



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

La Présidente

Nantes, le 15 novembre 2011

Référence à rappeler : 2011-134

Monsieur le Président,

Je vous ai adressé par lettre du 14 octobre 2011, le rapport d'observations définitives pour les années 2005 et suivantes concernant la gestion du Syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Vendée, que vous administrez.

Le délai d'un mois imparti par la loi pour répondre aux observations de la chambre étant expiré, la procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport, complété de votre réponse.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, ce rapport, accompagné de votre réponse, doit être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donner lieu à un débat.

A compter de la date de cette réunion, que je vous serais obligée de me faire connaître, la communication du rapport complété des réponses à toute personne en faisant la demande est de droit. J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Directeur départemental des finances publiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Pour la présidente empêchée,
Le président de section,

Patrick BONNAUD

Monsieur Jean-Claude MERCERON
Président du Syndicat départemental
d'énergie et d'équipement de la Vendée
3, rue du Maréchal Juin
85036 LA ROCHE-SUR-YON CEDEX



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

La Présidente

Nantes, le 14 octobre 2011

**GREFFE N° 2011-134
011L030-1/PA**

**Observations définitives concernant la gestion du
Syndicat départemental d'énergie et d'équipement
de la Vendée (SyDEV)**

Années 2005 et suivantes

Principales observations du rapport

S'appuyant sur un savoir faire reconnu et une forte réactivité dans l'exercice de ses nombreuses compétences, le SyDEV occupe une position forte sur l'ensemble des questions énergétiques en Vendée. Réunissant l'ensemble des communes vendéennes, il remplit pleinement l'objectif de la loi du 7 décembre 2006 d'une autorité organisatrice unique sur le territoire départemental.

Dans le domaine de l'électricité, ce dynamisme s'accompagne toutefois d'un partage déséquilibré de la maîtrise d'ouvrage et d'une tentative d'accroissement des ressources poussée à l'excès, allant jusqu'au contentieux, au détriment du concessionnaire. Si le SyDEV et ERDF, son concessionnaire, ont retrouvé les voies et moyens d'une normalisation de leurs rapports, la multiplication des litiges sur la période 2005-2010, au-delà des coûts induits, témoigne d'une gestion opaque et désordonnée de leurs relations.

Ces difficultés désormais réglées, le syndicat devra rester attentif à ne pas retomber dans ces travers d'autant que, en dépit de l'importance des investissements consentis sur la concession, la qualité et la sécurité de la distribution électrique restent localement perfectibles en Vendée. Leur amélioration suppose donc un partenariat renforcé entre les deux parties dans une programmation des travaux au plus près des véritables besoins. Ce partenariat devrait permettre aussi à l'autorité concédante de disposer d'informations plus complètes sur la concession. Il est constaté que l'absence ou l'imprécision de certaines informations dans les comptes rendus d'activité du concessionnaire ne lui permettent pas d'exercer sa mission de contrôle correctement.

Le programme d'actions communes récemment élaboré et s'inscrivant dans le cadre d'une coopération rénovée a produit ses premiers effets. Des échanges ont eu lieu sur l'état du contrat de concession et ses adaptations possibles.

La gestion budgétaire et comptable est satisfaisante. L'établissement doit toutefois rester vigilant à maîtriser ses dépenses de gestion courante, notamment celles de personnel. Les évolutions défavorables constatées sur la période sous revue constituent un élément de rigidité face au repli du volume d'affaires.

Le syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Vendée (SyDEV) rassemble les 282 communes du département et dispose d'une compétence en matière énergétique sur tout le territoire vendéen. Il a concédé une partie de ses attributions.

Le bilan du syndicat dépasse le milliard d'euros, ses dépenses courantes de gestion atteignent 11 M€ en 2009 et son résultat (hors redevance du concessionnaire) 3,5 M€. Ses dépenses réelles d'investissement ont représenté 457 M€ sur la période 2004-2009. Il employait 85 salariés en 2009.

Le périmètre du contrôle mené par la chambre a porté sur les suites du précédent contrôle, la fiabilité des comptes et l'analyse financière, les missions exercées au regard des statuts, ainsi que sur les relations entre l'autorité concédante (le SyDEV) et le concessionnaire (ERDF) dans le cadre de la concession d'électricité qui les lie dans le département de la Vendée.

Ce contrôle est coordonné avec le contrôle d'autres syndicats d'électricité de la région des Pays de la Loire, diligenté par la chambre, et s'inscrit dans le cadre plus global d'une enquête nationale conduite par les juridictions financières sur les concessions de distribution d'électricité.

SOMMAIRE

1	L'organisation des compétences en matière d'énergie et d'équipement en Vendée	3
1.1	Présentation du SyDEV	3
1.2	L'organisation territoriale	3
1.3	L'exercice des compétences statutaires	4
2	La situation budgétaire et financière	5
2.1	L'information financière et la sincérité des comptes	5
2.2	La section de fonctionnement	5
2.3	La section d'investissement	6
2.4	Le bilan	8
3	Les relations avec le concessionnaire ERDF	8
3.1	Les caractéristiques de la concession en Vendée	8
3.2	Le contrôle de la concession	13
3.3	Les dispositions comptables et financières de la concession	16
3.4	Les contentieux avec ERDF	21

1 L'organisation des compétences en matière d'énergie et d'équipement en Vendée

1.1 Présentation du SyDEV

Le Syndicat départemental d'énergie et d'équipement (SyDEV), créé par arrêté préfectoral du 1^{er} juillet 1950, est propriétaire des réseaux vendéens de distribution d'électricité (Basse et Moyenne Tension) et de gaz. Ses missions, centrées sur les réseaux électriques, l'éclairage public, la desserte gazière et le contrôle des concessionnaires, se sont étendues à l'achat groupé d'énergie, au développement des énergies renouvelables, et aux actions de maîtrise de la demande en énergie en faveur des communes. Réunissant l'ensemble des communes du département de la Vendée, le SyDEV répond à l'objectif de la loi du 7 décembre 2006 d'une autorité organisatrice unique sur le territoire départemental.

Il est présidé, depuis décembre 2000, par M. Jean-Claude Merceron, sénateur de Vendée, et vice-président de la Fédération Nationale des Collectivités Concéderes et Régies (FNCCR). La direction de l'établissement est assurée depuis 1995 par M. Philippe Batot, ingénieur en chef.

En 1992, le SyDEV a signé un contrat de concession avec EDF afin de lui confier la gestion de la distribution publique de l'électricité sur le territoire vendéen. Deux autres contrats de concession ont été passés avec GDF et Sorégies SEML pour la distribution du gaz, soit dans le cadre monopolistique de la concession historique, soit dans le cadre de délégations de service public.

En 2002, dans la perspective de séparation juridique des personnes morales chargées de la production et de la fourniture d'énergie, le SyDEV a créé la Régie d'Electricité de Vendée (la REVe), dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Sa vocation première a été de développer et d'exploiter les installations de production d'électricité générée par les parcs éoliens vendéens¹. Elle assure également la mise en œuvre d'un programme de réalisations de centrales photovoltaïques au sol ou sur les toitures de bâtiments communaux.

Reconnu pour son savoir-faire et sa forte réactivité, le SyDEV apporte une contribution remarquable au développement énergétique de la Vendée en inscrivant ses actions dans le respect des préoccupations environnementales.

1.2 L'organisation territoriale

Avant la modification des statuts intervenue en 2010, le SyDEV avait le statut d'un syndicat mixte fermé auquel adhéraient les 21 syndicats primaires et deux communes, l'île d'Yeu et les Sables d'Olonne.

Lors du précédent contrôle, la chambre avait émis des réserves sur le maintien de ces syndicats alors même que toutes leurs compétences avaient été transférées au SyDEV. Faisant suite à ce contrôle, il a été mis un terme au versement à leur profit d'une subvention de fonctionnement. Corrélativement, le versement d'indemnités aux présidents de ces syndicats a également cessé.

¹ Actuellement, la REVe compte 36 éoliennes réparties sur 6 parcs, ce qui représente près de 50 MW de puissance installée.

En mai 2006, l'assemblée générale du SyDEV a approuvé le principe de la transformation des syndicats primaires en comités consultatifs locaux mais, malgré l'accord de principe des instances, la dissolution des syndicats locaux n'a pas, alors, abouti. Le SyDEV a justifié cet ajournement d'une part par la complexité de la procédure de dissolution telle que prévue à l'article L. 5212-33 du CGCT et d'autre part par la position de certaines communes qui envisageaient alors de ne pas adhérer au syndicat départemental, ce qui aurait été contraire à l'effet recherché de simplification de l'intercommunalité.

Une bonne anticipation de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a permis, enfin, d'aboutir sur ce dossier. Par arrêté préfectoral du 22 décembre 2010, les statuts du SyDEV ont été modifiés et les syndicats primaires ont été dissous par arrêtés du 23 décembre 2010.

1.3 L'exercice des compétences statutaires

Les statuts du SyDEV ont été modifiés à plusieurs reprises depuis sa création. Les deux dernières modifications, outre celle, déjà mentionnée de 2010, datent de 2001 et 2005.

Au titre de ses compétences obligatoires, le SyDEV exerce, aux lieux et place de tous ses adhérents, toutes les compétences relatives à la production et à la distribution d'énergie électrique. Il dispose ainsi de la propriété et exerce la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des travaux sur le réseau électrique et a le droit de passer tout contrat de concession ou convention relatifs à l'exploitation du service de distribution d'énergie électrique.

Les statuts définissent un grand nombre de compétences « à la carte » : la distribution du gaz, les communications téléphoniques, la création et l'exploitation des réseaux et infrastructures de télécommunications, radiodiffusion et télévision, la maîtrise d'ouvrage des investissements sur les installations d'éclairage public, d'illuminations et d'éclairage des infrastructures sportives ainsi que, à compter du 1^{er} janvier 2006, la maintenance et le fonctionnement de ces installations et la maîtrise d'ouvrage des investissements sur les installations de signalisation lumineuse ainsi que la maintenance et le fonctionnement de ces installations.

Conformément aux statuts, ces compétences ont été transférées à la demande des adhérents. Pour les organismes non adhérents, le SyDEV intervient en tant que mandataire, conducteur d'opération ou assistant à un maître d'ouvrage.

Les autres compétences statutaires concernent la réalisation d'actions ou d'opérations ponctuelles. Ces actions peuvent porter sur l'éclairage (scénographie, sonorisation, manifestations ponctuelles...) et sur l'aide au choix énergétique. Enfin, le comité syndical a décidé en février 2005 d'organiser le groupement d'achat d'énergie électrique pour l'éclairage public des collectivités vendéennes et d'en assurer la coordination.

Au total, il est constaté que les compétences statutaires sont mises en œuvre, à l'exception néanmoins de celle relative à la communication électronique qui ne sera exercée que lors du déploiement du très haut débit.

2 La situation budgétaire et financière

2.1 L'information financière et la sincérité des comptes

L'information financière

Compte tenu des modifications apportées lors de la réforme de l'instruction comptable M14 au 1^{er} janvier 2006, seule la production des documents exigibles depuis cette date a été examinée. A ce titre, il est constaté que les dispositions relatives au débat d'orientation budgétaire et à la présentation des documents budgétaires sont respectées.

Les rattachements de charges et de produits

Depuis 2006, le montant des charges rattachées représente des volumes importants (entre 12 % et 22 % des réalisations), ce qui traduit une nette augmentation par rapport aux exercices précédents. En dépit de cette progression, les rattachements relatifs aux achats d'énergie pour assurer la fourniture d'électricité destinée à l'éclairage public restent partiels. Même si ces opérations trouvent leur contrepartie dans le non-rattachement des produits refacturés aux adhérents du groupement et sont donc neutres en termes de résultat, cette situation nuit à l'image fidèle des charges de l'établissement.

L'intégration des biens mis en concession

En application de l'instruction comptable M14, dès lors que les travaux ou achats de biens sont achevés et remis au concessionnaire pour intégration dans le patrimoine de la concession, l'ordonnateur doit mettre son inventaire à jour et transmettre les informations nécessaires au comptable afin qu'il intègre ces biens dans son état de l'actif. Or, il apparaît qu'aucune intégration des ouvrages apportés à la concession n'a été effectuée en 2008 et 2009.

Faisant suite à la recommandation de la chambre, l'établissement a fait savoir que toutes les dispositions seront prises dès 2011 afin de procéder annuellement aux écritures comptables précitées.

2.2 La section de fonctionnement

2.2.1 Les opérations de gestion courante, l'approche par les ratios

Lors du précédent contrôle, la chambre avait relevé une croissance des charges de gestion et notamment des charges de personnel. Ces constats restent d'actualité. Cette évolution constitue un élément de rigidité limitant la capacité de réaction de l'établissement public à une réduction du volume d'affaires.

Le ratio dépenses de gestion/dépenses d'équipement

Sur la période 2006-2009, les dépenses de gestion courante, qui sont passées de 9,1 M€ à 11 M€, ont progressé de 20,7 %, l'évolution constatée pour les recettes s'établissant à + 21,5 %. En raison de ce léger différentiel positif, le résultat de gestion s'apprécie de 10,6% passant de 22,6 M€ à 25 M€. Après neutralisation des recettes de concession (R2) puisque celles-ci, bien qu'inscrites en fonctionnement, sont destinées à financer des dépenses d'investissement, ce résultat s'établirait à un niveau bien inférieur et passerait de 3,3 M€ à 3,5 M€ soit une progression de 7,4 %.

Le ratio dépenses de gestion/dépenses d'équipement mandatées sur l'exercice s'est réduit entre 2006 et 2008, de 12,5 % à 11,7 %, mais progresse en 2009 à 15,8 % sous l'effet de la baisse forte des dépenses d'investissement qui passent de 80,4 M€ à 69,9 M€. La part relative des dépenses de personnel observe une évolution analogue (3,2 % en 2004, 5,1 % en 2009).

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que le ratio mentionné par la chambre augmente car les activités nouvelles n'occasionnent pas de dépenses d'investissement. Si la chambre reconnaît les limites de l'indicateur, il n'en reste pas moins que l'établissement, en 2009, présente à la fois une progression des charges de gestion et une baisse significative des interventions sur ses missions historiques (v. paragraphe 2.3.1).

Les charges de personnel

Les charges de personnel particulièrement dynamiques en 2007 (+ 13,5 %), ont connu ensuite une progression plus modérée (+ 7,6 % en 2008, + 3,6 % en 2009). Au total, elles ont augmenté de 26,6 % depuis 2006 ce qui correspond à une augmentation significative des effectifs.

Alors que le SyDEV comptait 63 agents en position d'activité en 2005, il en dénombre 85 en 2009, soit 22 postes de plus. L'établissement justifie cette évolution par le développement de son activité et par le renforcement des services supports, la réflexion menée sur les choix stratégiques d'action s'étant accompagnée d'une démarche de réorganisation et de transferts entre services. Il reste que, cette mise à niveau ayant été réalisée, le SyDEV doit dorénavant s'employer à mieux maîtriser l'évolution de ses effectifs et de sa masse salariale.

2.3 La section d'investissement

2.3.1 Cadrage sur la mesure de l'effort d'investissement

Les dépenses d'immobilisations en cours, comptabilisées au c/23 ont augmenté de manière régulière jusqu'en 2008 pour atteindre 75,5 M€. En 2009, elles marquent un repli à 67,7 M€. A ces opérations en cours, s'ajoutent les opérations réalisées sous mandat en matière d'éclairage public. Les dépenses de cette nature ont régressé de 14,9 M€ en 2004 à 2,2 M€ en 2009 puisque un nombre plus important de communes a transféré au SyDEV la maîtrise d'ouvrage de leur éclairage public.

Le SyDEV considère que les dépenses engagées constituent la mesure la plus exacte de son effort d'investissement. En conséquence, seules celles-ci figurent dans ses rapports d'activité. Il est effectivement constaté, nonobstant une baisse observée depuis 2007, que les restes à réaliser (dépenses engagées non mandatées) se maintiennent à un niveau élevé. En 2009, d'un montant de 24,7 M€, ils représentent plus du tiers des dépenses réalisées.

Faisant suite à la recommandation de la chambre, l'établissement a précisé, dans sa réponse, que toutes les dispositions seront prises afin d'améliorer le contenu des rapports d'activité et ainsi de permettre tous les rapprochements utiles avec les opérations réalisées.

2.3.2 L'activité Electricité

Les dépenses réalisées (c/23) comprennent principalement les extensions de réseaux, les effacements et les renforcements.

Les dépenses d'extension réalisées à la demande des communes, des entreprises ou des particuliers, se sont établies à un niveau élevée en 2005 (31,7 M€) pour se stabiliser aux alentours de 30 M€ en 2006 et 2007. Un rebond est perceptible en 2008 (à 36,1 M€) mais en 2009, ces dépenses connaissent un fort repli à 24 M€. Dans le rapport d'activité 2009, il est fait mention d'une baisse de 40 % pour les lotissements justifiée par le contexte économique restrictif.

Les opérations d'effacement, qui s'inscrivent dans une démarche de mise en valeur du patrimoine, sont stables en 2006 et 2007 aux alentours de 20 M€ puis observent une baisse en 2008 (à 17,4 M€) et 2009 (à 14,4 M€) étant précisé, sur ces deux dernières années, que les opérations dites « article 8 » (abondées par le concessionnaire) sont distinguées des autres types d'effacement dans le budget (854 k€ en 2008, 2,6 M€ en 2009). En 2008, le SyDEV explique ce repli par le renouvellement des conseils municipaux, ce qui a ralenti la mise en œuvre des décisions en la matière, la complexité des dossiers nécessitant une préparation d'une durée moyenne de huit mois.

Les opérations de renforcement et de sécurisation sont rendues nécessaires par l'augmentation des équipements domestiques et la sécurisation des réseaux en fils nus qui constituent les ouvrages les plus fragiles aux aléas climatiques. Ces dépenses observent une hausse régulière pour se stabiliser en fin de période à plus de 5 M€, après avoir connu un repli à 3,7 M€ en 2008. En dépit de cet accroissement, la part relative de ces travaux dans l'effort d'investissement du SyDEV reste modeste alors même qu'ils sont essentiels pour garantir la qualité de la fourniture électrique.

Dans sa réponse, le SyDEV souligne que ces opérations, dont le besoin se situe en général hors agglomération, sont tributaires des crédits alloués par le FACE et qu'il n'y a pas de sources de financement envisageables actuellement. En outre, le remplacement des fils nus par du torsadé est intégré à la concertation avec ERDF sur les techniques à utiliser pour mener à bien les programmes d'investissements définis maintenant en relation étroite.

2.3.3 L'activité Eclairage public

En volume, les dépenses d'éclairage public sont devenues le deuxième secteur d'intervention du SyDEV en travaux neufs. Les dépenses directes et sous mandat sont passées de 14,9 M€ en 2004 à 20,4 M€. Elles montrent un léger tassement en 2009 à 20,1 M€ qui correspondrait selon le syndicat à la réalisation d'un plus grand nombre d'opérations mais d'importance moindre.

2.3.4 Approche globale du financement de l'investissement

En raison à la fois d'une capacité d'autofinancement qui progresse en tendance pour s'établir à 22,4 M€ en 2009 et de recettes définitives d'investissement dynamiques le financement propre disponible passe de 71 M€ en 2004 à 80,7 M€ en 2009, ce qui permet au SyDEV de disposer globalement de ressources élevées pour mener à bien ses projets d'investissement. Toutefois, comme le précise l'établissement, cette capacité va décroître à partir de 2011 en raison de la baisse attendue des recettes de redevance de concession.

Les dépenses d'investissement (remboursement du capital des emprunts déduit) suivent une tendance analogue avec un tassement en 2009 à 71,2 M€ après un point haut, constaté en 2008, à 83,4 M€. Elles s'élèvent à 442,4 M€ en cumul de 2004 à 2009 ce qui est inférieur au montant des ressources propres évaluées à 450,2 M€ (118,9 M€ d'autofinancement provenant de l'exploitation, 331,3 M€ de recettes d'investissement).

15,7 M€ ont été empruntés entre 2004 et 2009 (c/164), montant cumulé qui, de fait, a dépassé le strict besoin de financement évalué à 6,8 M€. Le fonds de roulement a ainsi été conforté de près de 9 M€ sur la période 2004 à 2009 ce qui a contribué à une augmentation forte des disponibilités (v. paragraphe 2.4).

Cet accroissement des ressources s'explique, selon l'ordonnateur, par la situation particulière constatée en 2009. Ainsi, la baisse d'activité sur cet exercice a entraîné une diminution sensible du besoin de financement alors même que les recettes provenant de la redevance de concession sont restées à un niveau élevé compte tenu du décalage de deux ans dans les bases de calcul. L'établissement a précisé qu'il s'attachera désormais à maintenir un niveau d'emprunts suffisant permettant des remboursements sans indemnité en cas de fluctuation d'activité.

Sur la même période, l'encours de la dette a baissé pour s'établir à 27,3 M€ au 31 décembre 2009. Le ratio de désendettement s'améliore en fin de période : il est alors de 1 an et 3 mois.

2.4 Le bilan

L'actif immobilisé est passé de 278,2 M€ en 2004 à 1 003,4 M€ en 2009 sous l'effet principalement de l'intégration des biens mis en concession. A ce titre, le SyDEV a intégré, en 2005, le patrimoine des syndicats primaires pour un montant de 377 M€ dans le cadre du transfert de la compétence distribution d'électricité décidée en 2007. A également été constatée, en 2008, au titre des réseaux et installations, la mise à disposition du patrimoine éclairage public des syndicats primaires pour un montant de 84 M€.

L'actif circulant observe également une forte hausse, de 10,8 M€ à 35,9 M€, en raison de l'augmentation des créances et de celle des disponibilités qui atteignent 10,4 M€ fin 2009. Il apparaît que le niveau élevé de la trésorerie s'explique par l'encaissement de recettes provenant de la redevance de concession constatée sur cet exercice et du versement anticipé du FCTVA.

Le passif est passé de 289 M€ à 1 039 M€ dont 987,3M€ de fonds propres sous l'effet des écritures de contrepartie des intégrations susmentionnées.

3 Les relations avec le concessionnaire ERDF

3.1 Les caractéristiques de la concession en Vendée

3.1.1 Le contrat de concession

Le SyDEV a signé le 15 septembre 1992 un contrat de concession avec EDF portant sur la distribution publique de l'électricité sur le territoire vendéen et ce pour une durée de 40 ans, alors que celle préconisée par le modèle de cahier des charges élaboré également en 1992 est de 30 ans. Il s'agit du premier contrat à maille départementale.

La convention de concession impose aux deux parties de se rencontrer *a minima* tous les cinq ans. De fait, si des rencontres mensuelles ont été organisées avec le concessionnaire sur différents thèmes et notamment le contrôle du concessionnaire,

celles-ci, ne concernant que les affaires courantes, n'ont pas permis de surmonter des désaccords importants sur la répartition de la maîtrise d'ouvrage et le calcul de la redevance de concession. De telles réflexions, de fond, n'ont été engagées qu'en 2010 avec l'adoption d'un programme d'actions communes s'inscrivant, entre autre, dans un objectif de clarification des dispositions du contrat de concession. Une démarche plus précoce aurait pu permettre d'éviter la multiplication des contentieux avec le concessionnaire.

Dans sa réponse, le SyDEV explique que les contentieux ont traduit des points de vue inconciliables en fonction des informations disponibles et du rapport de forces établi dans le contexte national des discussions entre ERDF et la FNCCR.

Ces arguments ne conduisent pas la chambre à modifier son appréciation sur l'attitude du SyDEV dans cette affaire. Elle estime que le travail effectué en 2010 d'examen circonstancié des désaccords entre l'autorité concédante et son concessionnaire qui précisément ne méconnaît pas les sujets d'ampleur nationale aurait dû être engagé plus tôt.

3.1.2 La redevance de concession versée par ERDF

Le montant de la redevance de concession observe une évolution heurtée sur la période pour atteindre 19,3 M€ en 2009. Cette redevance comporte deux parts calculées suivant une formule fixée par une annexe au contrat de concession.

La première part, dite de fonctionnement (R1), d'un montant de 737 k€ en 2009, vise à financer des dépenses annuelles de structure supportées par l'autorité concédante pour l'accomplissement de sa mission (...). Elle finance notamment un dispositif de contrôle de la concession, qui en 2010 était constitué de quatre agents et de onze agents habilités « agents enquêteurs ».

La deuxième part, dite d'investissement (R2), est versée par le concessionnaire en contrepartie des investissements réalisés sur des installations du réseau concédé et sur les installations d'éclairage public. Le montant de celle-ci est élevé en Vendée atteignant plus de 16 M€ en 2009, et, sur une longue période, son évolution est plus dynamique que celle du tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) qui a pour but de couvrir l'ensemble des coûts inhérents à la gestion des réseaux de transport et de distribution et de permettre la réalisation des investissements nécessaires.

L'avantage comparatif dont bénéficie le SyDEV tient, en application de la formule de calcul fixée au modèle de cahier des charges, aux caractéristiques propres de la concession de Vendée : importance des travaux du concédant, maille de la concession, durée. Ces différents éléments influencent directement le montant de la redevance. A titre d'exemple, le fait que la durée de la concession soit de 40 ans au lieu de 30 ans, majore le montant de 2,5 M€ par an, de même, l'incidence du montant élevé des travaux d'éclairage public (15,1 M€ en 2009) est évaluée à 4,5 M€.

D'autre part, ERDF, dans sa réponse, fait remarquer que le coefficient affecté au terme B (0,74) pour tenir compte des participations de tiers de manière forfaitaire, n'est pas adapté aux caractéristiques de la concession compte tenu de la forte proportion de travaux de raccordement sous maîtrise d'ouvrage du SyDEV. En effet, ces travaux bénéficient de recettes via la redevance alors que les dépenses qui s'y rapportent sont en grande partie couvertes par des participations de tiers.

En dehors de ces éléments résultant de l'application du cahier des charges de la concession, il faut ajouter l'intégration dans l'assiette de la redevance d'éléments qui n'auraient pas dû y figurer ce qui a alimenté les contentieux avec le concessionnaire (v. point 3.4).

Au total, « l'effet de levier » de la redevance R2 en termes de financement des investissements est très nettement supérieur à celui observable dans d'autres départements de la région.

3.1.3 Le partage de la maîtrise d'ouvrage entre autorité concédante et concessionnaire

Les installations entrant dans le champ de la concession concernent la Moyenne Tension (HTA) et la Basse Tension (BT). La répartition entre l'autorité concédante et le concessionnaire, de la maîtrise d'ouvrage des renforcements, des extensions et des branchements, en fonction de la tension et de la commune, est fixée dans une annexe au cahier des charges de la concession (v. tableau ci-dessous).

Typologie d'affaire		Régime urbain	Régime rural
Lotissement privé	HTA (MT) + BT + Brts	SyDEV	SyDEV
Lotissement communal	HTA (MT) + BT + Brts	SyDEV	SyDEV
ZA ZAC communale	HTA (MT) + BT + Brts	SyDEV	SyDEV
ZAC privée	HTA (MT) + BT + Brts	SyDEV	SyDEV
Extension de réseau (raccordements clients BT)	installations BT sup. à 36 KVA + Brts	ERDF	SyDEV
	Installations BT inf. à 36 KVA + Brts	SyDEV	SyDEV
Branchements seuls sans extension	Aériens ou souterrains	ERDF	ERDF
Extension de réseau - Raccordements clients HTA		SyDEV	SyDEV
Déplacements d'ouvrage BT HTA		ERDF	ERDF
Renforcement BT		ERDF	SyDEV
Structure HTA		ERDF	ERDF
Sécurisation BT		ERDF	SyDEV
Effacement des réseaux HTA BT		SyDEV	SyDEV
Renouvellement des réseaux		ERDF	ERDF

Source : SyDEV

Ce tableau montre, d'une part une forte segmentation des compétences exercées par deux parties et, d'autre part, une prééminence de fait du SyDEV qui assure la plus grande part de la maîtrise d'ouvrage sur la concession.

Ce dispositif auquel a souscrit le concessionnaire éloigne l'organisation de la distribution publique d'électricité en Vendée du principe de répartition selon lequel notamment, en régime urbain, c'est le distributeur (ERDF) qui assure la maîtrise d'ouvrage de tous les travaux et qui finance la construction, l'entretien et le renouvellement des ouvrages nécessaires à l'exploitation du service public qui lui est confié par la collectivité. Or, le SyDEV exerce au-delà du secteur rural la maîtrise d'ouvrage du raccordement des zones d'aménagement et des clients alimentés en Moyenne Tension (HTA).

Précisément, le déséquilibre entre les deux investisseurs dans le financement mis en œuvre trouve en partie son origine dans l'accord conclu par échange de courrier en 1994 qui a transféré à l'autorité concédante la maîtrise d'ouvrage sur les installations relatives aux lotissements privés et aux zones artisanales et industrielles situées sur les communes urbaine et côtières. Or, ces aménagements allaient par la suite connaître un développement soutenu en raison du dynamisme propre au département.

3.1.4 L'évolution en flux du patrimoine de la concession

En raison de cette répartition atypique de la maîtrise d'ouvrage, l'autorité concédante effectue la majorité des travaux sur la concession.

S'agissant des linéaires de travaux (Moyenne et Basse Tension), 481 km ont été réalisés en moyenne par an à raison d'un tiers pour ERDF et deux tiers pour le SyDEV, la maîtrise d'ouvrage du syndicat étant orientée majoritairement vers les extensions (61 %) et significativement vers les effacements (27 %). En 2009, les travaux réalisés par le SyDEV ont été réalisés presque exclusivement en souterrain (244 km sur 262).

Les investissements du concessionnaire, qui atteignent 21,1 M€ en 2009, dont 9,5 M€ pour les ouvrages non localisés, ont connu deux augmentations successives en fin de période après une année 2007 particulièrement en retrait à 17,3 M€. En 2009, comme en 2008, l'effort a porté sur les raccordements et les branchements et sur le renouvellement des ouvrages. Les montants à ce titre progressent fortement : 1,6 M€ en 2007, 4 M€ en 2008, 4,8 M€ en 2009.

Malgré une forte baisse, de 50 M€ en 2005, 2006 et 2007 à moins de 40 M€ en 2008 et 2009, les investissements du SyDEV restent nettement prééminents. La diminution constatée en 2008 affecte principalement les effacements, celle constatée en 2009, les extensions de réseau demandées par les communes ou les particuliers.

Au total, le montant des travaux passe de 71 M€ en 2005 à 54 M€ en 2009 soit en moyenne 65 M€ par an, ceux effectués sous maîtrise d'ouvrage de l'autorité concédante en représentant près de 70 %.

3.1.5 L'évolution en stock du patrimoine de la concession

Les caractéristiques du réseau Moyenne Tension (HTA)

Descriptif des réseaux (en km) HTA (MT)	2005	2006	2007	2008	2009
Réseau rural	7 776	7 858	7 837	7 913	8 001
Réseau urbain	2 867	2 912	2 940	2 964	2 989
Total	10 643	10 770	10 777	10 877	10 990
dont souterrain	3 202	3 351	3 448	3 587	3 755
en %	30,1%	31,1%	32,0%	33,0%	34,2%
âge moyen du réseau	24,4	24,8	25,5	26	26,5

Source : CRAC, rapports de contrôle du SyDEV

Dans le réseau Moyenne Tension la part de l'aérien continue de régresser au profit du souterrain. La concession en Vendée, avec 34,2 % d'enfouissement, pourrait apparaître en retard par rapport à la moyenne nationale (39,3 %). Cependant, comme l'indique, dans sa réponse, ERDF, la moyenne nationale prend en compte la totalité du territoire et en particulier les zones urbaines où le taux de souterrain est extrêmement élevé. Or, la Vendée a un caractère rural, sans grande agglomération, et a donc, naturellement, moins de réseaux enterrés.

En dépit de l'effort porté notamment par ERDF en 2008 et 2009, l'âge moyen du réseau (26,5 ans) s'accroît d'un peu plus de 3,3 ans sur les sept dernières années ce qui éloignerait la Vendée des performances de départements proches (22,8 ans en Ile et Vilaine). Il est toutefois significativement inférieur à la moyenne nationale (30 ans en 2008).

Les caractéristiques du réseau Basse Tension

Descriptif des réseaux (en km) BT	2005	2006	2007	2008	2009
Réseau rural	6 177	6 205	6 341	6 418	6 396
Réseau urbain	4 060	4 076	4 154	4 204	4 212
Total	10 237	10 281	10 495	10 622	10 608
dont souterrain	4 589	4 756	5 077	5 303	5 476
en %	44,8%	46,3%	48,4%	49,9%	51,6%
âge moyen réseau	26,8	26,9	26,7	26,8	26,9

Source : CRAC, rapports de contrôle du SyDEV

Contrairement au réseau Moyenne Tension, le réseau Basse Tension présente un taux d'enfouissement très supérieur à la moyenne nationale (51,6 % contre 37 %). Selon le SyDEV, ce taux élevé s'explique, d'une part, par la forte croissance du nombre de lotissements et de zones d'activité ne pouvant être aménagés qu'en technique souterraine et, d'autre part, par le programme de travaux de reconstruction des réseaux en souterrain décidé suite à la tempête Klaus du 24 janvier 2009.

L'âge moyen de ce réseau est de 26,9 ans. Hors extension, il se monte à 30,6 ans alors qu'il était de 29,4 ans en 2006. ERDF a toutefois fait observer que l'âge du réseau BT, calculé avec plus de précision avec les fichiers comptables (2901) est de l'ordre de 21 ans.

Au total, il est paradoxal que l'enfouissement des réseaux, justifié notamment par des raisons esthétiques, se réalise à un rythme plus rapide en Basse Tension qu'en Moyenne Tension alors que les enjeux et l'efficacité marginale des financements sont moindres en Basse Tension. Ainsi, du point de vue de la qualité du service, le réseau BT n'est pas, selon les données nationales, en première ligne dans l'explication du temps de coupure (12 % du temps moyen) et du nombre d'incidents sur le réseau de distribution (5 % du total).

3.1.6 La qualité de la fourniture d'électricité

L'évaluation de la qualité de l'électricité des réseaux publics de distribution repose sur deux indicateurs majeurs définis « a minima » par la loi du 10 février 2000 et le décret d'application du 24 décembre 2007 : la tenue globale de la tension et la continuité de la fourniture.

La tenue globale de la tension

En données brutes, et malgré une augmentation en 2008 et 2009, le nombre de clients mal alimentés a connu une baisse sensible depuis 2002 : 1,6 %, seulement, des clients raccordés se situent au-delà des seuils en 2009, ce qui satisfait aux indicateurs de qualité.

La continuité de fourniture

De même, en matière de continuité de la fourniture, seuls 2 % des clients raccordés sont au-delà des seuils, ce qui satisfait aux indicateurs en vigueur. Comme pour la tenue de la tension, le SyDEV, qui précise rejoindre ainsi une position qu'aurait exprimée la FNCCR, considère que les seuils ne sont pas assez contraignants et qu'il conviendrait de pouvoir contractualiser localement sur des seuils inférieurs au niveau réglementaire.

En dehors du cadre légal, la continuité de la fourniture est quantifiée à partir de différents indicateurs dont le « critère B » qui mesure la durée moyenne de coupure subie par un usager raccordé en BT par minutes et par an.

Il ressort d'informations communiquées par ERDF, que le temps de coupure hors tempête s'établit en 2009 à 87 mn, ce qui est proche de la moyenne observée dans les départements de l'Ouest. Alors qu'il est souvent cité en exemple en raison du volume des investissements et de l'implication de l'autorité concédante, le département de la Vendée ne figure pas parmi les départements les plus efficaces sur cet indicateur (Nantes Atlantique : 55,9 mn, Mayenne : 69,4 mn, Vienne et Sèvre : 70,7 mn).

En conséquence, la chambre estime nécessaire de poursuivre l'effort de concertation stratégique avec le concessionnaire, notamment sur ces questions.

Dans sa réponse, le SyDEV précise que cette recommandation connaît un début d'application encourageant. Ainsi, le programme d'actions communes est décliné à la satisfaction des deux parties, notamment l'identification des communes où la qualité de l'électricité distribuée est la moins bonne. A partir de critères objectifs et partagés, le SyDEV et ERDF ont défini un programme d'investissements ce qui les conduit à réfléchir aux techniques à privilégier en s'appuyant sur des enveloppes budgétaires spécifiques.

3.2 Le contrôle de la concession

3.2.1 Les objectifs du contrôle et les moyens mis en œuvre

En qualité d'autorité concédante, le SyDEV doit s'assurer que le concessionnaire exerce les missions qui lui ont été confiées dans le respect de la réglementation relative au service public de l'électricité et dans celui des obligations définies par le cahier des charges de concession.

La structuration progressive de l'activité de contrôle

A la suite du précédent contrôle, le SyDEV s'était engagé à développer le contrôle interne et à le substituer progressivement aux contrôles de l'AEC (Association pour l'Expertise des Concessions).

En termes d'organisation et de procédures, il est constaté que des progrès importants ont été réalisés. Le SyDEV a progressivement renforcé son contrôle, notamment en recrutant des agents enquêteurs, en créant un service de contrôle et en développant le contrôle continu, complément du contrôle annuel.

En 2010, la cellule de contrôle d'origine est devenue un service à part entière constitué de quatre agents. Egalement, l'arrivée d'un nouveau chef du service, chargé progressivement de la direction de l'ensemble des services administratifs, a permis d'améliorer le dispositif de contrôle et de parvenir à une normalisation des relations avec

ERDF dans le cadre d'une approche dépassionnée et plus soucieuse des dispositions du contrat.

Les actions mises en œuvre

Le développement du service depuis début 2010 s'est traduit par la formalisation de 22 actions propres à faire évoluer et à renforcer progressivement la mission de contrôle du SyDEV. Globalement, les actions programmées pour le premier semestre 2010 ont été menées à bien ou sont en cours qu'il s'agisse de l'élaboration d'un guide de procédure du contrôle continu et d'un tableau annuel de déroulement des missions de contrôle, de la révision des habilitations accordées aux agents enquêteurs, et de la programmation des enquêtes et audits à mener au cours de l'année.

Enfin, dans le cadre du programme d'actions communes, deux chantiers importants ont été conduits avec succès dès 2010, l'un sur le programme de réduction des contentieux qui a donné lieu au protocole du 18 novembre 2010, l'autre, plus spécifiquement, sur le référentiel des dépenses éligibles au terme E de la redevance de concession.

3.2.2 Les comptes-rendus d'activité de la concession (CRAC)

Le contexte réglementaire

Les obligations d'information pesant sur le concessionnaire découlent non pas de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui n'est pas applicable à ERDF pour la distribution d'énergie électrique eu égard à la situation de monopole mais des dispositions de l'article 20 de loi du 10 février 2000, codifiées à l'article L. 2224-31 du même code.

En dehors des questions comptables et financières, le CRAC auquel est astreint le concessionnaire doit faire apparaître des informations relatives aux travaux neufs exécutés, à l'exploitation de la concession, et aux relations avec les usagers. Il comprend aussi la présentation des principaux éléments du compte d'exploitation de la concession ainsi qu'une information sur les perspectives d'évolution du réseau et d'organisation du service envisagées par le concessionnaire pour l'avenir (...). Chaque année, la synthèse des contrôles exercés par le SyDEV donne lieu à l'élaboration d'un rapport ad hoc.

Les actions palliatives mises en œuvre par le SyDEV

De manière récurrente, le SyDEV estime que ces comptes rendus d'activité sont incomplets et que l'absence ou l'imprécision de certaines informations mentionnées à l'article 32 du cahier des charges et à l'article 11 de son annexe 1 ne lui permettent pas d'exercer sa mission de contrôle correctement.

Ces insuffisances concernent le programme de travaux envisagés par le concessionnaire sur l'exercice n+1 et des travaux qu'il réalise pour assurer l'entretien et la maintenance du réseau, ce qui a conduit le SyDEV à lui adresser des questionnaires complémentaires ou à réaliser des audits

Toutefois, des améliorations ont été constatées. A l'occasion de la mission de contrôle portant sur l'exercice 2009, ERDF a accepté de présenter des « programmes de travaux concertés » envisagés pour l'année suivante et de fournir certaines informations sur l'entretien des réseaux. De même, le programme d'élagage est transmis au SyDEV depuis 2009. Il reste que ces informations demeurent succinctes et partielles. Ainsi, l'information

du concessionnaire sur le détail des opérations envisagées ne porte que sur les réseaux HTA à l'exclusion des réseaux BT.

Il y a lieu de souligner ici les obligations qui pèsent désormais sur le concessionnaire depuis la loi du 7 décembre 2010 qui en son article 21 prévoit que le distributeur doit transmettre à l'autorité concédante un compte-rendu de la politique d'investissement et de développement des réseaux. De même, le programme prévisionnel de tous les investissements envisagés sur le réseau de distribution doit être élaboré à l'occasion d'une conférence départementale réunie sous l'égide du préfet.

Dans sa réponse, ERDF a précisé qu'il avait fait évoluer la forme et le contenu des CRAC et que l'enquête de satisfaction 2010 ne montre pas de manque exprimé par l'autorité concédante. Le concessionnaire s'est également déclaré ouvert à la discussion pour améliorer encore le dispositif d'information. Il est ainsi disposé à répondre à des demandes d'audit si elles ne constituent pas une ingérence dans l'exploitation. Il prend bonne note des incompréhensions exprimées par le SyDEVet améliorera ses présentations dans un sens plus pédagogique. Il réfléchit également à la présentation de son programme d'investissements dans le cadre des futures conférences départementales.

3.2.3 L'examen par le SyDEV des relations du concessionnaire avec la clientèle

Le SyDEV fait particulièrement porter son contrôle sur les relations entre EDF et les clients, qu'il s'agisse de l'accueil physique à un guichet, de l'accueil téléphonique ou encore l'accueil en ligne du concessionnaire ERDF.

L'accueil téléphonique peut être amélioré. Ainsi, seulement, 84 % des appels des clients résidentiels aboutissent contre 96 % par exemple pour le guichet dépannage. Egalement, ont été diagnostiqués quelques points faibles : facturation du délai d'attente, boîte vocale trop limitée, impossibilité de demander à être mis en relation avec un opérateur, réponses parfois trop rapides et pas exhaustives. Le SyDEV a précisé qu'une réflexion sur l'amélioration de l'accueil téléphonique avait été entamée avec les concessionnaires EDF et ERDF au cours du second semestre 2010.

En revanche, sur l'accueil en ligne du concessionnaire, aucune analyse n'est encore faite, le SyDEV ayant fait savoir que ce thème serait abordé dès le prochain contrôle portant sur l'année 2010 avec la mise en place d'indicateurs appropriés, et qu'à compter de 2011, il est prévu d'organiser des contrôles annuels sur un rythme triennal.

S'agissant des réclamations des clients, le rapport du SyDEV met en évidence un quasi doublement de leur nombre qui atteint près de 3 700 en 2008. A ces réclamations présentées auprès d'EDF ou d'ERDF, s'ajoutent les demandes reçues par le SyDEV qui sont passées de 72 en 2004 à 239 en 2008. Dans le cadre de sa mission de contrôle continu de la qualité du service fourni, le SyDEV s'est doté d'un outil de mesure de la satisfaction des clients et de diagnostic des problèmes récurrents dont les résultats sont ensuite transmis au concessionnaire.

3.3 Les dispositions comptables et financières de la concession

3.3.1 Les données comptables et financières issues du CRAC

L'absence de compte d'exploitation à la maille de la concession

Le CRAC transmis par ERDF intègre une présentation d'éléments financiers d'exploitation pour l'activité d'acheminement de la concession « au niveau géographique compatible avec l'obtention de données comptables et financières significatives », selon les termes de l'article 32 du cahier des charges de concession.

Puisque ERDF ne tient pas de compte d'exploitation à la maille de la concession, il s'agit en fait d'une reconstitution des charges et des produits à l'aide de données comptables enregistrées à une maille locale correspondant à l'organisation territoriale d'ERDF, et des données enregistrées à la maille nationale. Il est constaté que cette reconstitution s'effectue sur la base d'une affectation de la majorité des charges et produits au prorata du nombre de clients, ce qui ne donne pas une image exacte de l'exploitation de la concession. Dans le CRAC 2009, l'affectation directe ne concerne que les recettes d'acheminement, les redevances R1 et R2, et les dotations.

A l'occasion de ses contrôles, le SyDEV a, depuis plusieurs années, interpellé le concessionnaire sur le manque de réalisme du compte d'exploitation ainsi présenté. La réponse qui est apportée par ce dernier est la même chaque année et reprend le principe de péréquation tarifaire et la dérogation du Conseil National de la Comptabilité de 1984.

L'absence d'équilibre de la convention par ses ressources propres

Si ERDF au plan national considère que la notion de concession rentable ou déficitaire n'existe pas aujourd'hui du fait d'une péréquation tarifaire nationale et que les concessions ne sont donc pas gérées en considération de ces indicateurs, le CRAC en Vendée relève que la contribution d'équilibre correspond à une situation pour laquelle les caractéristiques propres de la concession ou ses conditions d'exploitation sont dans une situation défavorable.

Ainsi, les données analytiques précitées montrent que la concession est déficitaire en 2009 de près de 2 M€. Toutefois, hors contribution d'équilibre qui correspond à la répartition du résultat national d'ERDF au prorata du chiffre d'affaires de la concession de la Vendée, le « déficit » de celle-ci serait en réalité de 22 M€ en 2009 soit 12 % des recettes. Au plan national, il s'agirait du deuxième déficit par ordre d'importance décroissante.

3.3.2 La valorisation des ouvrages

Cadrage sur les informations disponibles dans les CRAC

En application de l'article 32 du cahier des charges de concession, le concessionnaire doit transmettre chaque année, en annexe du CRAC, une évaluation de la valeur des ouvrages concédés, dont la partie non amortie. L'article L. 2224-31 du CGCT quant à lui impose la communication chaque année de « la valeur brute, la valeur nette comptable et la valeur de remplacement des ouvrages concédés ».

La qualité de la valorisation de la concession est affectée, d'une part, par l'hétérogénéité des ouvrages gérés par ERDF et, d'autre part, par des méthodes d'évaluation différentes selon que les ouvrages ont été réalisés par le concessionnaire ou l'autorité concédante.

La gestion différenciée des ouvrages localisés et non localisés

Les ouvrages mis en concession sont de deux types.

Les ouvrages localisés en concession, c'est-à-dire les réseaux électriques Moyenne Tension, les postes de transformation HTA/BT (Basse Tension) et les réseaux électriques BT, sont gérés individuellement et affectés à une commune.

En revanche, les ouvrages non localisés (transformateurs, branchements colonnes montantes des immeubles et appareils de comptage), représentant environ 30 % de la valeur brute totale sont gérés en masse au niveau de la « plaque régionale » ERDF. La part affectée à la seule concession vendéenne est ensuite calculée au prorata du nombre de clients ou d'immeubles. Ce mode de calcul est source d'approximation et ne permet pas à l'autorité concédante d'avoir une image exacte du patrimoine de la concession sur la seule base des informations fournies par le concessionnaire.

Sur ce point, ERDF Vendée a précisé que ces ouvrages ne sont pas localisés dans une logique d'exploitation puisqu'ils sont par nature déplaçables et qu'en conséquence un suivi comptable individualisé n'aurait pas de sens. Toutefois, l'affectation de certains équipements, tels les transformateurs, est en cours de discussion actuellement.

Les écarts de valorisation constatés sur le patrimoine de la concession

Chaque année, les ouvrages réalisés au cours de l'exercice, soit par le SyDEV, soit par le concessionnaire, sont valorisés et intégrés au patrimoine global de la concession.

La valorisation est différente selon que les travaux ont été réalisés par le concessionnaire ou par le SyDEV : valorisation au coût réel majoré des frais de structure dans le premier cas et valorisation selon un barème technique national propre à ERDF dans le second cas. Cette différence de méthode génère des disparités dans l'évaluation du patrimoine global de la concession. Ainsi, au plan national, une étude effectuée par la FNCCR a fait ressortir une décote moyenne de -25 % au plan national entre les coûts de l'autorité concédante et les montants immobilisés par le concessionnaire, la Vendée étant approximativement à - 12 %.

Un protocole d'accord a été signé le 30 juin 2009 entre la FNCCR et ERDF afin d'obtenir une valorisation plus précise de ces apports et de leurs coûts effectifs. En Vendée, cet accord a conduit en 2010 à une analyse portant sur une liste d'ouvrages communiquée par SyDEV d'un montant total de 500 k€. Sur cet échantillon, il en ressort des écarts très faibles (évalués à 0,1 %) entre la valorisation effectuée par ERDF et le coût réel des travaux (hors coûts de maîtrise d'œuvre fixés à 5 %) ce qui permet de satisfaire aux seuils d'alerte mentionnés à l'article 2 du protocole FNCCR/ERDF précité.

Pour le SyDEV, l'adaptation de la procédure VRG dans le déroulement de l'exécution des travaux s'avère assez compliquée ce qui explique le peu de données exploitées aujourd'hui. Cependant, ce protocole constitue une avancée importante dans la connaissance du patrimoine par l'autorité concédante, ERDF ayant pris l'engagement de lui communiquer la valeur de chaque ouvrage remis gratuitement.

3.3.3 Le suivi du patrimoine dans les rapports de contrôle du SyDEV

Les tableaux présentés par le SyDEV dans son rapport annuel ne permettent pas d'avoir une connaissance détaillée et en continu de l'évaluation du patrimoine concédé.

D'une part, si les tableaux 2007 et 2008 sont présentés par nature de biens, la répartition n'est pas la même entre les deux exercices et seules les valeurs brutes et valeurs nettes apparaissent, sans mention des amortissements réalisés ; d'autre part, les données 2005 et 2006 sont agrégées sans distinction selon la nature du bien considéré. Il apparaît que le syndicat n'a pas été en mesure de retraiter les données issues de l'inventaire détaillé des immobilisations fourni par le concessionnaire ce qui explique l'absence d'informations détaillées pour ces exercices. De fait, le mode de répartition appliqué par le concessionnaire était différent de celui pratiqué en 2007 et 2008. Cette différence n'a pas permis de rapprocher ces deux modes de comptabilisation.

Au-delà du retraitement des données transmises par ERDF, le SyDEV a entrepris de développer ses propres outils de suivi du patrimoine concédé : tableau de suivi des immobilisations des ouvrages mis en concession, état du patrimoine mis en concession au 31 décembre 2008 et de bâtir son propre système d'information.

Toutefois, ces documents propres sont élaborés sur la seule base de l'inventaire transmis par le concessionnaire. L'autorité concédante n'a, en effet, pas accès aux écritures détaillées de son concessionnaire : factures de travaux, reprises sur provisions. Elle n'a donc pas les données complètes concernant les ouvrages de la concession. Le SyDEV a donc prévu d'intégrer dans son système le montant de valorisation ERDF des ouvrages qu'il réalise (en plus des données techniques et de coût des travaux). Depuis 2008, par ailleurs, une base de données des ouvrages construits par ERDF a également été constituée par le SyDEV.

3.3.4 Les amortissements et les provisions pour renouvellement

La réglementation applicable

Aux termes de l'article 10 du cahier des charges de concession, le concessionnaire est tenu de pratiquer des amortissements industriels² et de constituer des provisions pour renouvellement prenant en considération le coût de remplacement des immobilisations concernées³.

Le recours à ces provisions est réservé aux biens de retour (les biens de reprise étant exclus), qu'ils aient été mis en concession gratuitement par le concédant ou apportés par le concessionnaire (avec remise gratuite en fin de concession) et aux immobilisations renouvelables. Leur calcul se fait par différence entre la valeur de remplacement de l'ouvrage et sa valeur brute amortissable⁴. La valeur de remplacement des ouvrages concédés est égale à la valeur d'origine multipliée par un coefficient de revalorisation déterminé par rapport à l'année de début d'amortissement. Le rapport entre la valeur brute et la valeur de remplacement peut donc différer d'un ouvrage à un autre suivant l'année de

² Depuis la réforme comptable de la loi du 9 août 1944, l'amortissement de caducité a été supprimé et l'amortissement de dépréciation a été remplacé par l'amortissement industriel.

³ Si l'amortissement est la constatation comptable de la diminution de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage et du temps, la provision de renouvellement permet d'anticiper la différence entre la valeur d'origine d'un ouvrage et sa valeur de remplacement à l'identique. Elle constitue une charge qui vient se rajouter aux charges d'amortissement.

⁴ Valeur estimée d'apport (immobilisations mises en concession à titre gratuit par le concédant), coût d'achat ou de production du bien (immobilisations du concessionnaire).

début d'amortissement. Le SyDEV a précisé que ce thème faisait partie des points de contrôle prévus en 2010.

Les amortissements pratiqués et le taux de vétusté

Après recoupement des diverses sources, il est constaté que la valeur brute des ouvrages de la concession est passée de 974,3 M€ fin 2007 à 1 074 M€ fin 2009 et la valeur nette de 652,2 M€ à 704,8 M€.

Compte tenu des amortissements réalisés, le taux de vétusté des ouvrages s'accroît en tendance pour atteindre 34,1 % pour les ouvrages localisés et 35,2 % pour les ouvrages non localisés mais il apparaît, sous réserve des comparaisons avec des données nationales, peu important.

Les provisions de renouvellement (PR)

L'entrée en application de l'article 36 de la loi du 9 août 2004⁵ a fait baisser fortement le seuil des provisions constituées à compter de 2005. Leur valeur est passée entre 2004 et 2005, de 183,5 M€ à 118,7 M€. Ensuite celles-ci atteignent 129,6 M€ en 2009, marquant une légère progression. Il convient de noter que la PR du SyDEV est la 14^{ème} plus importante en montant au plan national.

Le calcul des provisions de renouvellement est réalisé par ERDF chaque année à partir de la liste des immobilisations en concession. Elles ne sont constituées que pour les ouvrages situés en zone urbaine et dont le terme d'amortissement a lieu avant la fin de la concession. A contrario, les biens situés en zone rurale font l'objet d'une provision globale constituée au niveau national et sur une assiette correspondant à 20 % de l'écart entre la valeur de remplacement et la valeur d'origine des biens concernés.

Il y a lieu de constater que cette provision « nationale » n'est pas conforme au cahier des charges des concessions, qui confie en principe au concessionnaire le renouvellement de tous les ouvrages mis en concession, sans distinction de nature. Le fait que ces ouvrages ne font pas l'objet de réserves financières pour leur renouvellement est de nature à léser l'autorité concédante.

La correcte information du SyDEV se heurte également au caractère restreint des données transmises par le concessionnaire, celui-ci ne fournissant aucune explication sur les flux intervenus en cours d'année, notamment les reprises sur provisions suite à des travaux de renouvellement. Cette situation conduit l'établissement à formuler des demandes d'informations plus détaillées qui ne peuvent pas être honorées par le concessionnaire, à l'exception de la valeur de l'indice d'actualisation qui s'établirait à 0.0102 en 2009.

Dans sa réponse, ERDF précise que, depuis 2007, son système d'information permet de distinguer la provision de renouvellement et les amortissements dans les financements affectés aux droits du concédant pour chaque fiche d'immobilisation pour les seuls biens localisés. Il ajoute que le SyDEV peut contrôler qu'ERDF n'a pas conservé à tort la provision au bilan ou reprise au résultat moyennant des « tests de cheminement » permettant au concédant de visualiser le processus.

Sur la base d'une étude réalisée à partir de l'état de l'actif d'ERDF au 31 décembre 2008 qui ne porte que sur les ouvrages localisés, le SyDEV estime que les provisions constituées sont insuffisantes pour pouvoir assurer le renouvellement des biens concernés.

⁵ Qui exclut notamment de l'obligation de provisionnement pour renouvellement des ouvrages concédés dont l'échéance de renouvellement est postérieure au terme normal du contrat de concession.

	k€	ouvrages localisés
valeur brute d'actif		297 972
amort industriel		169 189
provisions renouvellement		85 008
valeur remplacement		497 165
(valeur remplacement- valeur brute)		199 193
(provisions/ (valeur rempl-valeur brute))		42,68%

Il apparaît en effet que les provisions réalisées pour ces biens représentent moins de 43 % de la différence entre la valeur de remplacement des biens concernés et leur valeur brute. Si l'on prend en compte non plus les seules provisions constituées pour ces biens mais l'ensemble des provisions constituées au 31 décembre 2008 (126 815 k€), le « taux de couverture » chute à 35 %. Toutefois, la fiabilité de ces projections est affectée par de nombreux biais, notamment l'absence de provisions pour les ouvrages en zone rurale.

Selon ERDF, le ratio utilisé par le SyDEV ne peut pas permettre d'apprécier la pertinence du niveau de provisionnement, car les dotations de provisions pour renouvellement ne sont pas linéaires, mais plus importantes en fin de vie de l'ouvrage. Le niveau « facialement » faible n'est donc pas a priori anormal au regard du terme de la concession (2032).

3.3.5 Les droits du concédant

L'article 31 du cahier des charges de concession permet de déterminer ce qui doit revenir gratuitement à l'autorité concédante au terme du contrat de concession. Pour le calcul de ces droits, plusieurs paramètres entrent en ligne de compte :

- les droits en nature représentant la valeur nette comptable de l'ensemble des biens mis en concession, quelle que soit l'autorité qui les a financés ;
- les créances en espèce du concessionnaire constituées du montant non amorti des biens qu'il a financés ;
- les dettes en espèces vis-à-vis du concédant correspondant à la valeur cumulé des amortissements industriels des biens concernés.

Sous réserve de l'exactitude du droit en nature, le montant des droits du concédant est évalué à un montant de 607,1 M€ fin 2009.

(en K€)	ouvrages loc	ouv non loc	total
Droit en nature (hors révaluations de 59 et 76)	782 822	284 424	1 067 245
Dépréciations du droit en nature	263 491	99 041	362 532
Réévaluation de 1959 nette	1		1
Réévaluation de 1976 nette	87	123	210
Total droit en nature	519 419	185 505	704 925
<i>rappel VNC de la concession</i>			<i>704 844</i>
<i>écart</i>			<i>81</i>
Créance en espèces du concessionnaire	-154 477	-86 309	-240 786
Dettes en espèces vis-à-vis du concédant	93 683	49 300	142 984
Total droit du concédant	458 626	148 496	607 122

Source : CRAC et rapport de contrôle

En fin de concession, le concédant ou le nouveau concessionnaire devra payer au concessionnaire sortant un « ticket d'entrée » égal à la valeur actualisée des biens financés par le concessionnaire – amortissement des financements du concédant – provisions pour renouvellement non utilisées (v. tableau ci-dessous). Si le ticket est négatif, c'est le concessionnaire sortant qui devra payer une indemnité au concédant. Il apparaît que si la concession s'était arrêtée fin 2009, le SyDEV aurait perçu la somme de 22,2 M€.

(en K€)	
Créances en espèces du concessionnaire (1)	250 418
Dette en espèces vis-à-vis du concédant	142 984
Provisions pour renouvellement	129 641
Montant du Ticket	-22 207

Source : Rapport de contrôle du SyDEV

(1) Actualisation selon le TMO (évalué à 4 %)

Dans sa réponse, ERDF estime qu'il n'est pas pertinent de calculer, en cours de concession, un « ticket d'entrée », qui n'a de sens qu'à la fin du contrat et en cas de non renouvellement de ce dernier. Il rappelle que la loi du 10 février 2000 a réaffirmé le monopole d'ERDF sur sa zone de desserte historique. Le concessionnaire précise également que la disposition de l'article 31 du cahier des charges ne peut pas trouver à s'appliquer et que le calcul d'une indemnité ou « ticket de sortie » sur la base de cette disposition lui semble de ce fait sans fondement pratique.

3.4 Les contentieux avec ERDF

3.4.1 L'origine des contentieux

Pour l'essentiel, les désaccords entre l'autorité concédante et son concessionnaire et les contentieux induits portés devant la juridiction administrative sont nés d'une lecture divergente du traité de concession, d'une part sur les éléments d'assiette de calcul de la redevance de concession R2 et, d'autre part, sur la répartition de la maîtrise d'ouvrage.

Le litige initial opposant le SyDEV à son concessionnaire porte sur le calcul de la redevance de concession pour l'exercice 2004, ERDF contestant l'imprécision des attestations de TVA et la composante de l'assiette de calcul de la R2. Ce litige, qui porte sur un montant de 2,2 M€, a été le déclencheur de toute une série de contentieux.

Si l'imprécision de nombreuses dispositions du traité de concession peut expliquer cette situation, il reste que le SyDEV a cherché, à optimiser ses recettes et que, durant cinq années, il a laissé s'enliser une situation conflictuelle au lieu de chercher les voies et moyens d'un accord pérenne avec ERDF.

Par ailleurs, ces tensions se traduisent par une perte importante de recettes pour le SyDEV puisque sur la période 2004-2009, la différence entre la redevance notifiée par l'autorité concédante et la redevance perçue est estimée à environ 5,7 M€ auxquels il convient d'ajouter un montant d'1,4 M€ (solde de la redevance 2004) annulé en 2010, soit un total de 7,1 M€

En 2010, revenant opportunément sur cette pratique, le SyDEV a entendu normaliser les relations avec le concessionnaire et négocier avec lui un plan de règlement amiable des contentieux les opposant.

3.4.2 Les anomalies dans la mise en recouvrement des redevances de concession

Les litiges avec le concessionnaire relatifs à la redevance R2 se sont accompagnés d'anomalies de gestion.

Ainsi, depuis 2005, date à partir de laquelle les désaccords sur les modalités de calcul se sont multipliés, les encaissements de redevance sont systématiquement antérieurs à l'émission des titres de recette ce qui s'écarte des procédures usuelles de mise en recouvrement des recettes des organismes publics.

De plus, les états de redevance ont été toujours signés par le directeur général des services alors que par arrêté du 22 mai 2008 le président du SyDEV avait donné délégation de signature au directeur général adjoint en charge des services financiers. Au terme de cet arrêté, le directeur général des services ne devait signer les états de redevance qu'en cas d'empêchement du directeur général adjoint en charge des services financiers.

3.4.3 Les titres de recettes et des états de calculs de la redevance de concession depuis 2004

La forme des attestations de TVA

Les attestations de TVA permettent au concessionnaire de bénéficier du droit à déduction de la TVA et de reconstituer le montant des investissements réalisés par l'autorité concédante afin de déterminer les termes A et B de l'assiette de la redevance R2.

Dès 2001, eu égard à l'importance de ces documents, le concessionnaire a demandé au SyDEV la transmission d'attestations établies en conformité avec la réglementation en vigueur et permettant, ce qui n'était pas le cas jusque là, d'identifier précisément les ouvrages concernés.

Début 2005, après plusieurs années de demandes non suivies d'effet, ERDF a refusé de mettre en œuvre l'article 13 du cahier des charges à partir des attestations adressées par l'autorité concédante. Devant l'enjeu d'une telle décision, une négociation s'est tenue à l'été 2005 ce qui a conduit le SyDEV à modifier les attestations à partir du 1^{er} janvier 2006. En contrepartie, ERDF a accepté de débloquer le paiement des attestations 2005 et de traiter les redevances 2005, 2006 et 2007, basées sur les attestations 2003 à 2005, selon un mode opératoire défini dans un premier relevé de conclusions du 26 août 2005.

Le retard avec lequel le SyDEV a procédé à la mise en conformité des attestations de TVA, alors qu'il détenait les informations pour le faire, est peu justifiable.

La redevance 2004

En 2004, le concessionnaire a contesté le montant de la redevance R2 arrêté par le SyDEV et en a donné sa propre estimation, inférieure de 1,3 M€. Le SyDEV a alors émis un nouveau titre de recette correspondant à la différence entre le dernier versement effectué par le concessionnaire et le solde calculé par le SyDEV. C'est ce titre de recette qui a été annulé par le tribunal administratif de Nantes le 20 novembre 2009 au motif que l'assiette de la redevance intégrait des travaux sans déduction de la participation d'ERDF à ces travaux. Le SyDEV a interjeté appel de cette décision devant la Cour administrative d'appel de Nantes.

Au total, les suites de ce dossier montrent bien l'existence de nombreuses anomalies affectant l'assiette de la redevance R2, telle qu'elle est calculée par le SyDEV.

Les redevances 2005 à 2007

Compte tenu des divergences apparues en 2004 sur les modalités de calcul de la redevance d'investissement, un régime transitoire a été mis en place en 2005, basé sur les montants calculés en 2003. Lors du calcul du solde de la redevance 2005, le SyDEV a notifié un montant total de 13,8 M€ qui a été contesté par le concessionnaire.

Par ailleurs, ERDF s'appuie sur un accord intervenu avec le SyDEV le 26 août 2005 selon lequel « *le montant définitif de la redevance 2005 ne pourra être arrêté qu'après l'examen de 50 affaires sélectionnées par EDF Gaz de France Distribution Vendée* » dans l'attente de quoi, le concessionnaire ne verse que « *85 % du montant estimé de la redevance totale* ». En conséquence, le dernier acompte versé est limité à 4,4 M€.

Il apparaît donc que le SyDEV n'a pas produit l'intégralité des éléments prévus par le relevé de conclusions de 2005, ce qui aurait permis de sécuriser et justifier les montants des redevances 2005 à 2007. En fait, ces montants ont fait l'objet d'une transaction le 12 décembre 2006. C'est sur ce fondement que les derniers titres de recette relatifs aux redevances 2005 et 2006 ont été émis ainsi que le titre unique pour 2007. C'est cet accord qui justifie la révision des calculs réalisés par le SyDEV et la modification des états de redevance en cours d'exercice.

La chambre constate plusieurs manquements dans le dispositif mis en œuvre.

D'une part, la mise à jour des modalités de calcul de la redevance aurait nécessité la signature d'un avenant à la convention de concession.

D'autre part, aucune délibération n'a été prise afin d'autoriser l'autorité territoriale à signer ledit relevé de conclusion. Il n'a pas non plus été transmis au contrôle de légalité. Ces deux manquements sont de nature à affecter tant la validité juridique de l'accord, d'une part, en ce qu'il a été signé par une autorité qui n'avait pas reçu de compétence pour le faire, que la régularité des titres de recettes, d'autre part, ceux-ci pouvant être considérés comme étant émis sur la base d'un acte qui n'est pas exécutoire.

Les modifications d'assiette et l'apurement comptable des redevances 2005 à 2007

L'article 3 du relevé de conclusions de 2006 récapitule le montant des redevances pour les trois années 2005 à 2007 sans pour autant expliciter le fait que les travaux réalisés sur le réseau d'éclairage public en 2005 ne sont pas pris en compte dans le calcul de la redevance entraînant une réduction des recettes de près de 3 M€. Or, Les titres de recettes émis en application de la transaction n'y font pas expressément référence et continuent de se fonder indûment sur le cahier des charges de la concession. Cet état de fait affecte la régularité des ordres de recettes.

La situation en 2008 et 2009

Bien que les exercices 2008 et 2009 ne soient pas concernés par l'accord transactionnel de décembre 2006, les états de calcul de la redevance y font encore référence de manière indue pour retirer certains éléments du calcul de la redevance. En définitive, il y a lieu de relever une pratique contestable du SyDEV visant à « majorer » l'assiette de la redevance lors de l'émission du titre de recettes tout en reconnaissant après coup que le concessionnaire était légitime à refuser de prendre en charge certaines dépenses.

Alors que l'accord transactionnel de décembre 2006 examiné ci-dessus prévoyait la renonciation des parties « à toute action ou remise en cause de quelque nature que ce soit ayant trait au calcul de ces redevances [2005, 2006 et 2007] », le SyDEV, s'appuyant sur la décision du TA de Nantes du 20 novembre 2009, a émis plusieurs titres rectificatifs ou complémentaires des montants de redevance calculés pour les exercices en cause.

Le concessionnaire a répliqué en déposant des recours contre chacun des titres émis et il a menacé de stopper tous ses paiements dans l'attente des décisions de justice. Informé, l'ordonnateur a demandé immédiatement l'annulation des titres en cause afin de respecter les dispositions du protocole et d'honorer sa signature ce qui a mis ainsi fin à la procédure devant le juge administratif.

De la même manière, en 2009 et 2010, le directeur du SyDEV a notifié à ERDF la volonté du syndicat de modifier le calcul de la redevance R2 pour 2008 et 2009 en y réintégrant le coût de différents travaux retirés précédemment à la demande d'ERDF (effacement des réseaux réalisés à proximité des parcs éoliens). ERDF a déposé des recours contre chacun de ces titres devant le juge administratif. Par ailleurs, le SyDEV a lui-même annulé certains de ces titres en mai 2010 au motif qu'ils avaient été émis sur la base d'une « erreur d'assiette de calcul du terme E de la redevance de concession ».

La validité de ces différentes annulations est sujette à caution puisqu'elle résulte d'un accord conventionnel non exécutoire, et non pas d'erreurs matérielles ou d'une décision de justice comme l'impose l'instruction codificatrice du 13 décembre 2005 sur la prise en charge des titres de recette. Au-delà de ces constats, les multiples émissions, annulations puis réémissions de titres témoignent d'une gestion opaque et désordonnée, le SyDEV renonçant à des positions qu'il avait prises concernant l'assiette de la redevance.

3.4.4 Le protocole transactionnel du 18 novembre 2010 et la normalisation des relations avec ERDF

Dans le cadre d'une amélioration de leurs relations et conformément à l'accord du bureau en date du 1^{er} septembre 2010, le SyDEV et ERDF ont négocié un plan de règlement amiable des multiples contentieux juridictionnels les opposant. Par délibération du conseil syndical du 15 novembre 2010, le président a été autorisé à signer un protocole transactionnel avec ERDF. Ce document a été signé par les deux parties le 18 novembre et transmis à la préfecture le 19 novembre.

Ce protocole transactionnel règle à l'amiable les différends relatifs au calcul de la redevance de concession pour 2004, à la maîtrise d'ouvrage des travaux, au déplacement d'un ouvrage, à l'éligibilité du terme E de la redevance et au décompte des participations d'ERDF dites « compensation ticket bleu ». Il emporte renonciation des parties à toute remise en cause contentieuse des solutions retenues. En particulier, le SyDEV renonce à émettre de nouveaux titres portant sur les litiges réglés dans le cadre de cet accord. En revanche, le protocole n'a pas pour objet de mettre fin à certains contentieux⁶, dont les parties estiment qu'il s'agit de sujets d'ampleur nationale.

⁶ Il s'agit des contentieux portant sur l'intégration par le SyDEV, dans l'assiette du terme E de la part R2 de la redevance, de dépenses exposées par lui pour des travaux d'éclairage dans les lotissements publics et privés et les zones d'activité communales. Les titres maintenus sont le titre 1337 du 16 juin 2009 pour 80 180 €, et les titres 89, 90 et 93 du 19 février 2010 pour 253 239 €, 55 220 €, 15 100 €.

La normalisation des relations a donc permis, dans une première phase, la signature d'un nouveau protocole qui règle la quasi-totalité des contentieux (11,4 M€ sur 11,8 M€) et a abouti en mai 2011 au règlement du sdde. La seconde phase est la mise en œuvre d'une coopération renouvelée qui a produit ses premiers effets. Le SyDEV a précisé que le programme d'actions communes est décliné à la satisfaction des deux parties et que s'est instauré un échange ouvert, dépassionné et constructif sur l'état du contrat de concession et ses adaptations possibles. D'ores et déjà les deux parties ont entrepris une analyse des notions d'effacement ou de déplacement aux fins d'adaptation, si besoin, de l'annexe 1 du cahier des charges.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

- 1) Améliorer le rattachement des charges relatives à certains achats d'énergie
- 2) Accélérer l'intégration des ouvrages remis aux concessionnaires
- 3) Maîtriser l'évolution des effectifs et de la masse salariale
- 4) Faire figurer dans le rapport d'activité les dépenses et les recettes d'investissement réalisées
- 5) N'emprunter qu'à hauteur des besoins, compte tenu notamment de l'importance des disponibilités
- 6) Améliorer l'accueil téléphonique et l'accueil en ligne du concessionnaire ERDF
- 7) Poursuivre l'effort, récemment entrepris, de concertation stratégique avec le concessionnaire
- 8) Poursuivre l'amélioration du contrôle du concessionnaire étant entendu que des progrès importants ont déjà été faits par le SYDEV – et celle de l'information à obtenir du concessionnaire
- 9) Rétablir avec le concessionnaire des relations de coopération bien fondées