'A.GE.D.I.

**Tableau n° 37 : Satisfaction des adhérents-clients par rapport au devis du syndicat A.GE.D.I**

Cohérence des devis par rapport aux attentes	Tarifs en cohérence avec les attentes
Décevant : 1 0 0 %	Décevant : 1 0 0 %
2 1 0.7 %	2 1 0.7 %
3 16 11.8 %	3 32 23.5 %
4 69 50.7 %	4 78 57.4 %
Excellent : 5 50 36.8 %	Excellent : 5 25 18.4 %

Source : synthèse de l'enquête de satisfaction interne de l'A.GE.D.I

Les délais de livraison sont relativement longs, du fait de la territorialité du syndicat et de la dispersion de sa clientèle d'adhérents.

**Tableau n° 38 : Satisfaction des adhérents-clients par rapport au délais du syndicat A.GE.D.I**

Quelques jours	44	32.4 %
Quelques semaines	70	51.5 %
Quelques mois	22	16.2 %

Source : synthèse de l'enquête de satisfaction interne de l'A.GE.D.I

La qualité des formations est jugée bonne.

<sup>(258)</sup> Sauf mention contraire, les éléments de ce paragraphe reposent sur les documents collectés à l'occasion du contrôle sur pièces et sur place.

**Tableau n° 39 : Satisfaction adhérents-clients à l'égard de la formation dispensée par le syndicat A.GE.D.I**

Qualité d'écoute du formateur			Qualité des formations		
Mauvaise	0	0 %	Mauvaise	0	0 %
Moyenne	0	0 %	Moyenne	0	0 %
Bonne	9	6.6 %	Bonne	14	10.3 %
Très bonne	63	46.3 %	Très bonne	72	52.9 %
Excellente	64	47.1 %	Excellente	50	36.8 %

Source : synthèse de l'enquête de satisfaction interne de l'A.GE.D.I

Le questionnaire pourrait prochainement évoluer et se recentrer sur l'analyse des formations.

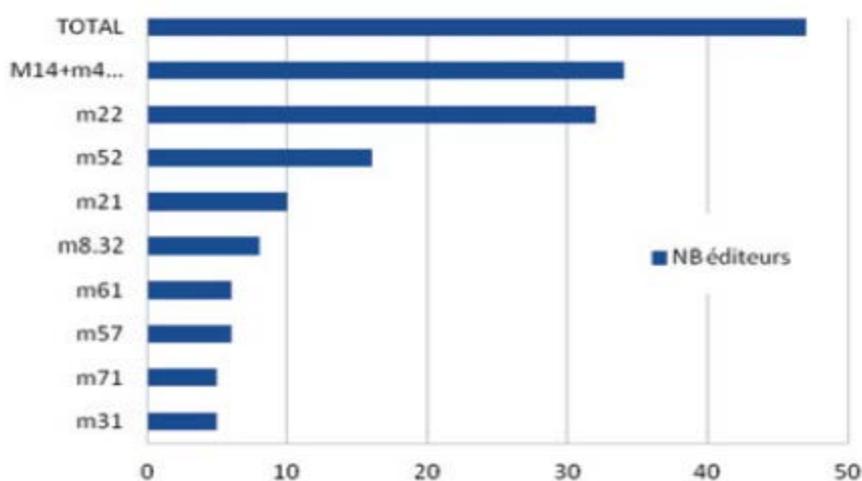
### 6.3. La situation de l'offre du syndicat A.GE.D.I par rapport à ses concurrents

Questionné pour produire toute étude permettant de parangonner l'offre de produits du syndicat par rapport à ses concurrents en termes de fonctionnalité et de prix, le président n'a produit aucun élément<sup>(259)</sup>.

### 6.4. La situation du syndicat A.GE.D.I dans le paysage des éditeurs de logiciels

Le syndicat A.GE.D.I est l'un des 34 éditeurs de logiciels pour la nomenclature M14-M4 recensés par la mission déploiement de la dématérialisation (MDD) de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

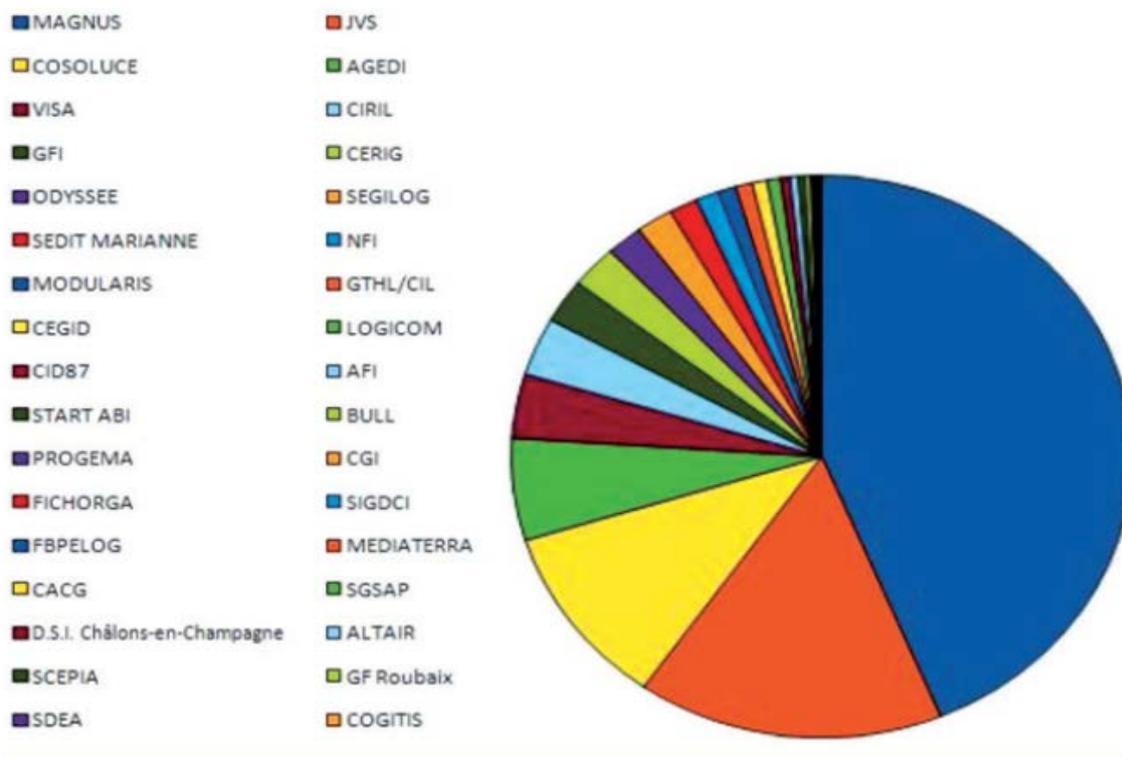
**Graphique n° 7 : Nombre d'éditeurs par type de nomenclature**



Source : DGFIP - GFP n° 4-2016 - Juillet-Août 2016

<sup>(259)</sup> Question n° 4.2 du questionnaire initial.

### Graphique n° 8 : Répartition des éditeurs par nombre de budgets (M14)



Source : DGFIP – GFP n° 4-2016 - Juillet-Août 2016

## 6.5. Le devenir du syndicat A.GE.D.I

Interrogé sur la situation du syndicat, l'état des réflexions internes sur ses perspectives d'évolution en lien avec la réforme territoriale et l'évolution de la nature de ses activités, y compris sur une éventuelle cession de ses activités, le président n'a pas apporté dans un premier temps d'élément de réponse.

### 6.5.1. Les travaux internes

Pour autant, l'évolution de la réforme territoriale modifiant le cadre d'intervention du syndicat et sa gouvernance future à l'échéance de 2020, ces questions sont examinées par le syndicat.

Ainsi, à propos des conséquences de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, le comité syndical du 19 novembre 2015 a relevé que « [la] volonté de suppression des syndicats et les nouvelles formes de désignation des Responsables risquent fort de remettre en cause l'existence même de l'A.GE.D.I dès 2020 »<sup>(260)</sup>.

Préalablement à ce constat, le compte rendu du comité syndical du 27 février 2015 faisait un état des lieux des différentes réflexions engagées en interne, sous réserve d'inventaire.

L'atelier « communication » notait l'absence de décision depuis la mise en place du dernier comité syndical et la nécessité de lancer une refonte du site Internet (espace public et espace adhérent).

<sup>(260)</sup> Compte-rendu du comité syndical de l'A.GE.D.I du 19 novembre 2015.

L'atelier « service aux adhérents, service individuel, marketing » évoquait notamment la nécessité de « *tempérer le niveau d'insatisfaction des collectivités à l'égard de la hotline* », le président du syndicat indiquant pour sa part la mise en place d'un service différencié pour les grands comptes. La mise en place de tutoriel en ligne était évoquée.

L'atelier commission « Allez à la rencontre des adhérents » précisait que « les maires font des tableaux comparatifs afin d'évaluer le meilleur prestataire informatique. Le tarif contrairement aux idées reçues n'est pas si important à part dans les toutes petites mairies. Ce qui compte réellement est la position des secrétaires vis-à-vis de tels ou tels prestataires ». Plusieurs pistes étaient évoquées comme l'organisation de grandes réunions, le développement de relais dans les départements, confier cette mission aux secrétaires, organiser des parrainages, réunir les secrétaires pour des réunions de formation et d'information, réaliser une enquête de satisfaction.

Le compte rendu notait que la réunion du mois de février dans le Cantal dans les locaux de l'A.GE.D.I « a eu un franc succès à l'échelon du département en raison vraisemblablement de la participation des partenaires institutionnels que sont la préfecture et la DGFIP ».

*L'atelier « L'avenir d'A.GE.D.I : incidence de la mutualisation. A.GE.D.I seul contre tous ou partenaire ? »* est toutefois le document interne le plus abouti sur le devenir du syndicat produit à la chambre. Dans le cadre de la réforme territoriale, cet atelier a proposé deux pistes d'évolution pour l'avenir :

- « partager : en organisant des universités d'été pour se faire connaître des partenaires financiers extérieurs (nous le faisons avant et ça fonctionnait bien) » ;

- « conclure des accords : par exemple pour les questions métiers avec le centre de gestion (CDG). (...) Il faut trouver des partenaires pour accompagner au mieux nos adhérents, par exemple quand ils changent de PC aujourd'hui ils doivent le réinstaller seul, nous pourrions faire un partenariat avec un prestataire informatique et les diriger vers lui en cas de soucis lors de la réinstallation du matériel informatique ». Le président du syndicat relève le risque de se heurter aux revendeurs. Ce n'est pas le métier de l'A.GE.D.I.

« L'avenir passe par les grands comptes (communauté de communes, communauté d'agglomération ...) (...). Il y aura deux types d'adhérents les câblés et non les câblés. Les tablettes vont aussi être un support de plus en plus utilisé. L'avenir d'A.GE.D.I est là, car il y va y avoir des regroupements de communes. (...) Les petites collectivités ne vont pas disparaître mais se vider de leur substance ».

## **6.5.2. La stratégie 2015-2020 communiquée par le président du syndicat**

« Les maîtres mots de l'action quotidienne au sein du syndicat, clamée par les élus et son personnel reposent d'abord et avant tout EN PERMANENCE sur les fondements suivants :

A- Diversifier les services « techniques » (*de pointes*)

B- Proposer des services d'accompagnement et de formation

C- Avoir un panel de services quotidiens, ceux-ci adaptés aux plus grandes structures que celles actuellement concernées. (*tendre vers*)

D- Intégrer les évolutions technologiques avec une parfaite réactivité.

E- Assurer des services complets (professionnels) de qualité :

*Cad-Com (MAJICS, Plans cadastraux, autres plans, RGE, etc.) un service de proximité chaque année régulier, ...*

*E-Néos pour l'enfance et le scolaire. (édité en 2014)*

*Sauvegardes et sécurité des données*

*Etc. ...*

La priorité numéro 2 doit permettre de satisfaire l'utilisateur (adhérent) en lui proposant des outils « au gout du jour » non pour éblouir ou frimer mais pour tirer la meilleure partie des systèmes au meilleur cout d'usage. C'est pour satisfaire à cette projection dans le temps que le syndicat prépare depuis 3 ans l'évolution de sa gamme de logiciels. Les modules actuels A.GE.D.I ont tenu près de 20 ans alors que les produits du marché ont, durant la période, été renouvelé 3 à 4 fois ! – En clair cela signifie que la collectivité membre du syndicat a acquis une licence logiciel une fois et ensuite sa contribution syndicale annuelle a permis de couvrir les évolutions des systèmes et les besoins liés aux évolutions règlementaires.

Depuis les années 2009-2010, compte tenu des évolutions des systèmes Windows, du développement du logiciel libre, le Syndicat a adhéré à l'Adullact, il participe aux partages de compétences, et peut ainsi répondre aux sollicitations des collectivités et intercommunalités de taille plus grande que celles servies actuellement. Les logiciels doivent évoluer et être constitués de modules permettant des extractions et des calculs plus performants, plus sophistiqués que ceux actuels.

Le fonctionnement des futurs modules sera en mode SaaS, c'est une évolution naturelle, la collectivité ne gèrera pas elle-même les infrastructures informatiques, c'est le syndicat qui l'assurera. Une reprise des logiciels principaux : e-assemblée (gestion des assemblées délibérantes), comptabilités, traitements et indemnités – RH, dans un premier temps est nécessaire rapidement. Les consultations ont été lancées (fin 2014) et des sociétés expérimentées, sous couvert du suivi des chefs de projets du Syndicat, seront mises à l'œuvre rapidement ou l'ont déjà été pour certaines. La gestion budgétaire du Syndicat a été accommodée en prévision des achats de services près de sociétés spécialisées pour fournir de telles prestations. Ce sont des partenaires de (...). En fonction des résultats obtenus grâce à une bonne gestion et à l'anticipation des besoins à prévoir sur un moyen terme (3 à 5 ans), un premier marché a été conclu avec la société (...) en 2015 pour préparer les évolutions de plusieurs outils pour un montant de 85 500 € pour le noyau principal, 99 000 € pour la partie « gestion des assemblées délibérantes » et 213 750 € pour la partie Cadastre-SIG-données DGFIP, urbanisme et voirie (soit un total de 398 250 €).

Un deuxième marché a été mis en œuvre en 2015, aboutissement en 2016 pour reprendre et compléter les outils majeurs que sont les comptabilités, budgets, Inventaire, emprunts et dettes selon les strates (moins de 3 500 habitants, 3 500 à 10 000 habitants et plus de 10 000 habitants) et les traitements et indemnités compris RH et planning des agents pour un montant de 865 000 € (Société (...)). Le SPC PF (Syndicat de promotion des communes Polynésiennes) n'est pas étrangers à ces décisions, il est demandeur d'une telle gamme d'outils pour ses communes membres de plus de 10 000 habitants et dans une moindre mesure de 3 500 à 10 000 habitants. Les nomenclatures budgétaires et les maquettes sont différentes et les contenus des procédures de dématérialisation différent tant avec ACTES Budgétaires (A B) et la DGFIP (PES V2, à venir). Ces projets rentrent dans l'enveloppe budgétaire que nous avons prévue et les provisions réalisées ces dernières années. Les autres modules notamment portants sur les procédures de dématérialisation seront exécutés en interne avec l'équipe informatique d'A.GE.D.I. Nous sommes le seul prestataire à présenter une offre globale : 1 seul produit (logiciel et démat incluse dans l'appli), 1 seul interlocuteur, le syndicat A.GE.D.I, 1 seule facture.

En 2017 et 2018 sont prévus les adaptations pour les modules listes électorales et l'État – Civil, les reliquats de crédits ci-dessus et les résultats d'exploitation attendus en 2016 couvriront les besoins, certaines tâches complémentaires seront prises en charge en interne par l'équipe informatique. La cohabitation des 2 gammes de logiciels permettra de répondre parfaitement aux besoins des adhérents d'une part et d'accueillir de nouveaux membres en raison de la couverture des nouveaux besoins de collectivités de strate supérieure. Une telle offre permettra de satisfaire un panel d'adhérents plus large particulièrement dans les zones rurales en retard quant au déploiement du haut débit internet comme le Cantal (nous sommes bien placés pour en juger ...).

Enfin, il a été décidé de moderniser la Gestion Interne du syndicat. Le logiciel de gestion « poly-usage » : adhérents–gestion administrative est obsolète et ses possibilités insuffisantes compte tenu du nombre d'adhérents au Syndicat à ce jour. Au moment de son développement le syndicat comptait entre 1 000 et 2 000 membres pour plus de 6 000 aujourd'hui (avec les prospects). Il faut réaliser un nouvel outil. Une équipe pluri disciplinaire en interne a élaboré le cahier des charges, très complet, à partir de ce qui existe mais aussi en listant avec l'aide des services des options manquantes et indispensables pour l'avenir (calcul des contributions des adhérents par exemple). Le fonctionnement du Syndicat ne sera alors plus tributaire des mémoires individuelles et (ou) collectives qui ont montré leur limite dans ce domaine. Le travail de réécriture du logiciel GTI a été chiffré et une consultation diffusée largement auprès de SS2i connus. Parmi les offres reçues, il en est une qui s'élève à 65 000 € pour une durée de travail de 290 jours soit en 4 mois avec une équipe de 3-4 développeurs et dans un langage parfaitement adapté. Celle-ci pourrait être retenue. Le projet avait été inscrit au budget 2016 section d'investissement pour 128 000 € soit au-delà du devis proposé.

Deux autres points sont prioritaires, les bons résultats sont attendus par les adhérents, ils concernent l'après installation et la mise à disposition d'une hotline avec mise en œuvre selon les demandes des responsables : plage horaire large : lundi au samedi, de 8 h 30 à 12 h et de 14 h à 18 h 30. Le mot d'ordre : PAS UN SEUL APPEL PERDU ! suppose une organisation du service (efficacité) irréprochable, des opérateurs formés voire spécialisés maîtrisant les logiciels et le métier. Les Chefs de projets peuvent intervenir en renfort si besoin. Du fait des résultats obtenus, les adhérents apprécient particulièrement, la comparaison est du meilleur effet et se répand sur le terrain. Cette spécificité entre pour une bonne part dans les éléments du choix du système informatique des collectivités élus et secrétaire et cela se sait de plus en plus !

Dans le cadre des services instantanés, le système de « news » affiché par le lanceur permet des réponses globales et immédiates sur un problème donné sans encombrer les services individuels. Une équipe « grand compte » à double compétence : réseau-métier, logiciels (usage et paramétrages) est mise en place depuis 2015, c'est un plus pour les collectivités qui n'ont pas de SAV matériel à proximité. En test actuellement nous ferons un bilan précis et complet après un an de fonctionnement ».

### **6.5.3. Les compléments apportés par le président du syndicat après l'entretien prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières**

« Système associatif, création en 1987 et sur les conseils de l'administration évolution vers un syndicat mixte en 1997. C'est au 4<sup>ème</sup> trimestre 1997, à la DGCL sous la direction de (...) qu'a eu lieu la réunion de la création de l'AGEDI Syndicat Mixte en présence de nombreux fonctionnaires (Ministères économie et commerce, finances, Intérieur ...), d'élus et responsables AGEDI, de secrétaires de mairie et Maires du cantal, du lot et de Seine et Marne ... Cette réunion doit avoir fait l'objet d'un CR ou d'un PV qu'il serait très utile de connaître et que doivent contenir les archives de la DGCL, mais que nous n'avons pas à A G E D I. De même les préfetures concernées par la réalisation de ce projet à l'époque doivent disposer dans les archives de documents d'analyses diverses et de leurs conclusions (S & Marne, Lot, Pyrénées, Cantal ...).

Les produits et l'activité de l'AGEDI en général sont atypiques et ce depuis toujours. L'enveloppe qui les contient est complète avec les options indispensables. Les services d'accompagnement sont uniques sur le terrain, sur site chez l'adhérent en contenu et en disponibilité. Il n'existe AUCUNE AUTRE OFFRE IDENTIQUE ENCORE À CE JOUR.

Le public : des collectivités territoriales adhérentes (membres) du syndicat uniquement sur la base du volontariat, aucun démarchage, le bouche à oreille, c'est tout ! La formation de base aux outils est incluse autant que nécessaire et ensuite chaque année pour découvrir les nouveautés. En ces périodes de grands changements c'est plus qu'apprécié et appréciable.

Le prix : nettement inférieur ramené au contenu. Offert aux petites collectivités (- de 50 hab.) proportionnellement fixé au-delà. Ce pourrait être comme prévu à l'article L. 5212-20 du CGCT remplacé par des impositions additionnelles aux impôts locaux dont le calcul s'inspire sur le fond (nombre d'habitants). Nous y réfléchissons, l'exemple du (...) nous interpelle

Communication : pas de recours à des pratiques commerciales. Communication de proximité non racoleuse, ni de relance. De nombreux petits syndicats tels AGEDI n'ont pas de problème côté fisc. Depuis toujours. Aucun syndicat informatique a priori n'est concerné à ce jour. Depuis toujours, même ceux qui ont un budget 10 fois supérieur à l'A GE D I et qui sont des « commerçants » notoires, certains mêmes sont des courroies de transmission de multinationales ! Bon moyen détourné pour avoir la paix. On oublie qu'il s'agit d'argent public.

DOMMAGE !

AGEDI n'est pas un service au public mais un véritable service public qui fait économiser beaucoup d'argent public (jusqu'à une échelle de 1 à 10 ...). Seul l'intérêt public est une des raisons d'être de l'AGEDI.

Le syndicat n'a qu'un objet : le développement des NTIC en direction des collectivités rurales (plutôt défavorisées : débit internet, culture locale, ...) et des petites communes pour favoriser développer ou maintenir l'égalité territoriale en attendant ... .. d'avoir installé les villes à la campagne !

Ce syndicat a pour objet de trouver des solutions aux problèmes de développement des nouvelles technologies répondant ainsi aux besoins des petites collectivités et des collectivités rurales (tissus aux services dispensés) en mutualisant ses méthodes et ses outils.

Il n'y a substitution à rien puisque rien de tel n'existe ou des solutions privées inadaptées qui ne correspondent ni aux besoins, ni pour ce qui concerne les coûts, exorbitants.

Ceci explique la forte implantation du syndicat dans l'Ariège, la Meuse, l'Aude, le cantal, le Lot mais pas du tout dans les Bouches du Rhône ou peu en Île-de-France par exemple.

AGEDI rempli bien une mission de service public. Les bénéficiaires (argent public) y retrouvent leur compte c'est évident, la communauté rurale également.

Les établissements publics développent des activités non lucratives c'est le cas de communes, d'EPCI, de syndicats de communes de syndicats mixtes et de l'A GE D I etc. ... Ils sont à ce titre dispensés d'IS et autres. Cette exonération couvre l'ensemble des revenus de ces collectivités article 207-1-6 bis du CGI.

Le Syndicat intercommunal prodigue aide et conseils à toutes ses communes membres. Les élus sont très attachés à ces relations c'est une demande au plan national.

75 % des questions reçues en hotline sont des demandes de conseils dans cadre pour pallier les déficiences des préfectures, sous-préfectures, contrôle de légalité, CDG, ... L'A GE D I informe ses membres concernant les mesures nouvelles, sur les mesures de simplification intervenues en dématérialisation des procédures par exemple ces 4 dernières années en liaison avec les services de l'état et en appont du Ministère de l'Intérieur de la DGFIP, de l'INSEE, ...

Ce travail de fond, le syndicat l'ouvre à toutes les collectivités, pas seulement ses membres. L'œuvre du syndicat ces dernières années a été décisive de ce point de vue.

On observe la même chose en matière de maîtrise des règles de marchés publics, l'A GE D I met à disposition de ses membres un juriste spécialisé dans le domaine en plus d'une plateforme de publication.

En matière de contrôle de légalité l'A GE D I a beaucoup œuvré, [(...)]

Des enquêtes menées auprès des communes de moins de 2 000 habitants ont révélé que celles-ci sont intéressées par la transmission de leurs ACTES en préfecture, sous-préfecture par la voie électronique. Il est apparu que faute de moyen et de savoir-faire les collectivités ne s'engagent pas. La solution AGEDI – service public - avec formation appropriée (en groupe, gratuite, avec élus et secrétariat) et Tiers de Télétransmission assisté (agedilégalité.fr) est très apprécié de ces collectivités (solidarité).

Le Syndicat Intercommunal A GE D I est un vecteur et un acteur INDISPENSABLE des contenus du rapport sur la simplification de l'activité des collectivités territoriales élaborés et mis en œuvre au plan national depuis plusieurs années ».

## 7. CONCLUSION

Dès l'origine, le syndicat a été créé pour prendre la succession d'une association de la loi de 1901 dans des conditions telles qu'elles ont nécessité l'intervention du directeur de cabinet du ministre en charge des collectivités.

Les constats faits par la chambre mettent en lumière que le syndicat A.GE.D.I ne fonctionne pas en réalité comme un syndicat mixte. La gestion de l'établissement est caractérisée par une stratégie constante visant à s'affranchir le plus possible des obligations législatives et réglementaires applicables à un syndicat mixte.

Ces constats posent la question de la pertinence du choix de ce statut en 1998 pour succéder à l'association A.GE.D.I. À cet égard, il convient de rappeler que, dès 1999, le président actuel du syndicat A.GE.D.I qualifiait, il est vrai, le statut de syndicat mixte retenu pour succéder à l'association « *d'apparente bonne solution* », ayant permis certes « *de régler ou de contourner un certain nombre de problèmes tout en créant d'autres que nous essayons tant bien que mal de gérer de ... faire avec ... .. pourvu que l'activité et le service continuent* »<sup>(261)</sup>.

Sa transformation de syndicat mixte ouvert en syndicat mixte fermé en 2011, pour permettre à son président et ses vice-présidents de percevoir des indemnités que son statut initial ne permettait pas, n'a pas amélioré la situation générale du syndicat, le statut de syndicat mixte fermé étant moins favorable à son développement.

Au terme de son contrôle, la chambre estime donc que le statut de syndicat mixte n'est pas adapté aux besoins de fonctionnement de l'A.GE.D.I tels qu'exprimés notamment par le syndicat lui-même dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre.

Elle en conclut que la question du devenir du syndicat mixte fermé A.GE.D.I, sur lequel le comité syndical s'interroge lui-même dans le cadre de la réforme territoriale, doit être clairement posée.

Pour pérenniser les missions, l'activité et l'offre de prestations du syndicat et donner un cadre d'emploi stable à ses personnels qu'il s'est jusqu'à présent refusé à mettre en place, il importe d'étudier et de mettre en œuvre un changement de statut d'ici à 2020.

À défaut de pouvoir justifier d'un fonctionnement régulier dans l'un des dispositifs de droit public existants et de règles de gestion en adéquation avec le dispositif choisi, la solution d'une cession de l'activité de l'établissement à un tiers privé ne saurait être également exclue. En effet l'activité d'éditeurs de logiciels relève du champ concurrentiel et elle ne connaît pas a priori de carence ou d'insuffisance de l'initiative privée.

Si cette perspective était retenue, une vigilance toute particulière devra être apportée à la fois aux conditions de continuité des prestations apportées aux adhérents-clients de l'A.GE.D.I, mais aussi à la reprise ou au reclassement du personnel dans le bassin d'emploi d'Aurillac et enfin au devenir du produit de la cession du portefeuille de clients et d'actifs détenus par le syndicat A.GE.D.I.

---

<sup>(261)</sup> Courrier du président de l'A.GE.D.I (...) à ses collègues en date du 14 mars 1999.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le préfet de Seine-et-Marne indique que notamment que « *ce syndicat mixte fermé, succédant à une association loi 1901 jusqu'en 1997, puis à un syndicat mixte ouvert entre 1998 et 2011 a pour objet le développement de l'informatisation des communes, la diffusion d'informations et la fourniture de logiciels informatiques et de prestations de services, délivrés de façon onéreuse* ».

Concernant, [sa] gouvernance (...), l'article L. 5711-1 du CGCT, dans sa rédaction applicable à compter du 1<sup>er</sup> mars 2020 (...), réserve désormais à des élus locaux la possibilité d'être désignée au sein du comité syndical. Il est effectivement souhaitable que cette modification à venir soit l'occasion pour le comité syndical de réfléchir au devenir du syndicat mixte.

(...) « *Si l'objet du syndicat A.GE.D.I. peut être susceptible de répondre à un besoin, exprimé notamment par de petites collectivités qui pourraient ne pas trouver forcément satisfaction dans le champ concurrentiel pour l'achat de telles prestations d'installation et de maintenance de services informatiques, l'inadaptation de la forme juridique de cet établissement apparaît néanmoins clairement à l'usage, eu égard, notamment, à son champ géographique mouvant et aux objectifs commerciaux qu'il poursuit* ».

Dans sa réponse à la communication faite par le Procureur général près la Cour des comptes, la direction générale des collectivités locales (DGCL) indique notamment que « *les syndicats mixtes sont régis par les articles L. 5711-1 à L. 5722-11 du code général des collectivités territoriales, regroupant notamment les syndicats composés de communes et/ou d'établissements publics de coopération intercommunale dits « fermés » et les syndicats mixtes, dits « ouverts » associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes de droit public. Ces dispositions renvoient aux modes de gestion des établissements publics de coopération intercommunale qui précisent qu'ils sont titulaires des compétences que leurs membres leur transfèrent. Ils ont donc vocation à se substituer à leurs adhérents dans le champ de compétences transférées. Le syndicat mixte A.GE.D.I, qui regroupe 3 500 collectivités territoriales (communes et établissements publics de coopération intercommunale) a pour objet principal de proposer une offre de logiciels à ses adhérents. Or la fourniture de matériels informatiques ne constitue pas une compétence, au sens du code général des collectivités territoriales, et ne permet pas à des collectivités territoriales de transférer cette activité support à un syndicat mixte. Compte tenu du développement de son activité économique, l'évolution statutaire de cet établissement public apparaît nécessaire.*

*La constitution d'une fédération regroupant les collectivités intéressées par des conseils en matière d'achats de matériels informatiques pourrait être envisagée afin que les collectivités puissent, dans le respect des règles de la commande publique, acquérir des logiciels et autres équipements spécifiques.*

*L'hypothèse d'une cession de l'activité de l'établissement à un tiers privé (...) pourrait également être étudiée. Cette solution impliquerait cependant un accompagnement pour la reprise des droits, obligations et prestations actuellement assurées par le syndicat mixte ainsi que pour le reclassement du personnel ».*

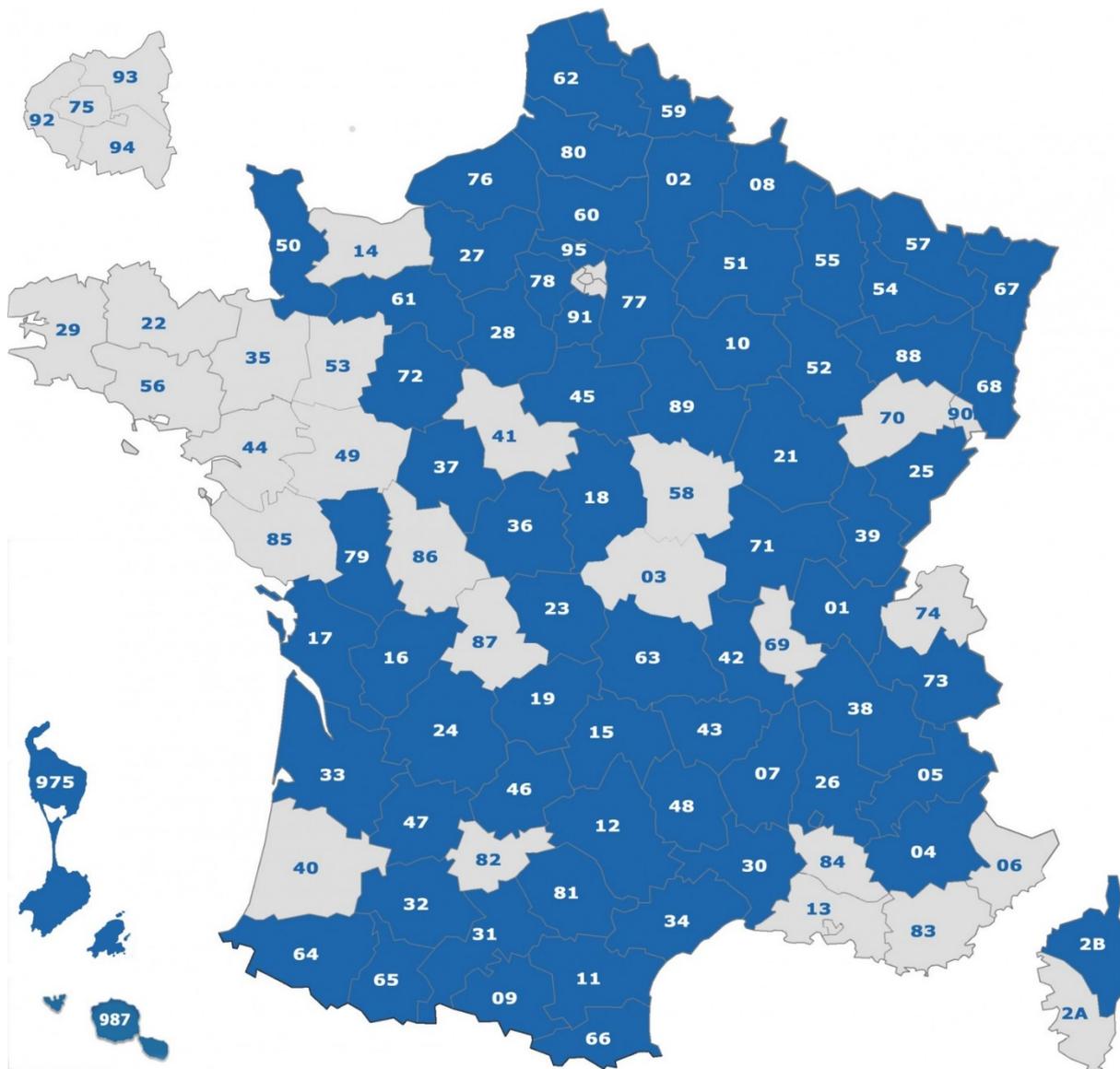
Au terme de son contrôle et des réponses qui lui ont été apportées par le syndicat notamment, la chambre formule la recommandation suivante.

**Recommandation n° 2 :**

Organiser la poursuite de l'activité de l'A.GE.D.I sous une autre forme juridique qu'un syndicat avant le renouvellement du comité syndical en 2020.

## ANNEXES

### Annexe n° 1 : Départements comportant au moins un adhérent de l'A.GE.D.I



Source : Site internet de l'AGEDI.

## **Annexe n° 2 : Assujettissement à l'impôt sur les sociétés, la cotisation foncière des entreprises et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises du syndicat A.GE.D.I – Fiche Technique**

Le syndicat « Agence de Gestion et de Développement Informatique » (ci-après dénommé « A.GE.D.I ») a pour objet statutaire :

- « le développement de l'informatisation des communes et établissements publics membres ;
- la fourniture de logiciels informatiques, bureautiques et télématiques ; ... ;
- la fourniture de prestations de services liées à l'informatique, à la communication et à la formation *et concernant l'hébergement Web* ; ...
- la fourniture de prestations de services liées à l'urbanisme, notamment conseils, réalisations d'études : PLU, cartes communales, SCOT, *dossiers techniques, SIG* , ...
- la fourniture de prestations de services liées aux marchés publics : dématérialisation des procédures, publicités, conseils, assistance, formation, ...
- la diffusion d'informations relatives à l'informatique auprès des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ;
- la réalisation d'études pour l'informatisation de la gestion publique et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications. »<sup>(262)</sup>

Les prestations de service qu'il propose sont délivrées, à titre principal, à ses membres. Le syndicat n'intervient qu'« *accessoirement auprès de collectivités non adhérentes.* »<sup>(263)</sup>

La présente analyse a pour objet de déterminer :

- si l'A.GE.D.I se livre à des activités lucratives entrant dans le champ d'application de l'impôt sur les sociétés et non exonérées par la loi (I) ;
- si ce syndicat doit être regardé comme exerçant « à titre habituel une activité professionnelle non salariée », imposable comme telle à la cotisation foncière des entreprises et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (II).

Des éléments de fait et de droit concordants tendent à établir que l'A.GE.D.I devrait être soumise à ces impôts commerciaux.

### **I. L'A.GE.D.I exerce des activités lucratives passibles de l'impôt sur les sociétés**

→ **A. En principe, les personnes morales de droit public entrent dans le champ d'application de l'impôt sur les sociétés, lorsqu'elles se livrent à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif.**

En application de l'article 1654 du code général des impôts, les établissements publics, les exploitations industrielles ou commerciales de l'État ou des collectivités locales, les entreprises concessionnaires ou subventionnées, les entreprises bénéficiant de statuts, de privilèges, d'avances directes ou indirectes ou de garanties accordées par l'État ou les collectivités locales, les entreprises dans lesquelles l'État ou les collectivités locales ont des participations, les organismes ou groupements de répartition, de distribution ou de coordination, créés sur l'ordre ou avec le concours ou sous le contrôle de l'État ou des collectivités locales « *doivent acquitter, dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties des entreprises privées effectuant les mêmes opérations* ».

---

<sup>(262)</sup> Arrêté préfectoral du 16 juin 2011 portant approbation des statuts du syndicat A.GE.D.I.

<sup>(263)</sup> Éléments produits en réponse au questionnaire de la Chambre (cf. Introduction).

Aux termes du 1 de l'article 206 du code général des impôts, sont passibles de l'impôt sur les sociétés « *les établissements publics, les organismes de l'État jouissant de l'autonomie financière, les organismes des départements et des communes et toutes autres personnes morales se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif* ».

Le champ d'application de l'impôt sur les sociétés est indépendant de la nature juridique des collectivités publiques, du but qu'elles poursuivent et de la nature des produits qui leur échoient. Le caractère lucratif de l'exploitation ou des opérations en cause s'apprécie uniquement « *au regard des activités réellement exercées* »<sup>(264)</sup> par la personne morale de droit public.

Pour les établissements publics et organismes autres que ceux « de l'État », il n'est pas requis que la personne morale jouisse d'une autonomie financière. La circonstance qu'un service public local soit exploité en régie directe est donc sans incidence sur son assujettissement à l'impôt sur les sociétés.

La notion de « *lucrativité* », mise en œuvre pour l'application de l'article 206 précité, est autonome par rapport à celle de service public industriel et commercial. La qualité d'établissement public administratif reconnue à une personne morale de droit public ne fait pas obstacle à ce que cette dernière soit regardée comme se livrant à des activités lucratives<sup>(265)</sup>. Inversement, un organisme public pourra être considéré « sans but lucratif », nonobstant son statut d'établissement public industriel et commercial<sup>(266)</sup>.

Les personnes morales de droit public, et notamment les régies communales ou intercommunales, ne sont pas passibles « *de l'impôt sur les sociétés si le service qu'[elles gèrent] ne relève pas, eu égard à son **objet** ou aux **conditions particulières** dans lesquelles il est géré, d'une exploitation à caractère lucratif* »<sup>(267)</sup>. Cette exclusion du champ d'imposition se rencontre exclusivement dans deux hypothèses :

- soit lorsque, d'une part, « *leur gestion présente un caractère désintéressé et, d'autre part, qu'[elles] rendent des services qui ne sont pas offerts en concurrence dans la même zone géographique d'attraction avec ceux proposés au même public par des entreprises commerciales exerçant une activité identique* »<sup>(268)</sup> ;
- soit lorsqu'elles exercent leur « *activité dans des conditions différentes de celles des entreprises commerciales, soit en répondant à certains besoins insuffisamment satisfaits par le marché, soit en s'adressant à un public qui ne peut normalement accéder aux services offerts par les entreprises commerciales, notamment en pratiquant des prix inférieurs à ceux du secteur concurrentiel et, à tout le moins, des tarifs modulés en fonction de la situation des bénéficiaires, sous réserve de ne pas recourir à des méthodes commerciales excédant les besoins de l'information du public sur les services qu'il offre* ».

La deuxième hypothèse peut trouver à s'appliquer « *même dans le cas où l'organisme de la commune intervient dans un domaine d'activité et dans un secteur géographique où existent des entreprises commerciales* »<sup>(269)</sup>.

---

<sup>(264)</sup> Concl. J. Michel sur CAA de Douai, 30 décembre 2003, *Commune du Havre*, req. n° 01DA00011 ; Dr. fisc. 2004, n° 41, comm. 745, Mentionné aux Tables du Rec. Lebon.

<sup>(265)</sup> Tribunal des conflits, 23 novembre 1959, *Société de meunerie*, Rec. Lebon p. 870 ; solution réaffirmée par la doctrine fiscale récente : BOI-IS-CHAMP-10-60-20130304, Impôt sur les sociétés, Champ d'application et territorialité, § 130.

<sup>(266)</sup> Tribunal des conflits, 24 juin 1968, *Société Distilleries bretonnes*, n° 1917, Rec. CE 1968, p. 801 ; solution réaffirmée par la doctrine fiscale récente : BOI-IS-CHAMP-10-60-20130304, Impôt sur les sociétés, Champ d'application et territorialité, § 130.

<sup>(267)</sup> Conseil d'État, 20 juin 2012, *Commune de la Ciotat*, req. n° 341410, concl. V. Daumas, Mentionné dans les tables du recueil Lebon.

<sup>(268)</sup> CAA de Douai, 30 décembre 2003, *Commune du Havre*, req. n° 01DA00011 ; concl. J. Michel.

<sup>(269)</sup> CAA de Douai, 30 déc. 2003, *préc.*, req. n° 01DA00011.

L'absence de caractère lucratif d'un organisme public s'apprécie à l'aune de deux critères cumulatifs<sup>(270)</sup> :

- sa gestion doit être désintéressée ;
- et, alternativement, soit les services proposés ne s'inscrivent pas dans un champ concurrentiel, soit, s'ils s'y inscrivent, ils ne doivent pas l'être de la même manière que des services de nature identique proposés par des entreprises privées.

En l'espèce, il est constant que :

- la première condition est satisfaite :
  - les statuts de l'A.GE.D.I ne prévoient pas l'octroi de profits matériels ou indirects à ses dirigeants, que ce soit sous la forme d'intéressement, d'avantages en nature ou de participation financière<sup>(271)</sup> ;
  - ses derniers ne sont pas attributaires d'une part quelconque de l'actif de l'établissement public<sup>(272)</sup> ;
  - toutefois, depuis sa création, le syndicat verse à ses présidents et vice-président des indemnités irrégulières au regard de la réglementation : à l'occasion de son dernier contrôle, la chambre avait relevé que le statut de syndicat mixte ouvert adopté par l'A.GE.D.I à sa création ne lui permettait pas de verser d'indemnités de fonctions à son président et ses vice-présidents. Aussi, pour continuer à verser de telles indemnités à leurs bénéficiaires, le syndicat A.GE.D.I s'est formellement transformé en syndicat mixte fermé, ce statut le permettant. Dans le cadre du présent contrôle, le montant total des indemnités indûment versées au président s'élève à 68 759 €, soit près de deux fois plus que le montant maximum prévu par la réglementation. Le montant total des indemnités de nouveau indûment versées à un certain nombre de vice-présidents, en l'absence d'arrêté de délégation du président du syndicat, s'élève à 49 892 €.
- en revanche, la seconde ne l'est pas ; le syndicat intervient sur un secteur concurrentiel, dans des conditions identiques à des entreprises privées :
  - son objet statutaire le conduit à proposer des prestations sur un secteur où des opérateurs privés proposent les mêmes services [critère du produit] : sollicité sur le fonctionnement à la carte du syndicat par la préfecture de Seine-et-Marne, le président de l'A.GE.D.I indique que « *des collectivités sont devenues adhérentes simplement pour un service, une prestation ou un logiciel, par exemple le logiciel cadastral Cad Com ou le Logiciel de gestion des cimetières, ou au contraire pour une multitude d'applications ou de service parmi l'offre « complète » du syndicat A.GE.D.I. Il faut prendre en compte que ces collectivités ont déjà des prestataires autres, un ou plusieurs selon les besoins et elles ne souhaitent pas forcément changer si ceux-ci donnent satisfaction. Après quelques années, dans le cadre de leur libre administration certaines de ces collectivités, pour de multiples raisons liées à la qualité technique des outils, au changement de personnes, au transfert de compétences à l'EPCI basculent leurs équipements vers de tels fournisseurs et n'ont plus de raison pour rester membre d'une structure à laquelle ils ne recourent plus en matière de services. Certaines collectivités membres dans de tels cas ont demandé à se retirer afin de ne plus payer de contributions pour lesquelles, elles n'ont plus de contrepartie en matière de service*

<sup>(270)</sup> BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20-20120912, Impôt sur les sociétés, Champ d'application et territorialité, Collectivités imposables, Critères généraux d'appréciation de la non-lucrativité, § 1 et 10 ; Conseil d'État, 13 décembre 1993, *Clinique de Saint-Martin-la-forêt*, req. n° 115097, Publié au recueil Lebon.

<sup>(271)</sup> Conseil d'État, Plén., 4 juin 1976, *Maison de repos et de convalescence Le Castelet*, req. n° 98484, concl. Latournerie, Publié au Rec. Lebon.

<sup>(272)</sup> Conseil d'État, 28 juillet 2000, Association Chambre départementale de la propriété immobilière du Jura, req. n° 196129, concl. Courtial, Publié au Rec. Lebon ; CAA de Nantes, 3 octobre 2001, Association du Parc des expositions et des loisirs d'Alençon, req. n° 98NT00156, concl. Magnier.

(...). Dans le même temps, de nombreuses collectivités nouvelles rejoignent le syndicat et abandonnent leurs fournisseurs privés (...) »<sup>(273)</sup> ; la « substituabilité » des prestations concurrentes fait apparaître que le besoin est pris en compte par le marché et que l'offre proposée par le syndicat ne vient aucunement combler une quelconque carence économique ;

- la clientèle potentiellement visée par le syndicat est celle que visent également des opérateurs privés concurrents [critère du public] ; en effet, l'A.GE.D.I s'est constitué des parts de marché sur des segments où interviennent de nombreux autres acteurs économiques<sup>(274)</sup> ; il ressort clairement des procès-verbaux des comités syndicaux que, pour l'édition de logiciels et l'assistance informatique à distance, l'offre du syndicat entre frontalement en concurrence avec les services fournis par (...)<sup>(275)</sup> ; l'A.GE.D.I figure d'ailleurs parmi les 34 éditeurs de logiciels recensés par la mission « déploiement de la dématérialisation » de la DGFIP qui proposent des outils de gestion informatisée adaptés aux nomenclatures M14 et M4 ;
- si les prix pratiqués par l'A.GE.D.I sont inférieurs à ceux pratiqués en moyenne par les opérateurs privés, comme le souligne son président, leurs modalités de calcul ne font pas apparaître le souhait de contrecarrer un déficit structurel de l'offre ou de la demande ; il ne ressort pas des grilles tarifaires établies par le comité syndical que les contributions ont été fixées pour compenser des niveaux de prix anormaux ou une situation d'oligopole ; les participations demandées aux collectivités adhérentes prennent la forme de « tarifications standardisées » qui combinent à la fois un droit d'entrée lié au nombre d'habitants, la facturation directe des prestations sollicitées et une contribution annuelle tenant compte des catégories de prestations, du type d'adhésion et du nombre d'habitants<sup>(276)</sup> ; elles reflètent essentiellement la nature, la quantité et la qualité des prestations réalisées, sans aucune « modulation en fonction de critères socioéconomiques »<sup>(277)</sup> ou de potentiel fiscal des adhérents ; de fait, il n'apparaît pas que des tarifications préférentielles seraient réservées « à un public qui ne peut normalement accéder aux services offerts par les entreprises commerciales exerçant une activité identique »<sup>(278)</sup> [critère du prix] ;
- le syndicat pratique un recrutement à l'échelle nationale, assimilable à une politique commerciale excédant manifestement « les besoins de l'information du public sur les services qu'il offre » [critère de la publicité]. Il est notamment rappelé que le syndicat compte 3 500 adhérents<sup>(279)</sup> fin 2015, soit une augmentation de 208 % depuis sa création. Les « prospects » en cours porteraient ses adhérents à 6 000 selon les éléments communiqués par son président. 12,6 % de ses clients-adhérents sont recrutés par les réunions d'informations organisées par le syndicat<sup>(280)</sup>. L'A.GE.D.I envisage, dans le cadre d'une stratégie commerciale pluriannuelle, d'étendre encore davantage l'éventail de sa clientèle, en visant « les grands comptes (communauté de

<sup>(273)</sup> Courrier du président du syndicat en date du 20 janvier 2014 à l'attention de la préfecture de Seine-et-Marne : cf. chapitre 4.4.5 du présent rapport.

<sup>(274)</sup> Cet aspect est d'ailleurs explicitement intégré à l'article 7 des statuts initiaux, devenu l'article 9 des statuts de 2011 de l'A.GE.D.I, selon lequel le syndicat « du fait de son activité est concurrentielle pour les entreprises commerciales de ce secteur » (cf. chapitre 4.4.1 du présent rapport).

<sup>(275)</sup> Compte-rendu du comité syndical du 28 février 2015 (cf. chapitre 4.4.5) : dans la perspective de la réforme territoriale, l'un des membres du comité syndical s'interroge pour savoir si le « syndicat n'est pas plus fragile dans les communes où il n'y a qu'un seul logiciel et si dans ce cas-là un effort commercial n'est pas à faire. (...) » Le même comité évoque également le positionnement de l'offre du syndicat par rapport aux autres éditeurs. À cette occasion son président précise que « les produits Magnus sont plus aboutis en ce qui concerne les grosses communes. Même si en prenant l'exemple de la commune nouvelle de Tinchebray nous nous sommes imposés. »

<sup>(276)</sup> Délibérations relatives aux tarifs appliqués par le syndicat A.GE.D.I : cf. chapitre 4.2.11 du présent rapport.

<sup>(277)</sup> Conseil d'État, 20 juin 2016, Centre départemental de Méjannes-le-Clap, req. n° 382975, concl. R. Victor.

<sup>(278)</sup> Conseil d'État, 20 juin 2016, Centre départemental de Méjannes-le-Clap, précité.

<sup>(279)</sup> Fichier des adhérents : cf. chapitre 4.2.2 du présent rapport

<sup>(280)</sup> Synthèse de l'enquête de satisfaction interne d'A.GE.D.I : cf. chapitre 4.4.5.

*communes, communauté d'agglomération, ...) (...). Il y aura deux types d'adhérents, les câblés et non les câblés. Les tablettes vont aussi être un support de plus en plus utilisé. L'avenir d'A.GE.D.I est là, car il y va y avoir des regroupements de communes. (...) Les petites collectivités ne vont pas disparaître mais se vider de leur substance »<sup>(281)</sup>.*

L'A.GE.D.I entre donc de plein droit dans le champ d'application de l'impôt sur les sociétés. Le fait que le service soit géré en régie directe et que son statut juridique de SPIC soit sujet à débat dans des contentieux en cours ne modifie en rien les conditions d'application de la loi fiscale.

→ **B. L'A.GE.D.I ne peut se prévaloir de l'exonération de l'impôt sur les sociétés prévue à l'article 207 du code général des impôts, eu égard à ses modalités de fonctionnement et à la nature de ses missions.**

Les régions et les ententes inter-régionales, les départements et les ententes interdépartementales, les communes, les syndicats de communes et les syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales ou de groupements de ces collectivités ainsi que leurs régies de services publics bénéficient d'une exemption formelle, en vertu de l'article 207, 1, 6° du code général des impôts.

Cette disposition permet d'exonérer d'impôt sur les sociétés les syndicats de communes, y compris dans l'hypothèse où ils gèrent « *un service qui, par son objet, relève d'une exploitation à but lucratif.* »<sup>(282)</sup>

Toutefois, ce régime d'exonération fait l'objet d'une appréciation stricte et limitative par le juge fiscal. Il en réserve le bénéfice aux régies locales ou organismes publics exploitant un « *service public que la collectivité territoriale a le devoir d'assurer, c'est-à-dire lorsque le service qu'elle exploite est **indispensable** à la satisfaction de **besoins collectifs** intéressant **l'ensemble des habitants** de la collectivité territoriale.* »<sup>(283)</sup> Tel peut être le cas, par exemple, des régies de distribution d'eau, de transports en commun, de traitement des ordures ménagères, etc.<sup>(284)</sup>

Le Conseil d'État a consacré cette solution pour la première fois par un arrêt du 16 janvier 1956<sup>(285)</sup>. Il a jugé que l'exonération d'impôt sur les sociétés à laquelle peuvent prétendre les régies locales ne peut s'appliquer qu'aux cas où « *dans le cadre de la collectivité locale envisagée, le service pris en charge est effectivement indispensable à la satisfaction des besoins collectifs du public* ». Cette solution a été réaffirmée à propos des dispositions de l'article 206 et des 6° et 6° bis du 1 de l'article 207 du code général des impôts dans leur rédaction en vigueur aussi bien par le juge du fond<sup>(286)</sup> que par le juge de cassation<sup>(287)</sup>. Elle a été également consacrée par la doctrine fiscale, ce qui permet aux contribuables de s'en prévaloir en cas de contrôle de l'administration<sup>(288)</sup>.

---

<sup>(281)</sup> Document interne synthétisant les conclusions de l'atelier « *L'avenir d'A.GE.D.I : incidence de la mutualisation. A.GE.D.I seul contre tous ou partenaire ?* » : cf. chapitre 6.5.1 du présent rapport.

<sup>(282)</sup> Conseil d'État, 7 mars 2012, *Commune de Saint-Cyprien*, req. n° 331970, concl. V. Daumas, Mentionné dans les tables du recueil Lebon.

<sup>(283)</sup> Conseil d'État, 7 mars 2012, *Commune de Saint-Cyprien*, préc.

<sup>(284)</sup> BOI-IS-CHAMP-30-60-20151202, Impôt sur les sociétés, Champ d'application et territorialité, Exonérations, Organismes publics, § 160.

<sup>(285)</sup> Conseil d'État, 16 janvier 1956, *Régie municipale des eaux minérales de Z.*, req. n°s 13019, 15018 et 15019, concl. M. Poussière ; Rec. CE, p. 17.

<sup>(286)</sup> CAA de Bordeaux, 20 mai 1997, *Régie autonome du marché d'intérêt national de Bordeaux-Brienne*, req. n° 94BX01708, concl. D. Peano, Mentionné dans les tables du recueil Lebon.

<sup>(287)</sup> Conseil d'État, 7 mars 2012, *Commune de Saint-Cyprien*, préc. ; Conseil d'État, 20 juin 2016, *Centre départemental de Méjannes-le-Clap*, req. n° 382975, concl. R. Victor.

<sup>(288)</sup> BOI-IS-CHAMP-10-60-20130304, Impôt sur les sociétés, Champ d'application et territorialité, § 380.

Comme l'explique le commissaire du Gouvernement Péano, dans ses conclusions sur une affaire intéressant la régie municipale du Marché de Bordeaux-Brienne, « *cette condition nouvelle par rapport aux textes alors applicables était, selon l'arrêt [du 16 janvier 1956], justifiée au motif qu'« il résulte tant de la combinaison des articles 3 et 4 du code général des impôts directs que des travaux préparatoires de l'article 37 de la loi du 31 décembre 1945 que seules peuvent bénéficier de l'exemption ainsi instituée les régies locales s'appliquant à des services publics que les départements et communes ont le devoir d'assurer* ». Sur le premier point quant à la portée dans le temps des interprétations de la loi fiscale donnée par le juge administratif, et pour reprendre la formulation de la note des « Grands arrêts de la jurisprudence fiscale » consacrée à cette question (éd. Sirey, coll. Droit public, obs. sous CE. Plén., 31 mars 1978, n° 1 683, Richard, p. 19), il serait faux de croire que toute modification de rédaction des textes relatifs à l'impôt en cause prive radicalement de portée la jurisprudence intervenue à propos de textes antérieurs. En est un exemple, la confirmation par l'arrêt de Section du Conseil d'État du 14 décembre 1979 (req. n° 1 798 : Dr. fisc. 1980, n° 15, comm. 869. concl. B. Martin Laprade ; Rec. CE. p. 469 : RJF 2180, n° 99, chron. J.-F. Verny, p. 42 s.) d'une interprétation relative à l'assiette de la TVA donnée sous l'empire d'une rédaction de l'article 267 du CGI antérieure à la transposition par la loi de la 6<sup>ème</sup> directive communautaire et donc profondément remaniée, dès lors que le législateur n'avait pas remis en cause la solution antérieurement adoptée. Faisant ici application de ces principes, il y a lieu d'examiner si le législateur, lorsqu'il a adopté la nouvelle rédaction codifiée aux articles 206 et 207 du code, a remis en cause l'interprétation jurisprudentielle des textes antérieurs. L'arrêt du Conseil d'État du 16 janvier 1956 précité fait référence, d'une part, au principe d'assujettissement à l'impôt posé par l'article 3-8° du code général des impôts directs, d'autre part, aux conditions d'exonération prévues à l'article 4 du même code dans sa rédaction issue de l'article 37 de la loi du 31 décembre 1945. L'article 3-8° du code général des impôts directs qui rendait passibles de l'impôt sur les bénéficiaires industriels et commerciaux, les organismes locaux ayant un caractère industriel et commercial est devenu, à la faveur du décret du 9 septembre 1948 portant réforme fiscale, le 1° de l'article 206 du CGI rendant passibles de l'impôt sur les sociétés les mêmes organismes se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif, mais ce changement d'origine décrétole ne concerne que le champ d'assujettissement à l'impôt. Quant à l'exonération, les dispositions anciennes de l'article 4 du code général des impôts directs issues de l'article 37 de la loi du 31 décembre 1945 ont été rétablies **en termes identiques** dans le nouveau CGI par l'article 44 de la loi de finances n° 53-79 du 7 février 1953 précitée. Ces textes n'ont pas été sensiblement modifiés depuis ces dates. En conséquence l'exégèse faite par le Conseil d'État, dans l'arrêt du 16 janvier 1956, porte sur une question de droit - les conditions d'exonération d'impôt sur les sociétés - dont les données n'ont pas été modifiées par le législateur : elle **conserve ainsi toute sa portée pratique aujourd'hui encore**. »<sup>(289)</sup>.

Sur ce fondement jurisprudentiel, ont été rangés au nombre des activités qui ne sont pas « indispensables à la satisfaction des besoins collectifs intéressant l'ensemble des habitants » :

- l'exploitation d'un casino, d'un domaine thermal<sup>(290)</sup>,
- la gestion d'un marché d'intérêt national<sup>(291)</sup>,
- la vente d'appareils de chauffage et de cuisine<sup>(292)</sup>,
- l'exploitation d'un théâtre<sup>(293)</sup> ou, encore, d'une buvette<sup>(294)</sup>,

<sup>(289)</sup> Concl. D. Peano, sur CAA de Bordeaux, 20 mai 1997, préc., Droit fiscal n° 7, 11 Février 1998, comm. 97.

<sup>(290)</sup> Conseil d'État, 16 janvier 1956, Régie municipale des eaux minérales de Z., req. n°s 13019, 15018 et 15019, concl. M. Poussière ; Rec. CE, p. 17.

<sup>(291)</sup> CAA de Bordeaux, 20 mai 1997, Régie autonome du marché d'intérêt national de Bordeaux-Brienne, req. n° 94BX01708, concl. D. Peano, Mentionné dans les tables du recueil Lebon.

<sup>(292)</sup> BOI-IS-CHAMP-10-60-20130304, Impôt sur les sociétés, Champ d'application et territorialité, § 380.

<sup>(293)</sup> Rép. min. Pommier : JOAN Q, 20 mars 1958, n° 8737, p. 1735.

<sup>(294)</sup> Rép. min. Le Basseur : JO Sénat Q, 2 oct. 1963, n° 3570, p. 2053.

- l'exploitation des services de remontées mécaniques<sup>(295)</sup>,
- l'exploitation d'un port de plaisance<sup>(296)</sup>,
- l'exploitation d'un laboratoire d'analyses chimiques et microbiologiques<sup>(297)</sup>.

**En l'espèce, l'A.GE.D.I est formellement un syndicat de communes constitué exclusivement de collectivités territoriales, le syndicat développant son activité auprès d'autres structures que celles pouvant adhérer.** Cet état de fait ne suffit pas pour permettre l'application de l'exonération prévue à l'article 207 précité. Il faut encore rechercher s'il gère un service :

- qui apparaisse « indispensable », à défaut d'autre procédé permettant d'obtenir un résultat analogue ;
- qui satisfasse des « besoins collectifs » de la population ;
- qui intéresse « l'ensemble des habitants » des communes membres du syndicat, ce qui implique notamment l'existence d'un intérêt public local.

**Il est clair que ces conditions ne sont pas réunies :**

- Le syndicat fournit une offre de prestations de services à laquelle peut se substituer une offre privée concurrente. La fourniture de logiciels et matériels informatiques, bureautiques et télématiques, l'assistance technique à l'exploitation des logiciels ou, encore, les prestations de formation en direction des élus et des secrétaires de mairies peuvent être obtenues par d'autres moyens que par l'intervention d'une personne publique. Les services d'édition de logiciels sont habituellement délivrés par le secteur marchand. Il n'existe pas moins de 34 éditeurs de logiciels pour la gestion informatisée des opérations budgétaires et comptables locales dans les nomenclatures M14 et M4<sup>(298)</sup>. Il en va de même des prestations de formation professionnelle ou d'accompagnement juridique proposées par le syndicat<sup>(299)</sup>. Dans ces conditions, il est difficile de considérer que l'A.GE.D.I rend un service indispensable que ses adhérents ne pourraient obtenir autrement.
- L'activité du syndicat ne répond pas davantage à l'expression d'un besoin collectif du public. « *Les besoins collectifs désignent ceux qui sont communs à l'ensemble de la population par opposition à ceux qui ne concernent que telle ou telle catégorie d'intéressés. Raisonnablement, il y a lieu de penser que peuvent bénéficier de l'exonération d'impôt, les services qui s'adressent à l'ensemble de la population concernée et non pas ceux qui sont réservés à une catégorie particulière d'utilisateurs* »<sup>(300)</sup>. L'objet statutaire du syndicat vise à satisfaire essentiellement les besoins logistiques ou techniques des services administratifs des communes membres. En pratique, les prestations fournies ne bénéficient qu'aux personnels des collectivités ou à leurs élus.

<sup>(295)</sup> BOI-IS-CHAMP-10-60-20130304, Impôt sur les sociétés, Champ d'application et territorialité, § 390

<sup>(296)</sup> Rép. min. Mourrut : JOAN Q, 3 mars 2009, n° 18664, p. 2040

<sup>(297)</sup> CAA de Douai, 30 déc. 2003, Commune du Havre, req. n° 01DA00011 ; concl. J. Michel

<sup>(298)</sup> Données de la mission « déploiement de la dématérialisation » de la DGFIP : cf. chapitre 6.4 du présent rapport.

<sup>(299)</sup> Comme l'indiquent les décisions de l'Autorité de la concurrence n° 10-DCC-79 du 22 juillet 2010 relative à la *prise de contrôle de La Compagnie de Formation Chezy*, §§ 37 à 40, p. 7 et 8, et n° 13-DCC-150 du 29 octobre 2013 relative à l'*acquisition du contrôle exclusif du groupe Moniteur par Infopro Digital*, §§ 32 à 35, p. 6, le marché de la formation professionnelle continue se caractérise par la multiplicité et « *la diversité des acteurs* » qui y interviennent. L'avis n° 08-A-10 du 18 juin 2008 du Conseil de la concurrence indique que « *45 777 établissements dispensateurs de formation ont effectivement réalisé des actions de formation professionnelle, ce qui représente un chiffre d'affaires global de 8,8 milliards d'euros.* »

<sup>(300)</sup> Concl. D. Peano, sur CAA de Bordeaux, 20 mai 1997, préc., Droit fiscal n° 7, 11 Février 1998, comm. 97.

Le cahier des charges du logiciel de gestion technique du syndicat fait apparaître le profil type de la clientèle ciblée : il s'agit pour l'essentiel des personnels des structures administratives publiques, également privées, qui souhaitent s'équiper de logiciels spécialisés et de matériels informatiques<sup>(301)</sup>. L'offre de service exposée par les statuts et le règlement intérieur du syndicat est ainsi orientée, de façon prédominante, sur des prestations informatiques et administratives destinés aux élus et agents en charge de la « gestion de collectivités publiques »<sup>(302)</sup>. L'A.GE.D.I est ainsi davantage tournée vers la satisfaction de besoins professionnels que vers celle des « besoins collectifs » du grand public qui n'a pas accès à ces services et offre ses prestations à des entités privées.

- L'A.GE.D.I n'a pas de vocation locale. Il inscrit son développement dans le cadre d'une approche nationale. Selon les données figurant dans son fichier adhérent, le syndicat compte 3 547 adhérents au 31 décembre 2015, répartis dans plusieurs départements et territoires d'outre-mer<sup>(303)</sup>. Depuis sa création, l'A.GE.D.I ne dispose d'aucun périmètre défini et fixe et n'inscrit son activité dans aucun schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), depuis que ceux-ci sont devenus les outils privilégiés de rationalisation de l'intercommunalité. Le nombre de ses adhérents-clients varie continuellement, un client de l'A.GE.D.I emportant, sauf exception, son adhésion au syndicat dès lors qu'il lui achète un service, une prestation ou un logiciel. Selon les termes mêmes du président du syndicat dans un courrier adressé à la préfecture de Seine-et-Marne, « *des collectivités sont devenues adhérentes simplement pour un service, une prestation ou un logiciel, par exemple, le logiciel cadastral Cad Com ou le logiciel de gestion des cimetières, ou au contraire pour une multitude d'applications ou de services parmi l'offre « complète » du syndicat A.GE.D.I.* »<sup>(304)</sup> Ces précisions font ressortir avec netteté l'absence d'intérêt local des activités du syndicat et l'existence de relations transitoires qui évoluent au gré des opportunités commerciales.

L'A.GE.D.I ne semble donc pas fondée à se prévaloir de l'exonération prévue par l'article 207, 1, 6° du code général des impôts. L'administration fiscale n'a pas été sollicitée pour statuer sur le régime fiscal applicable au futur syndicat<sup>(305)</sup>.

→ **C. L'A.GE.D.I ne peut bénéficier de la franchise d'impôts commerciaux prévue au 1 bis du 206 du code général des impôts.**

En matière d'impôt sur les sociétés, le seuil de franchise est fixé à 61 145 € pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2015. Le dispositif de la franchise des impôts commerciaux ne s'applique qu'à certains organismes limitativement énumérés :

- aux associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ;
- aux associations régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ;
- aux fondations reconnues d'utilité publique ;
- aux fondations d'entreprises ;
- aux congrégations religieuses (y compris les établissements publics des cultes d'Alsace et de Moselle) ;

<sup>(301)</sup> Cahier des charges du logiciel de gestion technique du syndicat, p. 7 : cf. chapitre 4.2.6 du présent rapport.

<sup>(302)</sup> Règlements intérieurs du syndicat : cf. chapitre 4.4.3 du présent rapport.

<sup>(303)</sup> Fichier des adhérents produit en réponse au point 1.4.1 du questionnaire : cf. chapitre 4.2.2 du présent rapport.

<sup>(304)</sup> Courrier du président du syndicat en date du 20 janvier 2014, à l'attention de la préfecture de Seine-et-Marne : cf. chapitre 4.4.5 du présent rapport.

<sup>(305)</sup> Courriel en date 13 juillet 2016 du bureau JD2C Régime fiscal des dons et du mécénat, Contentieux et cours gracieux relatifs aux taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées, Ministère de l'économie et des finances.

- aux syndicats régis par les dispositions de l'article L. 2131-1 à l'article L. 2136-2 du code du travail ;
- aux fonds de dotation ;
- et aux comités d'entreprise.

Les syndicats de communes ne sont pas visés par ces dispositions.

L'application de la franchise est subordonnée au respect de trois conditions cumulatives<sup>(306)</sup> :

- la gestion de l'organisme doit rester désintéressée ;
- les activités non lucratives de l'organisme doivent rester significativement prépondérantes ;
- le montant des recettes d'exploitation encaissées au cours de l'année civile au titre des activités lucratives ne doit pas excéder 61 145 €.

L'A.GE.D.I ne satisfait pas deux de ces conditions. Entre 2012 et 2015, ses recettes d'exploitation oscillent entre 1,7 M€ et 3,1 M€. **Ses activités lucratives constituent l'essentiel de son chiffre d'affaires et sont prépondérantes.** Le syndicat ne peut donc pas bénéficier de la franchise d'impôts commerciaux prévue au 1 bis du 206 du code général des impôts. **Par ailleurs, même si la gestion du syndicat est désintéressée, il est rappelé que le syndicat distribue depuis plusieurs années à son président et ses vice-présidents des indemnités de manière irrégulière.**

**II. L'A.GE.D.I exerce « à titre habituel une activité professionnelle non salariée », imposable comme telle à la cotisation foncière des entreprises et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.**

→ **A. L'A.GE.D.I entre le champ d'application de la cotisation foncière des entreprises et ne bénéficie d'aucune exonération générale au titre de ses activités.**

L'article 1447 du code général des impôts dispose que la cotisation foncière des entreprises (CFE) est « *due chaque année par les personnes physiques ou morales [...] qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée* ».

Pour être imposable à la CFE, l'activité doit répondre simultanément aux trois caractéristiques suivantes<sup>(307)</sup> :

- elle doit présenter un caractère habituel ;
- elle ne doit pas être rémunérée par un salaire ;
- elle doit être exercée à titre professionnel, ce qui exclut les activités sans but lucratif.

Pour l'A.GE.D.I, les deux premières conditions n'emportent aucune difficulté :

- les actes qui caractérisent son activité sont effectués de façon continue dans le temps ;
- son exploitation est indépendante et s'effectue en dehors de toute relation de salariat.

---

<sup>(306)</sup> BOI-IS-CHAMP-10-50-20-20-20160406, Impôt sur les sociétés, Champ d'application et territorialité, § 30.

<sup>(307)</sup> BOI-IF-CFE-10-20-20-10-20151202, Cotisation foncière des entreprises - Activités passibles de la cotisation foncière des entreprises, § 10.

La condition tenant à l'absence de caractère lucratif s'apprécie selon les mêmes règles qu'en matière d'impôt sur les sociétés<sup>(308)</sup>. Une personne morale de droit public « *exerce une activité professionnelle non salariée dans la mesure où les biens et services produits sont livrés, moyennant rémunération, à des tiers* »<sup>(309)</sup>.

Tel est le cas de l'A.GE.D.I. Comme cela a déjà été indiqué, le syndicat intervient manifestement sur un secteur concurrentiel, dans des conditions identiques à des entreprises privées.

Aux termes du 1° de l'article 1449 du même code, « *les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes de l'État* » sont exonérés de la CFE « *pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique, quelle que soit leur situation à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée* ».

En l'espèce, les activités exercées par l'A.GE.D.I ne présentent pas « *de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique.* » Elles ne constituent pas non plus l'accessoire ou le prolongement indispensable de telles activités.

Le syndicat est donc, en principe, redevable de la cotisation foncière des entreprises.

→ **B. L'A.GE.D.I aurait dû être également assujetti à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).**

Les articles 1586 *ter* et suivants du code général des impôts prévoient l'assujettissement à la CVAE des entreprises qui sont situées dans le champ d'application de la CFE et dont le chiffre d'affaires réalisé au cours d'un exercice est supérieur à 152 500 €.

L'A.GE.D.I entre bien dans le champ d'application de la CFE. Entre 2012 et 2015, son chiffre d'affaires n'a jamais été inférieur à 1 886 863,86 €.

L'A.GE.D.I n'étant pas exonéré de CFE, il ne peut pas l'être au regard des règles régissant la CVAE.

→ **C. Pas plus qu'en matière d'impôt sur les sociétés, l'A.GE.D.I ne peut bénéficier de la franchise de cotisation foncière des entreprises.**

En application du II de l'article 1447 du code général des impôts, la franchise de cotisation foncière des entreprises s'applique aux organismes limitativement énumérés au 1 bis du 206 du code général des impôts :

- aux associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ;
- aux associations régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ;
- aux fondations reconnues d'utilité publique ;
- aux fondations d'entreprises ;
- aux congrégations religieuses (y compris les établissements publics des cultes d'Alsace et de Moselle) ;

---

<sup>(308)</sup> Cf. Concl. P. Martin, sur CE, 15 avril 1991, Association Profor BTP, req. n° 77075-77076 : « votre jurisprudence relative à la nature lucrative des activités d'une personne morale a fixé des principes communs en matière d'impôt sur les sociétés, de taxe professionnelle et de TVA » ; cf. BOI-IF-CFE-10-20-20-20160406, Cotisation foncière des entreprises - Activités passibles de la cotisation foncière des entreprises, § 20 : « Le point de savoir si une activité est ou non lucrative dépend des conditions dans lesquelles elle est exercée. Il convient donc d'examiner ces conditions, dans chaque cas particulier, en fonction de la situation de droit et de fait. **Sur la détermination du caractère lucratif d'une activité, il convient de se reporter aux règles applicables en matière d'impôt sur les sociétés.** »

<sup>(309)</sup> Conseil d'État, Plén., 4 juillet 1986, *Commune de Brest*, req. n° 50789-50847, Rec. Lebon, p. 190, concl. Racine.

- aux syndicats régis par les dispositions de l'article L. 2131-1 du code du travail à l'article L. 2136-2 du code du travail ;
- aux fonds de dotation ;
- et aux comités d'entreprise.

Les syndicats de communes ne sont pas visés par ces dispositions.

Par ailleurs, les recettes d'exploitation encaissées par l'A.GE.D.I au cours de chaque année entre 2012 et 2015 excèdent le seuil de 61 145 €. Pas plus qu'en matière d'impôt sur les sociétés, l'A.GE.D.I ne peut pas bénéficier de la franchise de cotisation foncière des entreprises.

**En conclusion, il ressort de cette analyse que le syndicat A.GE.D.I, sous réserve de l'appréciation des services fiscaux et du juge du fonds saisi par exemple d'un litige, est bien redevable de l'impôt sur les sociétés et des impôts économiques locaux.**

## Annexe n° 3 : Situation financière du syndicat A.GE.D.I

### 1.1 – La capacité d'autofinancement Brute

(en €)	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	2 019 140	1 886 864	2 478 489	3 467 976	19,8 %
+ redevances versées par les fermiers et concessionnaires	0	0	0	0	N.C.
<b>= Ressources d'exploitation</b>	<b>2 019 140</b>	<b>1 886 864</b>	<b>2 478 489</b>	<b>3 467 976</b>	19,8 %
+ Production stockée (+) ou déstockée (-)	0	0	0	0	N.C.
+ Production immobilisée	0	0	0	0	N.C.
<b>= Produit total</b>	<b>2 019 140</b>	<b>1 886 864</b>	<b>2 478 489</b>	<b>3 467 976</b>	19,8 %
- Consommations intermédiaires	283 316	351 835	508 825	517 428	22,2 %
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	0	5 835	7 972	8 065	N.C.
<b>= Valeur ajoutée</b>	<b>1 735 824</b>	<b>1 529 194</b>	<b>1 961 692</b>	<b>2 942 483</b>	19,2 %
<i>en % du produit total</i>	86,0 %	81,0 %	79,1 %	84,8 %	
- Charges de personnel	1 150 571	1 358 066	1 520 274	1 523 581	9,8 %
+ Subvention d'exploitation	0	0	0	0	N.C.
+ Autres produits de gestion	19 396	20 203	25 330	25 650	9,8 %
- Autres charges de gestion	66 402	63 303	63 173	71 444	2,5 %
<b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>538 248</b>	<b>128 027</b>	<b>403 576</b>	<b>1 373 108</b>	36,6 %
<i>en % du produit total</i>	26,7 %	6,8 %	16,3 %	39,6 %	
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 12 827	- 11 840	- 10 853	- 9 867	- 8,4 %
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0	N.C.
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	- 675	- 13 552	- 20 977	- 20 187	210,4 %
<b>= Caf brute avant impôts sur bénéfices</b>	<b>524 746</b>	<b>102 636</b>	<b>371 745</b>	<b>1 343 054</b>	36,8 %
- Impôts sur les bénéfices et assimilés	0	0	0	0	N.C.
<b>= Caf brute</b>	<b>524 746</b>	<b>102 636</b>	<b>371 745</b>	<b>1 343 054</b>	36,8 %
<i>en % du produit total</i>	26,0 %	5,4 %	15,0 %	38,7 %	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

### 1.2. – La structure des produits et des charges de gestion courante

(en €)	2012	2013	2014	2015	Structure moyenne
Ventes de produits, services et marchandises	2 019 140	1 886 864	2 478 489	3 467 976	99,1 %
+ Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	0	0	0	0	0,0 %
+ Subventions d'exploitation	0	0	0	0	0,0 %
+ Autres produits de gestion courante (hors redevances)	19 396	20 203	25 330	25 650	0,9 %
+ Produits financiers et gains de change (réels)	0	0	0	0	0,0 %
<b>= Produits de gestion courante</b>	<b>2 038 536</b>	<b>1 907 067</b>	<b>2 503 819</b>	<b>3 493 625</b>	
<i>Subventions d'exploitation en % des produits de gestion courantes</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
<i>Subventions d'exploitation en % du produit total</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	

(en €)	2012	2013	2014	2015	Structure moyenne
Charges à caractère général	283 316	351 835	508 825	517 428	22,1 %
+ Charges de personnel	1 150 571	1 358 066	1 520 274	1 523 581	73,8 %
+ Autres charges de gestion	66 402	63 303	63 173	71 444	3,5 %
+ Charges d'intérêt et pertes nettes de change (réelles)	12 827	11 840	10 853	9 867	0,6 %
<b>= Charges courantes</b>	<b>1 513 115</b>	<b>1 785 044</b>	<b>2 103 125</b>	<b>2 122 319</b>	
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	76,0 %	76,1 %	72,3 %	71,8 %	
<i>Intérêts / charges courantes</i>	0,8 %	0,7 %	0,5 %	0,5 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

(Suite de l'annexe n° 3 : Situation financière du syndicat A.GE.D.I)

## 2.1 – Le stock de dettes

(en €)	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1 <sup>er</sup> janvier	346 667	320 000	293 333	266 667	- 8,4 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	26 667	26 667	26 667	26 667	0,0 %
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	N.C.
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	0	0	N.C.
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	0	N.C.
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	N.C.
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>320 000</b>	<b>293 333</b>	<b>266 667</b>	<b>240 000</b>	<b>- 9,1 %</b>
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA et le BP	1 940 265	1 446 594	1 657 555	2 860 507	13,8 %
<b>= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA et BP</b>	<b>- 1 620 265</b>	<b>- 1 153 261</b>	<b>- 1 390 888</b>	<b>- 2 620 507</b>	<b>17,4 %</b>
Montant des emprunts refinancés dans l'année	0	0	0	0	
<b>Principaux ratios d'alerte</b>					
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Var. annuelle moyenne</b>
Annuité en capital de la dette	26 667	26 667	26 667	26 667	0,0 %
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	12 827	11 840	10 853	9 867	- 8,4 %
<b>= Annuité totale de la dette</b>	<b>39 493</b>	<b>38 507</b>	<b>37 520</b>	<b>36 533</b>	<b>- 2,6 %</b>
Encours de dette au 31 décembre	320 000	293 333	266 667	240 000	- 9,1 %
<b>Capacité de désendettement en années (dette / Caf brute)</b>	<b>0,6</b>	<b>2,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>	
Encours de dette net de trésorerie, hors comptes de rattachement au 31 décembre	- 1 620 265	- 1 153 261	- 1 390 888	- 2 620 507	17,4 %
<b>Capacité de désendettement, trésorerie incluse hors compte de rattachement, en années (dette nette de trésorerie / Caf brute)</b>	<b>- 3,09</b>	<b>- 11,24</b>	<b>- 3,74</b>	<b>- 1,95</b>	
Taux d'intérêt apparent de la dette	4,01 %	4,04 %	4,07 %	4,11 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

(Suite de l'annexe n° 3 : Situation financière du syndicat A.GE.D.I)

## 2.2 – Le fonds de roulement

au 31 décembre (en €)	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Dotations et réserves	4 007 222	4 384 528	4 308 646	4 476 251	3,8 %
<i>dont plus-values de cessions</i>	4693,82	4693,82	4693,82	4693,82	0,0 %
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	N.C.
+/- Résultat d'exploitation	377 305	-75 882	167 605	1 140 586	44,6 %
+ Subventions d'investissement	92 800	113 600	109 600	105 600	4,4 %
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	N.C.
+ Provisions réglementées et amortissements dérogatoires	0	0	0	0	N.C.
+ Provisions pour risques et charges	0	0	0	0	N.C.
<b>= Ressources propres élargies</b>	<b>4 477 328</b>	<b>4 422 246</b>	<b>4 585 851</b>	<b>5 722 437</b>	<b>8,5 %</b>
+ Dettes financières (hors obligations)	320 000	293 333	266 667	240 000	- 9,1 %
+ Emprunts obligataires remboursables <i>in fine</i>	0	0	0	0	N.C.
+ Autres emprunts obligataires	0	0	0	0	N.C.
<b>= Ressources stables (E)</b>	<b>4 797 328</b>	<b>4 715 579</b>	<b>4 852 517</b>	<b>5 962 437</b>	<b>7,5 %</b>
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	2 739 534	3 089 601	3 106 709	2 947 853	2,5 %
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	33 486	56 421	99 008	97 912	43,0 %
<i>dont immobilisations corporelles</i>	2 706 048	3 033 180	3 007 702	2 849 941	1,7 %
<i>dont immobilisations financières</i>	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations en cours nettes des immo reçues	0	0	0	0	N.C.
+ Encours de production et travaux stockés (hors marchandises et terrains nus)	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations reçues au titre d'une affectation en cas de régie personnalisée	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers	0	0	0	0	N.C.
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	0	N.C.
<b>= Emplois immobilisés (F)</b>	<b>2 739 534</b>	<b>3 089 601</b>	<b>3 106 709</b>	<b>2 947 853</b>	<b>2,5 %</b>
<b>= Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>2 057 794</b>	<b>1 625 978</b>	<b>1 745 808</b>	<b>3 014 584</b>	<b>13,6 %</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	496,4	332,5	303,0	518,5	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

## 2.3. – La trésorerie

au 31 décembre (en €)	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	2 057 794	1 625 978	1 745 808	3 014 584	13,6 %
- Besoin en fonds de roulement global	117 528	179 384	88 253	154 077	9,4 %
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>1 940 265</b>	<b>1 446 594</b>	<b>1 657 555</b>	<b>2 860 507</b>	<b>13,8 %</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	468,0	295,8	287,7	492,0	
<i>dont trésorerie active</i>	1 940 265	1 446 594	1 657 555	2 860 507	13,8 %
<i>dont trésorerie en banque</i>	0	0	0	0	N.C.
<i>dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	N.C.

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

## GLOSSAIRE DES SIGLES

<b>A.GE.D.I</b>	Agence de gestion et de développement informatique
<b>A.GE.D.I</b>	Association de gestion et de développement informatique
<b>Adullact</b>	Association des développeurs et des utilisateurs de logiciels libres pour les administrations et les collectivités territoriales
<b>AED</b>	Autorité d'enregistrement déléguée
<b>AFR</b>	Association foncière de remembrement
<b>ASA</b>	Association syndicale autorisée
<b>CDD</b>	Contrat à durée déterminée
<b>CDI</b>	Contrat à durée indéterminée
<b>CFE</b>	Cotisation foncière des entreprises
<b>DGCL</b>	Direction générale des collectivités locales
<b>DGFIP</b>	Direction générale des finances publiques
<b>DOB</b>	Débat d'orientation budgétaire
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunal
<b>GTI</b>	Gestion technique interne
<b>IS</b>	Impôt sur les sociétés
<b>MDD</b>	Mission de déploiement de la dématérialisation
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>SCOP</b>	Société coopérative et participative
<b>SCOT</b>	Schéma de cohérence territorial
<b>SDCI</b>	Schéma départemental de coopération intercommunale
<b>TA</b>	Tribunal administratif
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée