



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE « UNION DES SECTEURS D'ÉNERGIE DU DÉPARTEMENT DE L' AISNE » (USEDA)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 novembre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS*	5
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION DU SYNDICAT	8
1.1 Le développement de l'USEDA	8
1.2 Les adhérents	9
1.3 Les compétences	10
1.3.1 Les compétences obligatoires	10
1.3.2 Les compétences optionnelles	13
1.3.3 Les activités complémentaires	15
1.4 La crise sanitaire	16
2 LA GOUVERNANCE	17
2.1 La stratégie et les objectifs.....	17
2.2 Les instances du syndicat.....	18
2.2.1 Le comité syndical et le bureau	18
2.2.2 Les commissions.....	18
2.2.3 Les délégations	20
2.3 L'information des usagers.....	21
2.4 La coordination avec les communes membres	22
3 LES MOYENS DU SYNDICAT	23
3.1 Les ressources humaines.....	23
3.1.1 L'effectif et l'organisation	23
3.1.2 Les charges de personnel	24
3.2 La commande publique.....	24
3.2.1 L'organisation et le respect des procédures	24
3.2.2 Les délégations	25
3.2.3 Le contenu des délibérations	26
3.2.4 La publication des données essentielles.....	27
3.2.5 Analyse de quelques marchés	28
4 LES DOCUMENTS BUDGETAIRES ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	33
4.1 L'information budgétaire	33
4.1.1 L'architecture budgétaire.....	33
4.1.2 Les prévisions budgétaires.....	34
4.1.3 L'information budgétaire et financière	36
4.2 La tenue des comptes	38
4.2.1 L'inventaire.....	38
4.2.2 L'intégration au patrimoine des nouveaux équipements	39
4.2.3 Les amortissements.....	39
4.2.4 Le rattachement des charges et des produits.....	40
4.2.5 Les provisions.....	41

5	LA SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL	43
5.1	Les performances financières annuelles	43
5.2	Les produits de gestion	43
5.2.1	La taxe sur la consommation finale d'électricité	44
5.2.2	Les contributions des adhérents.....	45
5.2.3	Les redevances et participations versées par les concessionnaires	45
5.3	Les charges de gestion	47
5.4	Les investissements et leur financement.....	47
5.5	La situation bilancielle	48
5.5.1	L'endettement	48
5.5.2	Le fonds de roulement et la trésorerie	49
5.6	Les perspectives	49
6	LE DEPLOIEMENT DU TRES HAUT DEBIT	51
6.1	Le projet sur le département de l'Aisne	52
6.1.1	Historique	52
6.1.2	Les objectifs et l'organisation.....	53
6.1.3	La répartition des investissements	54
6.2	Les résultats	57
6.3	La situation financière du budget « Communications électroniques »	58
6.3.1	Un budget déterminant pour la situation financière du syndicat	58
6.3.2	L'évolution de l'épargne.....	59
6.3.3	Les investissements et leur financement.....	62
6.3.4	La situation bilancielle.....	64
6.3.5	Les perspectives.....	65
	ANNEXES	68

SYNTHÈSE

L'Union des secteurs d'énergie du département de l'Aisne (USEDA) est un syndicat mixte ayant pour membres 792 communes, dont quelques-unes situées dans des départements limitrophes, 15 établissements publics de coopération intercommunale, le département de l'Aisne, et la région Hauts-de-France en tant que membre associé. Il exerce sa compétence historique d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité au profit de 288 000 abonnés.

Depuis sa création en 2004, le syndicat a diversifié ses activités en devenant notamment compétent en matière de services locaux de communications électroniques sur l'ensemble du territoire départemental. À ce titre, il a entrepris depuis 2015 le déploiement du très haut débit. Sous son pilotage, des infrastructures ont été construites permettant qu'un peu plus de 160 000 lignes de fibre optique soient opérationnelles fin 2020. Pour une grande part, les travaux ont été menés en maîtrise d'ouvrage directe, représentant des dépenses d'équipement de 153 M€. Un contrat de délégation de service public de 30 ans a été signé en 2015 pour l'exploitation du service et la réalisation du reste des infrastructures en mode concessif.

Si les résultats attendus ont été atteints en termes d'équipement du territoire, les stipulations du contrat font désormais supporter à l'USEDA, et par conséquent à ses membres, une partie du risque de commercialisation. Les produits de gestion dépendent en effet principalement des redevances que lui verse le délégataire en fonction de ses résultats financiers. Le syndicat s'est lourdement endetté pour faire face aux dépenses de travaux, le plus souvent de façon prématurée, générant des frais financiers inutiles. Le budget « Communications électroniques », dédié au projet et autonome par rapport au budget principal, présentait ainsi, fin 2020, un encours de dette de 119 M€. Une fois le solde des subventions d'investissement perçu, le remboursement des annuités reposera sur l'épargne de gestion. Il est donc essentiel que le syndicat se dote d'une prospective financière pour piloter son budget avec une approche pluriannuelle.

Le budget principal affiche, en revanche, une bonne santé financière. La capacité d'autofinancement annuelle est globalement stable à 9 M€ grâce à des recettes pérennes provenant de la taxe finale sur la consommation d'électricité et des redevances versées par les délégataires, en particulier ENEDIS pour l'électricité. Cette épargne régulière a conduit à un désendettement continu de 2016 à 2020. La poursuite de la trajectoire financière pourrait conduire l'organisme à étudier une baisse des contributions des adhérents, ce que n'envisage cependant pas le président du syndicat afin de préserver la capacité de l'USEDA à mener des projets nouveaux.

En termes de gouvernance, la structure n'a pas de stratégie globale. En dehors des communications électroniques, elle n'a pas défini d'objectifs pour ses autres compétences, en particulier l'électricité et l'éclairage public qui mobilisent pourtant des moyens financiers importants. Il convient d'y remédier et d'adosser au projet du syndicat un plan pluriannuel d'investissement. Si la coordination avec les communes est efficace, l'USEDA doit aussi veiller à informer et associer les usagers à la gestion de services publics essentiels à leur vie quotidienne. À cette fin, la commission consultative des services publics locaux devra être constituée.

Il est, par ailleurs, nécessaire de sécuriser l'activité en ne faisant pas reposer sur une seule personne, en l'occurrence le directeur général, la gestion financière et la commande publique. En cette dernière matière, le respect des principes de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats n'ont pas été pleinement respectés lors de l'attribution des marchés de travaux pluriannuels d'électricité et d'éclairage public ainsi que de mise en place des infrastructures de très haut débit, alors même qu'ils représentent des masses financières conséquentes. À titre d'illustration les dépenses sur ces deux contrats ont représenté 65 M€ en 2019.

L'USEDA doit également améliorer la qualité des documents budgétaires présentés aux élus en comité syndical. En outre, les comptes nécessitent d'être fiabilisés, en particulier le niveau de la dotation aux amortissements qui, sous-estimé, a majoré artificiellement le résultat budgétaire sur les derniers exercices.

RECOMMANDATIONS**(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)***Rappels au droit (régularité) – 1/2**

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : mettre en place la commission consultative des services publics locaux, conformément à l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales.				X	20
Rappel au droit n° 2 : mettre à disposition des usagers les informations relatives à l'exploitation des services délégués, conformément à l'article L. 1411-13 du code général des collectivités territoriales applicable aux syndicats mixtes sur le fondement de l'article L. 1411-17 du même code.				X	21
Rappel au droit n° 3 : mettre à disposition en accès libre les données essentielles des marchés publics et contrats de concession, conformément aux articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique et, en ce qui concerne l'observatoire économique de la commande publique, lui communiquer chaque année les données contribuant au recensement économique en application de l'article L. 2193-3 du code précité.				X	27
Rappel au droit n° 4 : respecter les principes fondamentaux d'égalité de traitement des candidats, de libre accès à la commande publique et de transparence des procédures, conformément aux dispositions de l'article L3 du code de la commande publique.				X	32

*** Voir notice de lecture en bas de page.**

NOTICE DE LECTURE	
SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
<i>Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.</i>	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

Rappels au droit (régularité) – 2/2

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 5 : respecter les dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales relatives aux informations devant figurer dans le rapport sur les orientations budgétaires, et pour les budgets et comptes administratifs celles des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du même code.				X	38
Rappel au droit n° 6 : respecter les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 relatives à la tenue de l'inventaire, à l'intégration au patrimoine des nouveaux équipements, aux amortissements et au rattachement des charges et des produits.				X	41

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : établir une stratégie formalisée avec des objectifs déclinés par compétence et la faire approuver par le comité syndical.				X	17
Recommandation n° 2 : établir un plan pluriannuel d'investissement et le faire approuver par le comité syndical.				X	49
Recommandation n° 3 : établir une prospective financière et la faire approuver par le comité syndical.				X	66

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte « Union des secteurs d'énergie du département de l'Aisne » (USEDA), domicilié à Laon, pour les années 2015 et suivantes a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 27 janvier 2021 à M. Jean-Claude Béreaux, président en exercice. Le précédent ordonnateur, M. Daniel Dumont, en fonctions du 19 mai 2014 au 6 octobre 2020, en a également été avisé par courrier du 29 janvier 2021.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, un entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 13 juillet 2021 avec le président et son prédécesseur.

Dans sa séance du 23 août 2021, la chambre a émis des observations provisoires qui ont été transmises par courriers du 22 septembre 2021 au président en fonctions et au précédent ordonnateur. À la même date, des extraits ont été adressés aux tiers concernés.

Le président de l'USEDA a fait parvenir sa réponse par courriel du 18 novembre 2021. L'ancien directeur de la structure a également apporté une réponse à un extrait le concernant. Après les avoir examinées, la chambre, en sa séance du 30 novembre 2021, a arrêté les observations suivantes.

Celles-ci portent sur la gouvernance du syndicat, ses moyens, la fiabilité de ses comptes, la situation financière et, de façon spécifique, sur le projet qu'il conduit pour déployer le très haut débit sur le département de l'Aisne.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé, en fin de période, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, qui a pris fin le 1^{er} juin 2021. Ce contexte est susceptible d'affecter la situation financière de l'établissement pour les exercices 2020 et 2021.

La chambre, à partir des éléments qui lui ont été communiqués au cours de son contrôle, a cherché à en apprécier les effets.

1 PRESENTATION DU SYNDICAT

1.1 Le développement de l'USEDA

L'Union des syndicats d'électricité du département de l'Aisne (USEDA) a été créée par arrêté préfectoral du 22 mai 1973, sous la forme d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) pour la réalisation des travaux d'électrification rurale. Les 24 syndicats déjà existants sur le département coexistaient alors avec l'USEDA.

En 2004, les syndicats sont dissous et, tout en conservant son acronyme « USED A », l'appellation du syndicat évolue en « Union des secteurs d'énergie du département de l'Aisne » symbolisant l'ouverture de ses missions concrétisée dans les nouveaux statuts de 2004. Le territoire a conservé une organisation en 24 secteurs sur les périmètres des anciens syndicats.

Outre la compétence obligatoire d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité, le syndicat se transforme en syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) en se dotant d'autres compétences :

- l'éclairage public ;
- le gaz ;
- la signalisation lumineuse routière ;
- les travaux connexes à l'enfouissement des réseaux, en particulier de télécommunications ;
- et la maîtrise de l'énergie.

En 2008¹, 2010² et 2011³, le champ des compétences s'élargit encore. En 2014, le transfert du projet de déploiement de la fibre du département à l'USEDA conduit à transformer la structure en syndicat mixte ouvert⁴ pour que le département puisse en devenir membre⁵.

Depuis, la nature juridique de l'USEDA est restée inchangée. En 2015, une nouvelle version des statuts étoffe et détaille davantage les compétences⁶. À partir de 2016, pour les besoins du projet de déploiement des infrastructures de communications électroniques, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, communautés

¹ Prise de la compétence relative à l'installation et à la distribution de chaleur produite à partir du bois et production d'énergie et de chaleur à partir d'installations alimentées par la biomasse.

² Prise de la compétence relative aux bornes de recharge des voitures électriques.

³ Pour les communications électroniques, l'USEDA devient compétente pour fournir une offre de services aux utilisateurs finaux.

⁴ Un syndicat mixte est un établissement public régi par les dispositions des articles L. 5721-1 à L. 5722-9 du code général des collectivités territoriales. Il peut être constitué en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales qui en sont membres. Les syndicats mixtes fermés sont composés exclusivement de communes et de leurs groupements. À l'opposé, des syndicats mixtes « ouverts » associent aussi d'autres collectivités (départements, régions) et d'autres organismes publics.

⁵ Adhésion officialisée par l'arrêté préfectoral du 11 mars 2014.

⁶ Il y est également ajouté les réseaux de froid.

de communes et communautés d'agglomération⁷, deviennent membres du syndicat pour que ce dernier déploie la fibre sur leurs territoires. La région Hauts-de-France en devient membre associé en 2018⁸. Enfin, les derniers statuts en vigueur de 2019 ont défini les modalités de représentation des communes nouvelles.

1.2 Les adhérents

En 2021, le syndicat compte, en qualité de membres de droit, 792 communes, dont 784 situées dans le département de l'Aisne⁹ (cf. annexe n° 1) et 8 dans des départements limitrophes¹⁰, 15 communautés de communes ou d'agglomération ainsi que le département.

Depuis 2018, la région Hauts-de-France est un membre associé du syndicat uniquement sur les affaires relatives à la compétence « Communications électroniques ». Ses représentants siègent au comité syndical, sans voix délibérative mais avec le droit de formuler des avis. Ils sont habilités à participer à toute commission de travail qui traiterait de cette compétence mais ne peuvent être nommés au bureau syndical.

Le syndicat n'a pas reçu de demande officielle d'adhésion de la région et il n'y a pas eu de délibération spécifique du comité syndical en la matière en dehors de l'approbation globale des nouveaux statuts. Cette pratique ne respecte pas les dispositions que le syndicat s'est lui-même fixées : *« L'adhésion en qualité de membre associé du syndicat fait l'objet de délibérations concordantes de l'organe délibérant du membre de la personne publique souhaitant adhérer et du comité syndical de l'USEDA [...] »*.

Le règlement intérieur du comité et bureau n'a pas été modifié en 2018 pour intégrer, et préciser si nécessaire, les modalités de participation de membre associé aux instances décisionnaires. Le nouveau règlement adopté le 25 mars 2021 ne les mentionne pas davantage. Il conviendrait d'y remédier.

Dans sa réponse à la chambre, le président de l'USEDA s'y engage.

⁷ Communauté d'agglomération du Saint-Quentinoise et communauté d'agglomération de la région de Château-Thierry.

⁸ Avec les nouveaux statuts de 2018, l'USEDA s'est aussi dotée de la compétence « vidéo-protection ».

⁹ Avec un peu plus de 7 000 km², le département est le plus étendu des Hauts-de-France, mais aussi le moins peuplé, notamment en raison de son caractère rural. La part de population qui réside dans des communes de moins de 3 500 habitants s'élève à 65 %. Seules 7 communes comptent plus de 10 000 habitants. Parmi celles-ci, Saint-Quentin est la plus peuplée (54 000 habitants) devant Soissons (29 000 habitants) et Laon (25 000 habitants) siège de la préfecture. Contrairement aux autres départements de la région, la population est en baisse constante depuis plusieurs années. Elle est passée de 540 000 habitants en 2013 à 533 000 en 2018, puis à 526 000 habitants en 2021.

Le revenu disponible par unité de consommation est de 19 690 € en 2018, soit moins que celui de la région (20 110 €) et le taux de pauvreté est de 18,4 % au-dessus de celui enregistré au niveau régional (18 %).

¹⁰ 7 communes dans le département de l'Oise et 1 dans les Ardennes. Elles représentent ensemble près de 3 000 habitants.

1.3 Les compétences

1.3.1 Les compétences obligatoires

Le syndicat exerce trois compétences obligatoires. Lors de l'adhésion, si le nouveau membre détient ces dernières, il doit les lui transférer.

1.3.1.1 Au titre de l'électricité

La compétence historique porte sur la distribution d'électricité, l'USEDA étant l'autorité organisatrice dans les conditions fixées par l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales¹¹.

Cette compétence recouvre 10 activités, en particulier :

- la négociation et la conclusion des contrats avec des entreprises délégataires ;
- l'exercice du contrôle du bon accomplissement des missions de service public concédées et le contrôle des obligations mises à la charge du gestionnaire des réseaux publics de distribution d'électricité ;
- le contrôle de la politique d'investissement et de développement du réseau ;
- et la maîtrise d'ouvrage des investissements.

L'exploitation du service s'effectue dans le cadre de deux contrats principaux¹² avec les opérateurs historiques :

- ENEDIS pour 80 % des communes, dans le cadre d'un contrat signé en 1995 pour 30 ans ;
- et la Société coopérative d'intérêt collectif agricole¹³ (SICAE) de l'Aisne pour 20 % des communes, dans le cadre d'un contrat de concession signé en 2018 pour 30 ans.

¹¹ « [...] les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération, en tant qu'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité et de gaz en application de l'article 6 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie et de l'article 36 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée, négocient et concluent les contrats de concession, et exercent le contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées, pour ce qui concerne les autorités concédantes, par les cahiers des charges de ces concessions. »

¹² Deux autres contrats portent sur la distribution d'électricité dans deux communes limitrophes de l'Oise (Largny-sur-Automne et Guivry), avec la SICAE de l'Oise dans le cadre d'une concession signée en 2005 pour 30 ans, et avec la Société d'électricité régionale (SER) des Cantons de Lassigny et limitrophes dans le cadre d'un contrat signé en 2018 pour 30 ans également.

¹³ Les Sociétés coopératives d'intérêt collectif agricole (SICAE) sont apparues à partir de 1920 pour l'électrification des campagnes face à la carence d'investissements privés dans ces zones peu rentables. En 1946, lors du transfert à EDF du patrimoine des entreprises privées, les SICAE furent maintenues dans leurs droits, le législateur estimant qu'elles assuraient correctement leur mission de service public. Avec ENEDIS, elles font donc partie des gestionnaires historiques de réseaux publics de distribution, habilités à délivrer l'électricité aux tarifs réglementés. En effet, la distribution d'électricité fait encore l'objet d'un monopole juridique, en application de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz. Le maintien du monopole de distribution vise à assurer la cohérence technique et territoriale de l'ensemble du réseau.

Fin 2020, le syndicat desservait 288 000 abonnés avec un patrimoine constitué, entre autre, de 7 900 km de réseau haute tension, 5 400 km de réseau basse tension et 7 500 postes de transformation. En 2020, la consommation d'électricité a été de 3 050 GWH.

L'organisation de la distribution d'électricité en France donne le monopôle aux opérateurs historiques, ENEDIS et les SICAIE dans le cadre d'un contrat-type ajustable marginalement pour tenir compte des contextes locaux. Les tarifs sont, par ailleurs, fixés au niveau national. L'USEDA a donc peu de marge de manœuvre lors des renouvellements des concessions. Elle doit s'assurer, cependant, de la correcte application des obligations incombant aux titulaires des délégations. Il s'agit là d'une mission essentielle, l'autorité concédante étant redevable vis-à-vis des usagers du bon fonctionnement du service. La structure dispose pour cela d'un pouvoir de contrôle sur l'activité de son concessionnaire défini à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales.

Appuyé par un cabinet de conseil, le syndicat remplit sa mission de façon satisfaisante avec notamment des rencontres régulières des exploitants et une analyse approfondie du rapport du délégataire. Cependant, l'analyse de ces documents doit être menée dans des délais permettant de respecter l'échéance fixée au 30 juin de l'année N+1 pour la présentation aux élus, laquelle doit se faire exclusivement dans le cadre de l'assemblée délibérante, soit le comité syndical et non le bureau. Or, sur la période examinée, les présentations sont intervenues entre octobre et décembre et certains rapports ont été examinés par le bureau.

Des améliorations sont par ailleurs possibles en matière de contrôle des reversements de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCFE). L'enjeu est important dans la mesure où ce produit est la première ressource du syndicat. Actuellement, seul un contrôle de cohérence des sommes récupérées est effectué en croisant les données transmises annuellement par ENEDIS¹⁴, portant sur la distribution, et celles déclarées par les fournisseurs, relatives aux consommations d'énergie qui constituent l'assiette de facturation. Le contrôle demeure sommaire notamment en l'absence d'informations sur les pertes en ligne et sur les consommations non facturées (comme les radars). Le syndicat pourrait utilement mettre en place les dispositions prévues au code général des collectivités territoriales pour vérifier de façon plus approfondie les déclarations des fournisseurs d'électricité¹⁵.

1.3.1.2 Le déploiement de bornes de recharge pour les véhicules électriques

En 2010, face à l'absence d'initiative privée sur le territoire du syndicat, pour favoriser l'utilisation de véhicules électriques moins polluants et répondre à des demandes d'adhérents, l'USEDA est devenue compétente¹⁶ pour « *la création, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de charge des voitures électriques* ». Le projet a été intitulé : « Déploiement d'une infrastructure de recharge publique des véhicules électriques (DIRVE) ».

¹⁴ « I » de l'arrêté du 25 janvier 2004 relatif à l'établissement des pièces justificatives pour le recouvrement des taxes locales sur l'électricité.

¹⁵ Articles L. 5722-8, L. 2224-31, L. 2333-4, L. 2333-5, L. 3333-3-2 du code général des collectivités territoriales et « II » de l'arrêté du 25 janvier 2004 relatif à l'établissement des pièces justificatives pour le recouvrement des taxes locales sur l'électricité, complétés du guide pratique relatif aux taxes locales sur la consommation finale d'électricité (chapitre 7).

¹⁶ Au titre de l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales.

1.3.1.2.1 Les points clés du projet

Dans le cadre du Programme d'investissement « Avenir » porté par l'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME), dénommée désormais Agence de la transition écologique, le syndicat s'est engagé, en mars 2015, dans le projet qui « *consiste à répartir sur le territoire un réseau de bornes de recharge qui permette à tous les usagers, quel que soit leur localisation, d'avoir l'assurance de trouver dans un rayon d'action de l'ordre de 30 km, une borne de recharge pour leur véhicule. Les secteurs ruraux aussi bien que les secteurs urbains seront desservis par ces infrastructures [...]* »¹⁷.

Le budget s'élevait à 1,9 M€, financé à 40 % par l'ADEME, et le projet devait s'achever en juillet 2020. Les réalisations ont été conformes aux objectifs initiaux avec une maîtrise des coûts, qui se sont élevés à 1,8 M€. Le montant moyen de mise en place d'une borne a ainsi été de près de 13 000 €¹⁸. Le financement a globalement été assuré à parts égales entre l'ADEME, les collectivités d'implantation et l'USEDA.

Pour maîtriser le dispositif et offrir un service attractif, l'USEDA a mis en place un ensemble de prestations. Un système de supervision technique permet de connaître à chaque instant, par géolocalisation, l'occupation des bornes pour les réservations. Le syndicat s'est aussi entouré de partenaires spécialisés en plateformes de centre d'appel et en dispositifs d'interopérabilité européenne entre acteurs de la mobilité électrique¹⁹. Enfin, en lien avec plusieurs sociétés²⁰, le syndicat offre aux usagers des modes de paiement innovants (badge et application mobile, QR code, navigateur web sur téléphone et tablette).

1.3.1.2.2 Desserte du territoire et utilisation des bornes

Placées essentiellement près des commerces, services et lieux publics, les bornes sont accessibles en permanence²¹. Près de la moitié des habitants du département peuvent avoir accès à des stations dans leur commune d'habitation. En pratique, parmi ceux-ci, 44 % résident dans les communes les plus peuplées du département à savoir Laon, Soissons et Saint-Quentin qui concentrent ensemble un peu plus de 80 % des dispositifs installés²². Sur les 70 communes desservies, 37 comptent moins de 2 000 habitants. De très petites communes sont dotées de points de recharge, comme Courbes (31 habitants) ou Oulches-la-Vallée-Foulon (86 habitants).

Malgré l'augmentation des immatriculations de véhicules électriques dans l'Aisne²³, et en raison notamment des installations privées des propriétaires des véhicules, l'USEDA constate une faible utilisation des équipements. Si le nombre de recharges a augmenté, passant de 677 en 2017 à 4 074 en 2020, il ne représente en moyenne que 11 charges par jour sur l'ensemble du parc et moins d'une par jour et par borne. En 2019, une quinzaine de stations implantées en zone rurale n'ont jamais été utilisées. Les équipements sont très peu sollicités en

¹⁷ Annexe à la convention avec l'ADEME.

¹⁸ Ce coût n'intègre pas le pilotage du projet qui a mobilisé un agent de l'USEDA sur la période de déploiement des infrastructures.

¹⁹ Plateforme GIREVE.

²⁰ Chargemap et Kiwhi Pass solutions et Freshmile.

²¹ À l'exception de la station de Mercin et Vaux sur laquelle les prises ne sont accessibles qu'à certaines heures d'ouverture du site.

²² 68 prises à Soissons, 32 prises à Saint-Quentin et 18 prises à Laon.

²³ 874 véhicules en 2018 et 1 740 en 2020.

zone rurale, parfois par un seul utilisateur habitant la commune concernée, avec 1 à 2 charges par mois²⁴. Le nombre de recharges est plus élevé dans les villes mais reste à un faible niveau au regard de l'investissement réalisé (4 en moyenne par jour à Laon, 4 à Saint-Quentin et 7 à Soissons).

Des élus ont fait part d'insatisfactions dans l'utilisation des infrastructures : niveau des tarifs, fonctionnalité, vieillissement rapide et longs délais d'intervention.

Dans le cadre de la nouvelle mandature, l'USEDA indique vouloir entamer une réflexion sur le sujet avec une possible relocalisation de certaines bornes.

1.3.1.3 Les études et travaux d'enfouissement des réseaux

La dernière compétence obligatoire a pour objet « les études et travaux d'enfouissement des réseaux de communications électroniques ».

En sa qualité d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité, l'USEDA est compétente pour créer des infrastructures communes de génie-civil pour l'enfouissement de réseau de communications électroniques situé sur support commun au réseau de distribution d'électricité²⁵. Ainsi, lors de l'enfouissement de lignes d'électricité aériennes, l'opération peut intégrer la fibre.

En outre, elle peut également assurer, en complément de la réalisation des travaux relatifs au réseau de distribution d'électricité et dans le cadre d'une même opération, la maîtrise d'ouvrage et l'entretien d'infrastructures de génie-civil destinées au passage de réseaux de communications électroniques²⁶ et notamment la fibre.

1.3.2 Les compétences optionnelles

Aux trois compétences obligatoires, s'ajoutent sept compétences optionnelles. Si les adhérents en détiennent une ou plusieurs, ils ont la possibilité de les transférer, sans que ce soit une obligation. Tout transfert intervient par délibérations concordantes des organes délibérants de la personne publique demandeuse et du syndicat.

Ces compétences portent sur les domaines suivants :

1. l'éclairage public ;
2. la signalisation lumineuse ,
3. le gaz ;
4. les réseaux de chaleur et de froid ;
5. la production d'énergie et de chaleur à partir d'installations utilisant des énergies renouvelables ;
6. les réseaux et services locaux de communications électroniques ;
7. et les dispositifs de vidéoprotection.

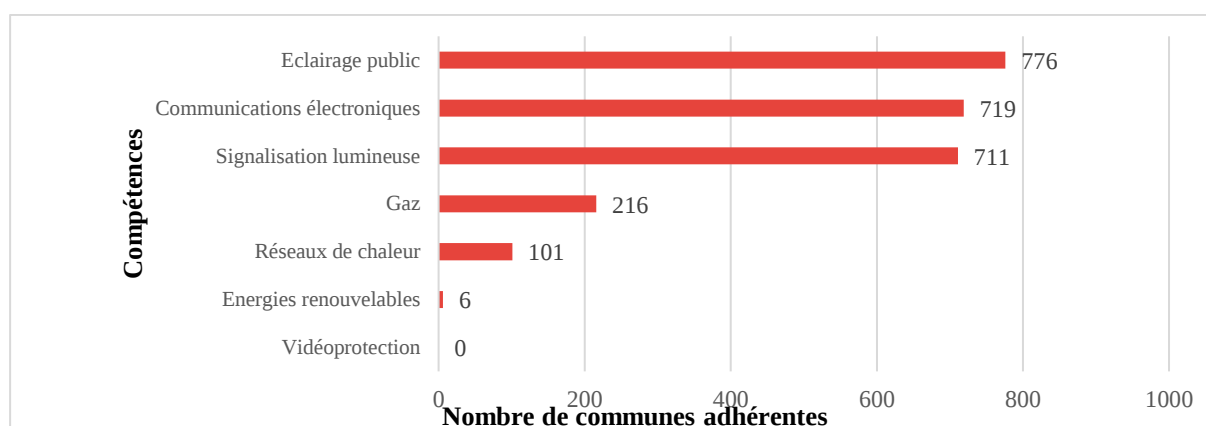
²⁴ C'est le cas, par exemple, à Courbes (31 habitants), Monanpteuil (138 habitants), Pinon (1 780 habitants), Cuffies (1 824 habitants), Neuilly-St-Front (2 112 habitants).

²⁵ Au titre de l'article L. 2224-35 du code général des collectivités territoriales.

²⁶ Au titre de l'article L. 2224-36 du code général des collectivités territoriales.

Le syndicat est particulièrement actif sur cinq d'entre elles.

Graphique n° 1 : Adhésions des communes aux compétences optionnelles



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'USEDA.

La compétence relative à l'éclairage public a été souscrite par une large majorité des communes adhérentes. 776 d'entre elles sollicitent l'USEDA pour les travaux et 524 pour la maintenance. La structure intervient sur près de 61 500 sources lumineuses et conduit le remplacement progressif des ballons fluorescents par des LED²⁷, plus performantes en matière d'économie d'énergie. Le syndicat accompagne les communes pour optimiser les temps de fonctionnement de l'éclairage public et développe la mise en place des armoires communicantes. Ces dernières permettent aux communes de devenir davantage autonomes par rapport aux entreprises prestataires. Elles constituent, par ailleurs, un point de mesure de la distribution d'électricité.

Pour les « communications électroniques », le transfert de la compétence par 719 adhérents leur permet de s'appuyer sur l'USEDA pour développer sur leur territoire le déploiement du réseau de fibre optique, palliant ainsi l'absence d'opérateurs privés peu enclins à investir dans des zones qui ne sont pas rentables (cf. *infra*).

La signalisation lumineuse est souscrite par 711 adhérents. Elle concerne les études, la maîtrise d'ouvrage des travaux, la maintenance et l'exploitation des dispositifs lumineux destinés à réguler la circulation.

Pour le gaz, le syndicat intervient en qualité d'autorité organisatrice des missions de service public pour le développement et l'exploitation des réseaux publics de distribution et de fourniture aux tarifs réglementés de vente. Cela concerne 216 adhérents. Le service est intégralement mis en œuvre dans le cadre de contrats de concession²⁸.

Enfin, le syndicat assure, pour les communes qui le lui ont demandé, la création et l'exploitation de réseaux de chaleur. C'est ainsi que deux infrastructures, comportant la chaufferie au bois et les réseaux, ont été mises en place à Tupigny et Sissonne et sont exploitées par des prestataires.

²⁷ *Light-Emitting Diode* en anglais. Il s'agit de diodes électroluminescentes.

²⁸ L'USEDA a délégué le service à 4 concessionnaires : GRDF, ANTARGAZ, PRIMAGAZ et TOTALGAZ.

Pour la compétence « Vidéoprotection », malgré son inscription dans les statuts en 2018, aucune action n'a été mise en œuvre.

Le syndicat ne s'est pas non plus encore investi dans la compétence relative à la production d'énergie et de chaleur à partir d'installations utilisant des énergies renouvelables. Il s'agirait d'un axe de réflexion de l'exécutif pour les années à venir.

1.3.3 Les activités complémentaires

En plus des compétences obligatoires et optionnelles, le syndicat peut mener des activités qui présentent « le caractère de complément normal et nécessaire de ses compétences »²⁹ et, au-delà des membres de droit, les « collectivités territoriales, groupements de collectivités, établissements publics et autres pouvoirs adjudicateurs non membres » peuvent bénéficier de « missions de mutualisation, de coopération et de prestations se rattachant à ses compétences ou dans le prolongement de celles-ci ».

C'est ainsi que l'accompagnement des communes et d'autres acteurs publics pour l'achat d'énergie monte en puissance depuis 2016. Deux groupements de commandes (gaz et électricité) permettent à leurs adhérents de tirer parti des opportunités du marché d'énergie³⁰ tout en se déchargeant des procédures de mise en concurrence sur le syndicat qui utilise des accords-cadres. L'USEDA pilote le groupement et les appels d'offres, tandis que l'adhérent gère l'exécution du contrat directement avec le fournisseur. Une participation financière des membres du groupement indemnise le syndicat pour son activité³¹.

Tableau n° 1 : Groupements de commandes d'électricité et de gaz

Électricité			
Période des appels d'offres	Nombre d'adhérents	Nombre points de livraisons	Puissance énergétique
2016-2017	226	4 474	36 682 MWh/An
2018-2019	312	5 482	41 856 MWh/An
2020-2021	363	6 135	68 605 MWh/An

Gaz			
Période des appels d'offres	Nombre d'adhérents	Nombre points de livraisons	Puissance énergétique
2015-2017	81	472	44 882 MWh/An
2018-2019	122	663	56 547 MWh/An
2020-2021	136	697	58 536 MWh/An

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'USEDA.

Des établissements publics comme le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'Aisne et les communautés d'agglomération de Laon et de Chauny-Tergnier-La Fère, bien qu'ils ne soient pas membres du syndicat, ont adhéré au groupement de commandes de gaz naturel en 2019. Des syndicats scolaires et un syndicat d'eau sont également membres du groupement de commandes d'électricité pour la période 2021 à 2023.

²⁹ Article 5 des statuts.

³⁰ Le code de l'énergie permet à tout acheteur de choisir son fournisseur d'électricité et de gaz (articles L. 331-1 pour l'électricité et L. 441-1 pour le gaz).

³¹ L'indemnisation des frais afférents au fonctionnement du groupement consiste en une participation financière de 0,15 € par habitant pour les communes et de 100 € par point de livraison pour les autres membres.

L'USEDA développe ainsi des activités et se diversifie, mais sans qu'aient été fixées de lignes directrices par l'organe délibérant (cf. *infra*). De plus, l'organisme est susceptible d'entrer, dans ces domaines, dans le champ concurrentiel.

En outre depuis 2015, l'USEDA se réserve la possibilité de prendre des participations dans des sociétés commerciales et coopératives dont l'objet social concerne, en tout ou partie, l'un de ses domaines d'intervention.

1.4 La crise sanitaire

La crise sanitaire liée à la Covid-19 n'a, jusqu'à présent, pas eu d'impact significatif sur l'activité du syndicat. Les chantiers n'ont été que brièvement suspendus lors du premier confinement au printemps 2020, le temps que les entreprises mettent en place des plans de prévention. Il n'y a pas eu d'interruption dans la maintenance de l'éclairage public.

Si les paiements aux entreprises ont été ralentis en corrélation avec l'encaissement plus tardif des recettes provenant des contributions financières des communes, les délais en la matière sont restés inférieurs à la limite réglementaire de 20 jours (cf. *infra*).

L'exécutif estime que la crise n'a pas eu d'impact sur la situation financière de la structure.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'Union des secteurs d'énergie du département de l'Aisne exerce son activité historique d'organisation du service public de distribution d'électricité sur quasiment la totalité du département qui compte 526 000 habitants. Ce dernier est le plus étendu de la région Hauts-de-France et se caractérise, notamment, par sa ruralité et une faible densité de population dont la situation est globalement défavorisée d'un point de vue socio-économique.

Transformé en syndicat mixte ouvert en 2014, outre les communes, le département, la région et 15 établissements publics de coopération intercommunale en sont membres. L'ouverture du syndicat à d'autres personnes publiques est intervenue pour que le projet de déploiement du très haut débit puisse être mis en œuvre. En effet, la structure a élargi ses compétences et intervient notamment dans des domaines comme l'éclairage public, l'organisation du service de distribution de gaz, les réseaux de chaleur, la signalisation lumineuse et les communications électroniques.

Une des compétences porte sur l'installation de bornes de recharge pour véhicules électriques. Si le projet a été mené de façon satisfaisante en termes de coût et de calendrier, il s'avère que la fréquentation des équipements est faible, tout particulièrement en zone rurale où certaines bornes ne sont pas, ou très peu, utilisées. La définition des orientations sur l'exercice de cette compétence est donc nécessaire. En revanche, l'activité complémentaire consistant à mettre en place et à piloter les groupements de commandes pour l'achat de gaz et d'électricité s'est développée sur la période examinée avec une hausse du nombre d'adhérents.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 La stratégie et les objectifs

Le syndicat ne dispose pas d'une stratégie générale d'intervention en matière d'énergie. Il n'a pas non plus arrêté d'objectifs pour ses différentes compétences, à l'exception des communications électroniques avec le déploiement du très haut débit, pour lequel un cadre a été posé par le département dans le schéma d'aménagement numérique.

Pour l'exécutif, les diaporamas présentés à l'occasion des débats d'orientations budgétaires sont les documents de référence. À l'analyse, il apparaît que chaque année les informations générales sur le marché de l'énergie en Europe et en France représentent près de la moitié du document. Ensuite, y figurent des informations sur l'exercice qui s'achève, quelques perspectives succinctes pour l'année suivante et enfin les grandes lignes du projet de budget.

Des principes ont été arrêtés pour les investissements en matière d'électricité mais ils ne sauraient constituer une stratégie³². Au niveau du bureau syndical, des réflexions seraient menées sur l'implication de l'USEDA dans la transition énergétique, en particulier le développement des énergies renouvelables de type photovoltaïque, et sur quelques orientations plus concrètes :

- le déploiement d'armoires communicantes pour l'éclairage public ;
- le déploiement d'ampoules LED ;
- et l'évolution du parc de bornes électriques.

Cependant il n'y a pas de formalisation de ces perspectives, ni de débat sur le sujet en comité syndical. Il convient donc d'y remédier pour passer d'un fonctionnement annuel récurrent à un pilotage structuré, assis sur une vision pluriannuelle. Par voie de conséquence, le syndicat ne dispose pas non plus de plan pluriannuel d'investissement (cf. *infra*).

Recommandation n° 1 : établir une stratégie formalisée avec des objectifs déclinés par compétence et la faire approuver par le comité syndical.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que l'USEDA a pris en compte la préconisation de la chambre en dressant actuellement un état des lieux et des perspectives pour chaque compétence. Il se fixe pour objectif d'établir un « Plan stratégique 2022-2026 », en associant étroitement le comité syndical à la démarche.

³² Dans ses courriers aux communes, l'USEDA indique qu'elle oriente ses investissements principalement sur les enfouissements de réseaux électriques visant :

- ⇒ à la résorption des fils nus, et en priorité les réseaux de faible section ;
- ⇒ au renforcement des réseaux basse tension en contrainte ;
- ⇒ et à la résorption des postes de transformation en cabines hautes.

2.2 Les instances du syndicat

2.2.1 Le comité syndical et le bureau

Le comité syndical et le bureau se réunissent régulièrement tous les ans : entre 4 et 6 fois pour le premier et entre 15 et 20 fois pour le second.

Le comité syndical est composé de 51 élus répartis en trois collèges. Le premier, avec 43 délégués, réunit les représentants des communes élus dans chacun des 28 secteurs³³. Le second rassemble 4 représentants du conseil départemental et, enfin, celui des établissements publics de coopération intercommunale en comprend le même nombre.

L'assemblée délibérante est correctement informée des décisions prises par le bureau. Les délibérations sont en revanche particulièrement succinctes. Les visas des textes sont le plus souvent absents ainsi que l'exposé des motifs, pourtant nécessaire aux élus afin qu'ils soient en mesure d'appréhender la portée des choix qui leur sont soumis. C'est particulièrement vrai en matière de commande publique (cf. *infra*).

Le bureau, pour sa part, est composé du président, assisté de six vice-présidents, dont cinq représentent des communes ou une intercommunalité et un le département. Le directeur général, accompagné des chefs de service, participe le plus souvent aux réunions. L'instance assure le suivi de l'activité du syndicat et son fonctionnement interne, notamment en matière financière. Il prépare les décisions qui seront soumises au comité syndical.

2.2.2 Les commissions

2.2.2.1 Les commissions obligatoires

Au titre du code général des collectivités territoriales et du code de la commande publique, plusieurs commissions sont requises³⁴ :

- une commission d'appel d'offres (CAO) pour la commande publique ;
- une commission de délégation de service public ;
- une commission de contrôle financier pour l'analyse des comptes des délégataires³⁵ ;
- une commission consultative associant le syndicat et les EPCI membres pour la coordination des actions en matière d'énergie³⁶ ;
- et une commission consultative pour les services publics locaux (CCSPL).

³³ Les secteurs correspondent aux périmètres des anciens syndicats d'électricité.

³⁴ L'article 7 des statuts prévoit, par ailleurs, la possibilité de former des commissions thématiques de travail. Le syndicat n'a pas mis en œuvre cette faculté.

³⁵ La commission de contrôle financier, instituée à l'article R. 2222-3 du code général des collectivités territoriales pour toute commune ou établissement ayant plus de 75 000 € de recettes de fonctionnement, est chargée du contrôle des comptes des concessions.

³⁶ Article L. 2224-37-1 du code général des collectivités territoriales.

La commission d'appel d'offres a été instituée par délibération du comité syndical le 19 mai 2014 puis le 6 octobre 2020. Aucun document ne définit cependant ses modalités de fonctionnement. L'USEDA pourrait utilement s'inspirer des conseils fournis en la matière par la préfecture de l'Aisne³⁷. Sur la période examinée, la CAO a été la seule commission active.

La commission de délégation de service public a été créée par délibération du 19 mai 2014 mais ne s'est pas prononcée lors de l'attribution de deux contrats de délégation du service public d'électricité, en 2017, avec la SICAE de l'Aisne et, en 2018, avec la société d'électricité régionale (SER) des Cantons de Lassigny et limitrophes, rendant les procédures irrégulières.

La création de la commission consultative associant le syndicat et les EPCI a été actée en comité syndical du 8 octobre 2015 mais elle n'a été réunie qu'une seule fois en décembre 2015. Pour la nouvelle mandature, cette instance a été constituée le 6 octobre 2020. Il convient de la rendre active.

Quant à la commission de contrôle financier, elle reste à créer.

2.2.2.2 Le cas particulier de la commission consultative des services publics locaux

L'USEDA met en œuvre ses missions essentielles dans le cadre de délégations de services publics. C'est à ce titre qu'elle est tenue de se doter d'une commission consultative des services publics locaux (CCSPL).

Cette instance est importante pour que l'avis et les souhaits des usagers soient pris en compte dans le fonctionnement et l'adaptation de services dont ils sont les bénéficiaires directs.

2.2.2.2.1 Le cadre juridique

Les dispositions de l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales prévoient que les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants mettent en place une CCSPL pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public. Cette commission a vocation à permettre la participation des usagers des services publics par la voix des associations.

La commission est présidée par le président du syndicat et elle est composée de membres de l'assemblée délibérante, ainsi que de représentants d'associations locales nommés par cette dernière.

Le code précité dispose que, chaque année, la commission doit examiner, à l'initiative de son président, les rapports établis par les délégataires de services publics, comprenant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services. Ce rapport doit permettre d'apprécier les conditions d'exécution du service.

En outre, pour chaque exercice, le président de la commission est tenu de présenter à son assemblée délibérante, avant le 1^{er} juillet, un état des travaux réalisés par cette instance au cours de l'année précédente.

³⁷ Fiche « Commission d'appel d'offres – Marchés publics ».

L'avis de la CCSPL est, par ailleurs, requis dans les procédures d'attribution de délégations de service public.

2.2.2.2.2 La pratique de l'USEDA

Bien que les règlements intérieurs du syndicat de 2015 et 2021 aient précisé que la CCSPL était constituée, dans la pratique elle n'a pas été établie. En effet, une délibération du 30 novembre 2016 du comité syndical a porté sur la désignation de cinq représentants du syndicat mais sans procéder à la nomination des représentants d'associations locales. De même, après le renouvellement du comité syndical en 2020, une délibération du 6 octobre 2020 mentionne les représentants de la structure mais, là encore, sans nommer de représentants d'associations locales.

Les rapports annuels établis par les délégataires n'ont donc pas fait l'objet de l'examen prévu à l'article L. 1413-1 précité et les usagers n'ont pas été informés des modalités de fonctionnement des services publics, ni mis en capacité d'émettre des avis ou des observations. En outre, l'absence de consultation de la CCSPL a de nouveau entaché d'irrégularités les deux attributions de concession de distribution d'électricité de 2017 et 2018 (cf. *supra*).

La chambre souligne donc l'importance de faire fonctionner cette instance. Il pourrait, en outre, être utile de la doter d'un règlement intérieur.

Rappel au droit n° 1 : mettre en place la commission consultative des services publics locaux, conformément à l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse à la chambre, le président de l'USEDA s'engage à mettre le syndicat en conformité avec les dispositions juridiques applicables.

2.2.3 Les délégations

Le comité syndical a confié au bureau l'ensemble de ses attributions, en ne conservant que celles dont il n'est pas autorisé à se dessaisir du fait de la loi³⁸. Le procédé utilisé fait que les délégations sont trop générales, alors qu'elles doivent être précises. L'attribution exhaustive est, de plus, irrégulière au vu des dispositions du code général des collectivités territoriales, qui ne permettent la délégation que « *d'une partie des attributions de l'organe délibérant* ».

Le président bénéficie aussi de larges délégations. Elles concernent, d'une part, « par analogie » celles de « la liste des attributions qu'un conseil municipal peut déléguer au maire telles qu'elles figurent à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales », mais sans que ne soient listés et personnalisés les domaines concernant le syndicat et, d'autre part, celles relevant de « décisions fréquentes et urgentes et/ou dont l'impact financier est limité ». Ces dernières sont toutes en lien avec les finances. Cependant, les caractères d'urgence, de fréquence et de volumétrie financière ne permettent pas de dégager la nature exacte et la portée des décisions pour lesquelles le président a reçu délégation.

³⁸ L'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales.

Il y a aussi des recoupements entre les délégations données au bureau et celles confiées au président. C'est tout particulièrement le cas en matière de commande publique. Dans la mesure où deux délégations sur une même action ont été données au bureau et au président, elles sont irrégulières et, dans cette situation, le comité syndical retrouve sa compétence.

Pour leur part, de 2014 à 2020, les vice-présidents ont aussi reçu des délégations imprécises, parfois redondantes et sans définition d'un ordre de priorité.

Enfin, la nature des délégations données aux présidents et vice-présidents n'est pas clairement définie. La distinction entre délégations de pouvoirs ou de signature, par exemple, ne peut être faite.

Il convient donc de revoir l'ensemble des délégations pour qu'elles soient conformes aux exigences du code général des collectivités territoriales, à savoir qu'elles soient précises et sans empiètement de l'une sur l'autre.

2.3 L'information des usagers

Outre que la CCSPL ne fonctionne pas (cf. *supra*), l'information des usagers est insuffisante en ce qui concerne les services délégués.

Si l'accès au site internet de la structure leur est ouvert, les données requises sont incomplètes. En effet, au titre du code général des collectivités territoriales³⁹, les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, qui doivent être fournis au syndicat en application des conventions de délégation de service public, sont normalement mis à la disposition du public au siège du syndicat et à l'hôtel du département, sur place, et dans les quinze jours qui suivent leur réception. Le public doit, de plus, être avisé par voie d'affiche apposée pendant au moins un mois. Au cas d'espèce, ces prescriptions ne sont pas mises en œuvre. Il convient donc d'y remédier.

L'USEDA pourrait déjà facilement fournir une première information au public en mettant en ligne, sur son site internet, les présentations annuelles des rapports des délégataires utilisées en comité syndical.

Rappel au droit n° 2 : mettre à disposition des usagers les informations relatives à l'exploitation des services délégués, conformément à l'article L. 1411-13 du code général des collectivités territoriales applicable aux syndicats mixtes sur le fondement de l'article L. 1411-17 du même code.

Dans sa réponse à la chambre, le président de l'USEDA s'engage à mettre le syndicat en conformité avec les dispositions juridiques applicables.

³⁹ Articles L. 1411-17, L. 1411-16, L. 1411-15 et L. 1411-13 du code général des collectivités territoriales.

2.4 La coordination avec les communes membres

Le nombre élevé de communes adhérentes rend essentielle la bonne organisation de la communication entre l'établissement et ses membres. Le syndicat y veille et a déployé des moyens efficaces en la matière.

Tout d'abord, l'héritage de l'organisation en 24 secteurs a conduit à ce que l'information, tant ascendante que descendante, entre l'USEDA et les communes soit fluide. Les délégués élus de secteurs remplissent un double rôle. Lorsqu'ils siègent au comité syndical, ils font part des avis, remarques et suggestions concernant leur territoire. À l'inverse, dans leur secteur, ils peuvent informer les élus locaux et les usagers des actions du syndicat, en particulier lors de la présentation du rapport annuel en conseil municipal.

Chaque adhérent a, par ailleurs, un accès direct sécurisé à l'extranet de l'USEDA, lui permettant de consulter les données techniques, patrimoniales et financières propres à sa commune, notamment en matière d'éclairage public, d'enfouissement de réseaux, ainsi que de déploiement de la fibre et d'interventions en cours.

Le syndicat envoie aussi à chaque commune une lettre d'information semestrielle. Des réunions dans les secteurs ont lieu une ou deux fois par an. Les représentants de l'USEDA peuvent y échanger localement avec les élus communaux. Une présentation de l'activité pour les différentes compétences est effectuée lors de ces rencontres. Compte tenu du nombre de secteurs, cette action récurrente constitue un effort significatif, notamment pour les agents de la structure qui y consacrent un temps important, souvent en soirée.

Enfin, chaque secteur est rattaché à un technicien, qui est l'interlocuteur de proximité lors des interventions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'USEDA ne dispose pas à ce jour de stratégie, ni d'objectifs formalisés. Le débat d'orientation budgétaire et les réflexions de l'exécutif ne sauraient constituer une feuille de route pour une structure qui assure pour le compte de ses adhérents des compétences essentielles à la vie des habitants du département. Il est important d'y remédier rapidement dans le cadre de la nouvelle mandature 2020-2026.

Le fonctionnement des instances décisionnelles n'appelle pas de remarque, à l'exception des délibérations particulièrement succinctes. La technicité des sujets traités justifie d'exposer de façon pédagogique les éléments essentiels des décisions soumises à l'organe délibérant. Les délégations mises en place nécessitent d'être précisées et circonscrites.

Plusieurs commissions obligatoires n'ont pas été créées. C'est le cas, en particulier, de la commission consultative des services publics locaux, dans laquelle un échange doit avoir lieu entre le syndicat et les représentants des usagers. Ces derniers n'ont, de plus, pas accès aux rapports annuels des délégataires, alors qu'il s'agit d'un droit.

Enfin, la coordination avec les communes est bien organisée et active, grâce aux moyens et à l'implication des élus et du personnel du syndicat.

3 LES MOYENS DU SYNDICAT

3.1 Les ressources humaines

En sa qualité d'établissement public de moins de 350 agents, l'USEDA est affiliée au centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Aisne. En 2017, elle a souscrit au service de missions temporaires, ce qui lui permet de bénéficier de mises à disposition d'agents sur des périodes déterminées.

3.1.1 L'effectif et l'organisation

L'effectif est resté globalement stable entre 2015 et 2020, oscillant entre 18 et 20 équivalents temps pleins⁴⁰ (ETP). Au 31 décembre 2020, il y avait 18 agents, 13 titulaires, 2 contractuels sur emploi permanent et trois agents mis à disposition. Ces derniers sont des techniciens affectés au service des communications électroniques, pour lequel le syndicat n'a pas recruté de personnel pérenne compte tenu de la durée circonscrite de l'opération de déploiement du très haut débit sur le département, qui se déroule sur la période 2015 à 2022 (cf. *infra*).

Avec 3 ingénieurs et 8 techniciens au 31 décembre 2020, la nature des compétences exercées par l'USEDA conduit à ce que la filière technique soit logiquement la plus représentée. Par catégorie, le personnel est composé de 3 cadres A, 9 cadres B et 6 agents de catégorie C⁴¹. Cette proportion s'explique par le fait que la structure mène ses activités en les externalisant en totalité. La conduite de projets requière des agents de catégories A et B.

Avec une équipe de taille modeste et stable en effectif, la structure assure la maîtrise d'ouvrage d'un volume élevé d'opérations, en croissance chaque année. Son montant financier est passé de 29 M€ en 2015 à 74 M€ en 2020, du fait du déploiement du très haut débit, ce qui représente en moyenne 9 M€ par technicien.

L'administration est structurée en une direction générale avec les services administratifs et ceux plus opérationnels : le service « énergie » et le service « communications électroniques ».

L'organisation actuelle présente une fragilité, dans la mesure où elle concentre sur le seul directeur général la maîtrise de la trajectoire financière du syndicat. Cette situation génère un risque quant à la continuité de l'activité, tout particulièrement dans les années actuelles de montée en puissance du budget « Communications électroniques » et du fort endettement qui en résulte. De même pour la commande publique, l'intéressé est le seul à appréhender cette thématique, alors que la mise en œuvre des compétences repose en totalité sur les marchés publics et les contrats de concession.

⁴⁰ Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents sur une année donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, temps non complet).

⁴¹ Les catégories A, B et C correspondent respectivement aux agents exerçant des missions d'encadrement supérieur, d'encadrement intermédiaire et d'exécution.

3.1.2 Les charges de personnel

Entre 2015 et 2020, les charges de personnel ont progressé de 12 %, passant de 971 968 € à 1 089 267 €. Elles sont portées à la fois par le budget principal et le budget annexe « Communications électroniques », à hauteur respectivement de 80 % et de 20 %, en 2020.

Cette hausse est le résultat d'un ensemble cumulé de mesures, en particulier :

- le glissement vieillesse technicité (GVT⁴²) ;
- deux promotions internes ;
- l'application du protocole parcours carrière rémunération (PPCR⁴³) à partir de 2016 ;
- les dispositions du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ;
- et l'indemnisation des jours déposés dans les comptes épargne-temps.

Le syndicat dispose de trois budgets : un principal et deux annexes. Le budget annexe « Énergie » ne supporte aucune charge directe de personnel, ni aucun reversement au budget principal, alors même que des agents des services fonctionnels et du service « énergie » ont une activité en lien avec cette compétence. L'anomalie affecte la fiabilité des comptes des trois budgets (cf. *infra*).

3.2 La commande publique

L'achat est une activité essentielle de l'USEDA. De 2015 à 2020, la structure a réalisé 156 M€ de dépenses d'équipement sur le budget principal et 153 M€ sur le budget « Communications électroniques ». Une quarantaine de marchés ont été présentés en comité syndical et en bureau sur la même période.

3.2.1 L'organisation et le respect des procédures

3.2.1.1 Le choix des procédures

Le syndicat n'a pas établi de document écrit sur la détermination des besoins et les procédures. En pratique, le plus souvent, il fait appel à deux modalités d'achat. Pour les dépenses de fonctionnement et prestations diverses⁴⁴, il procède à une simple demande de trois

⁴² Le GVT correspond à l'augmentation annuelle de la masse salariale découlant du déroulement de carrière (avancements, promotions...) et du vieillissement des agents.

⁴³ Transformation de primes en points d'indices.

⁴⁴ Achat de logiciel, prestation de nettoyage, assurance de biens, prestation de conseil sur la mise en œuvre du règlement sur la protection générale des données, marché de responsabilité civile pour les chaufferies, création d'un site internet pour le projet de déploiement du très haut débit, achat de logiciel, prestation de nettoyage, assurance de biens...

devis. Pour les achats relevant davantage de l'investissement, il est principalement fait usage des procédures formalisées les plus complètes (publicité systématique au Bulletin officiel des annonces de marchés publics et au Journal officiel de l'Union européenne). Le seuil de passage de l'une à l'autre n'a pas été défini.

Pour gagner en efficacité, l'USEDA pourrait donc se doter d'un cadre interne lui permettant de n'utiliser les procédures d'appel d'offres que pour les marchés dépassant les seuils fixés par la réglementation.

3.2.1.2 Les rapports

Les rapports d'analyse des offres sont sommaires. Ils ne permettent pas de comprendre comment s'est opérée la sélection de l'attributaire du marché. La méthode de notation n'est pas davantage systématiquement explicitée et les grilles d'évaluation ne sont pas jointes.

De plus, le code de la commande publique prévoit, en son article R. 2184-2, l'établissement d'un rapport de présentation à l'issue des procédures menées, lorsque la valeur du marché passé dépasse les seuils européens. Le document doit pouvoir être présenté aux autorités de contrôle et comporter les informations suivantes :

- le nom des candidats exclus et les motifs du rejet de leur candidature ;
- le nom des candidats sélectionnés et les motifs de ce choix ;
- le nom des soumissionnaires dont l'offre a été rejetée et les motifs de ce rejet, y compris, le cas échéant, les raisons qui ont amené l'acheteur à la juger anormalement basse ;
- le nom du titulaire et les motifs du choix de son offre, ainsi que, si ces informations sont connues, la part du marché que le titulaire a l'intention de sous-traiter à des tiers et le nom des sous-traitants.

Les rapports de présentation élaborés par le syndicat ne comportent pas d'indications, d'une part, sur le nom des soumissionnaires dont l'offre a été rejetée et les motifs de ce rejet et, d'autre part, sur le nom du titulaire et les motifs du choix de son offre.

3.2.2 Les délégations

Le traitement rigoureux des délégations est important en matière de commande publique, en particulier pour la détermination des responsabilités entre élus et pour la sécurité juridique des contrats.

Le comité syndical a, par délibérations du 19 mai 2014 puis du 6 octobre 2020, délégué sa compétence en matière de passation et de signature des marchés publics au président. Lors des mêmes assemblées, il a également délégué sa compétence en matière de marchés publics au bureau, dans la mesure où il lui a été confié toutes ses attributions, à l'exception de celles qui lui sont expressément réservées par la loi.

Outre que la délégation est rédigée de manière générale et imprécise (cf. *supra*), elle a été confiée concurremment au président et au bureau, ce qui la rend illégale et inapplicable. En effet, s'agissant d'une délégation de compétence, elle doit être exclusive et non partagée entre plusieurs organes de gouvernance.

La cohérence dans l'usage des délégations entre le comité syndical, le bureau et le président n'a pas toujours été satisfaisante. C'est le cas, en particulier, des marchés pour la mise en place des chaufferies à bois et des réseaux de chaleur. Le lancement des procédures a été acté en comité syndical réuni le 2 juillet 2015, alors que c'est le bureau qui a autorisé le président à signer les marchés le 15 janvier 2016. Deux instances se sont ainsi prononcées successivement sur un même marché. Cela a également été le cas concernant l'important marché de travaux pour le déploiement du très haut débit (cf. *infra*).

En pratique, les contrats passés en procédure formalisée font l'objet d'une délibération en comité syndical, tandis que ceux considérés comme de moindre importance sont soumis au bureau. L'inverse, cependant, se produit parfois.

L'USEDA doit clairement définir les délégations du ressort respectif de l'assemblée délibérante, du bureau et du président, en veillant à ce qu'elles soient exclusives puis mises en œuvre avec rigueur.

3.2.3 Le contenu des délibérations

Lorsque la délibération de l'organe délibérant charge l'exécutif de souscrire un marché ou un accord-cadre avant l'engagement de la procédure, le code général des collectivités territoriales impose que cette dernière contienne la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du contrat à passer⁴⁵.

Or, en l'espèce, le plus souvent, les délibérations se limitent à indiquer l'objet sommaire de l'opération, voire parfois uniquement son intitulé, sans fournir les informations essentielles, notamment la définition et l'étendue du besoin à satisfaire, le montant, l'inscription des crédits au budget et la procédure de mise en concurrence envisagée. Cette anomalie apparaît même pour les opérations de montants importants comme, par exemple, l'attribution des marchés de travaux pour la mise en place du très haut débit sur la zone affermée du département et ceux pour les interventions en enfouissement, électricité et éclairage public.

S'agissant du sens de la décision, tantôt les délibérations actent uniquement le lancement de la procédure de passation, tantôt elles sont assorties de l'autorisation donnée au président de signer le marché à venir. La majorité d'entre elles porte toutefois simultanément sur ces deux points.

Les délibérations chargeant l'exécutif de souscrire les marchés avant l'engagement de la procédure de passation sont donc incomplètes et ne permettent pas aux élus de décider avec une information suffisante. Il convient de corriger la pratique actuelle.

⁴⁵ Article L. 2122-21-1 du code général des collectivités territoriales, applicable aux syndicats.

3.2.4 La publication des données essentielles

L'USEDA ne remplit pas ses obligations en termes de publication des données relatives à son activité d'achat. Des informations en la matière doivent, en premier lieu, être communiquées annuellement à l'observatoire économique de la commande publique⁴⁶. Ce dernier constitue une instance de concertation et d'échange d'informations pour les opérateurs économiques et les acheteurs publics. En second lieu, depuis le 1^{er} octobre 2018, les articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique prévoient la publication des données essentielles des marchés publics et des contrats de concession sur les profils d'acheteurs⁴⁷. Les informations requises portent sur la procédure de passation, le contenu et l'exécution du contrat⁴⁸.

Outre l'objectif de transparence poursuivi, l'obligation de publication vise l'efficacité de la commande publique. En effet, l'exploitation des données doit permettre, notamment aux opérateurs économiques, de prendre connaissance des besoins et des usages des acheteurs afin de préparer au mieux leurs candidatures aux appels d'offres.

L'USEDA engage, chaque année, un volume d'achats conséquent. Elle doit donc se mettre en conformité avec le code de la commande publique pour satisfaire au principe de transparence des procédures, auquel contribuent les rapports de présentation, et se conformer à ses obligations en termes de valorisation de ses données auprès des acteurs économiques.

Rappel au droit n° 3 : mettre à disposition, en accès libre, les données essentielles des marchés publics et contrats de concession, conformément aux articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique et, en ce qui concerne l'observatoire économique de la commande publique, lui communiquer chaque année les données contribuant au recensement économique de l'achat public en application de l'article L. 2193-3 du code précité.

Dans sa réponse à la chambre, le président de l'USEDA s'engage à mettre le syndicat en conformité avec les dispositions juridiques applicables.

⁴⁶ Article L. 2196-3 du code de la commande publique. La liste des informations à fournir est précisée dans l'arrêté du 22 mars 2019, relatif au recensement économique de la commande publique inséré en annexe 17 du code de la commande publique.

⁴⁷ Les articles R. 2132-3, R. 2332-5 et R. 3122-10 du code de la commande publique disposent que le profil d'acheteur est la plateforme de dématérialisation permettant notamment aux acheteurs/autorités concédantes de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner par voie électronique les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires. En pratique, le profil d'acheteur est un site, généralement appelé « plateforme » ou « salle des marchés », accessible en ligne via un réseau internet. Il centralise les outils nécessaires à la dématérialisation des procédures.

⁴⁸ L'arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique précise les modalités d'application de cette obligation et dresse la liste des données essentielles ; il est inséré en annexe n° 15 du code de la commande publique.

3.2.5 Analyse de quelques marchés

Un échantillon de sept marchés a été contrôlé. Deux d'entre eux représentent un enjeu financier particulièrement important. Le premier est un marché à bons de commande relatif aux travaux d'électrification, d'éclairage public et de télécommunications, et le second porte sur les travaux d'établissement du réseau très haut débit. En 2019, le marché à bons de commande a représenté 97 % des 25 M€ de dépenses d'équipement du budget principal et pour celui sur le très haut débit, 41 M€ ont été dépensés. Ensemble, ils ont permis de réaliser 93 % de la totalité des investissements de l'exercice.

Les cinq autres marchés portent sur deux prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'établissement du très haut débit, la construction de la chaufferie de Tupigny, son exploitation et, enfin, la construction avec l'exploitation de la chaufferie de Sissonne.

3.2.5.1 Le marché d'électrification, d'éclairage public et de télécommunications

Ce marché, relancé tous les quatre ans, permet à l'USEDA d'assurer les travaux nécessaires à la mise en œuvre de ses compétences historiques. Il est alloté en 13 lots géographiques. Les 10 premiers portent sur l'enfouissement, l'extension et le renforcement des réseaux électriques, ainsi que sur l'enfouissement des réseaux d'éclairage public et de télécommunications. Les 3 derniers permettent la réalisation de petits travaux d'éclairage public et de signalisation lumineuse.

Le montant annuel minimum de ce marché à bon de commande est fixé à 800 000 € HT pour chaque lot n° 1 à 10, et à 300 000 € HT pour les lots 11 à 13. Le contrat est annuel, renouvelable trois fois.

L'analyse a porté sur les dix premiers lots, dont les actes d'engagement ont été signés en janvier 2018.

3.2.5.1.1 Les critères de sélection des offres

Le choix des critères de sélection des offres a avantagé les candidats sortants et a limité les possibilités de fixation des prix. Les soumissionnaires ont par ailleurs été insuffisamment informés des modalités de notation pour leur permettre de présenter la meilleure proposition. Enfin, la pondération des critères n'a pas non plus été optimale pour obtenir les meilleurs prix (cf. annexe n° 2).

Ce marché porte sur le cœur de métier de l'USEDA, qui le reconduit régulièrement. Celle-ci a donc une bonne connaissance du contexte concurrentiel, ce qui doit la conduire à choisir à l'avenir le mode de sélection qui lui est le plus avantageux.

3.2.5.1.2 Le niveau de concurrence

Avec un retrait de 118 dossiers de consultation des entreprises, le secteur est potentiellement concurrentiel.

Cependant, dans les faits, pour chaque lot, la commission d'appel d'offres n'a eu à examiner que deux ou trois offres⁴⁹. Les lots ont tous été attribués aux candidats sortants du marché précédent.

L'allotissement géographique est ainsi sans effet sur le niveau de concurrence, le fait que les entreprises sortantes sont généralement reconduites pouvant, au surplus, aboutir à une rigidification du marché.

3.2.5.2 Le marché d'établissement du très haut débit

Dans le cadre de la mise en place du très haut débit, l'USEDA a lancé, le 20 juillet 2018, un appel d'offres pour attribuer le marché de travaux relatif à la construction des infrastructures à sa charge. L'avis d'appel à candidatures mentionnait une valeur estimée des travaux à 100 M€. Le marché est un accord-cadre à bons de commande comportant uniquement deux lots géographiques. Alors que 27 entreprises avaient retiré un dossier de consultation, une seule offre par lot a été reçue.

La commission d'appel d'offres a déclaré les deux offres inacceptables⁵⁰ au motif que le prix excédait les crédits budgétaires alloués⁵¹. Or, aucun des documents présentés à la commission d'appel d'offres ne fournissait d'informations précises sur la valeur monétaire des offres retenues en fonction du volume de travaux prévu, le critère prix n'apparaissant que sous forme de points donnés lors de l'analyse.

Le syndicat a donc déclaré l'appel d'offres infructueux puis utilisé une procédure négociée avec les deux soumissionnaires, sans mise en concurrence⁵². Or, la définition du besoin et l'indication de l'imputation budgétaire ne figuraient pas dans les délibérations portant lancement de la procédure et signature du marché. Le bien-fondé du rejet n'était dès lors pas établi, rendant contestable l'usage de la procédure négociée. Compte tenu du nombre élevé de retraits de dossiers de consultation, une nouvelle procédure formalisée aurait vraisemblablement pu susciter davantage de candidatures.

En ce qui concerne le niveau de concurrence, il apparaît que les entreprises composant les groupements retenus sont les mêmes que celles déjà titulaires du marché d'électrification, d'éclairage public et de télécommunications (cf. *supra*).

⁴⁹ À l'exception du lot n° 8 pour lequel une seule offre a été remise.

⁵⁰ Au sens de l'article 59 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics : « Une offre inacceptable est une offre dont le prix excède les crédits budgétaires alloués au marché public tels qu'ils ont été déterminés et établis avant le lancement de la procédure. »

⁵¹ Lors de l'instruction, l'ancien directeur général a expliqué que l'État, qui subventionne l'opération dans le cadre du Fonds national pour la société numérique (FSN), avait réduit le nombre de prises très haut débit subventionnables et que l'information avait conduit la commission d'appel d'offres à déclarer l'appel d'offres infructueux. Il n'a cependant pas été mentionné dans les délibérations et le compte rendu de la CAO le montant servant de référence.

⁵² L'article 25, alinéa 6, du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics prévoit la possibilité d'utiliser une procédure négociée sans mise en concurrence lorsqu'un premier appel d'offres a été infructueux.

3.2.5.3 Les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le projet THD

Pour la réalisation des travaux d'établissement du réseau très haut débit (THD), le syndicat a choisi de recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage technique, financière et juridique. Le cahier des charges prévoyait quatre missions d'assistance : la passation du marché de travaux, la maîtrise d'ouvrage de déploiement des ouvrages, le pilotage de la délégation de service public et la gestion budgétaire du projet.

Sur la période examinée, deux procédures ont été menées conduisant à conclure un marché en 2015 et un autre en 2019. Ils ont tous deux fait l'objet de procédures formalisées. Les marchés sont des accords-cadres à bons de commande, sans allotissement, d'une durée d'un an, renouvelable trois fois, dont le montant minimum annuel était fixé à 40 000 € HT.

À l'occasion du lancement de la seconde procédure de passation en 2019, la valeur du marché indiquée dans l'avis d'appel à concurrence était de 4,5 M€, alors que le montant du marché antérieur s'était élevé à environ 2,7 M€. La définition du besoin, revu à la hausse, n'a pas été formalisée. En cas de surestimation, celle-ci était susceptible de limiter l'accès à la commande publique pour les petites et moyennes sociétés.

Les méthodes de notation des offres utilisées n'ont pas été conformes aux modalités annoncées dans le règlement de consultation (cf. annexe n° 3). Le principe de transparence des procédures n'a pas non plus été pleinement respecté.

3.2.5.4 Les marchés de construction et d'exploitation des chaufferies de bois de Sissonne et Tupigny

3.2.5.4.1 La procédure

Par deux délibérations du 2 juillet 2015, le comité syndical a approuvé deux dossiers de consultation pour le lancement des procédures d'appels d'offres ouverts pour la conception, réalisation, exploitation des chaufferies de Sissonne et de Tupigny. Les opérations se sont déroulées de façon concomitante.

L'avis d'appel à concurrence concernant la chaufferie de Sissonne a porté sur un marché global de conception, réalisation, exploitation et maintenance. En revanche, s'agissant de la chaufferie de Tupigny, bien que le comité syndical ait acté le lancement d'un seul appel d'offres pour un marché global, le projet a, par la suite, été scindé en deux marchés distincts, l'un en marché de travaux et l'autre en marché de services pour l'exploitation. Aucune autre délibération du comité syndical n'est pourtant intervenue ultérieurement pour modifier la forme du marché et, par suite, le nombre de consultations nécessaires. La délibération prise le 2 juillet n'a donc pas été respectée.

D'ailleurs, la computation des besoins aurait pu conduire le syndicat à passer un marché unique pour les deux chaufferies, en constituant des lots. Il n'y aurait eu à conduire qu'une seule procédure et elle aurait pu susciter davantage de concurrence plutôt que de générer une dispersion des candidats sur trois consultations. Le regroupement aurait également été de nature à peser dans une négociation. Au final, la même société a été attributaire des trois marchés. Pour Sissonne, le montant global du marché sur 10 ans a été de 14 M€. Pour Tupigny, le marché de travaux s'est élevé à 0,347 M€ et celui d'exploitation à 0,115 M€ sur cinq ans.

3.2.5.4.2 Le marché de construction de la chaufferie de Tupigny

Le rapport d'analyse des offres du marché de construction de la chaufferie de Tupigny révèle que les deux candidats n'ont pas produit plusieurs documents exigés dans le règlement de consultation.

Le premier n'a pas fourni de mémoire technique, ni la totalité des fiches descriptives des matériels. Le second a également omis de produire ces mêmes fiches, pourtant mentionnées comme annexe de son mémoire.

Les deux offres incomplètes étaient irrégulières⁵³ et il manquait des éléments nécessaires à leur évaluation. Elles auraient dû être rejetées et, en l'absence d'autres propositions, la consultation aurait dû être relancée.

Le syndicat les a cependant acceptées, sans procéder à une demande de régularisation. Elles ont été analysées avec un classement provisoire, dans l'attente que les candidats produisent les documents manquants. Aucune pièce du dossier ne fait cependant apparaître que lesdits documents ont effectivement été demandés aux candidats et réceptionnés et qu'une nouvelle analyse des offres ait été réalisée pour aboutir à un classement définitif.

La commission d'appel d'offres a entériné le classement provisoire. Par conséquent, le marché a été attribué dans des conditions irrégulières.

3.2.5.4.3 Le marché d'exploitation de Tupigny

Le marché d'exploitation a pour objet la fourniture de chaleur, des prestations de conduite, de surveillance et d'entretien de la chaufferie et du réseau de distribution, ainsi que des prestations de garantie des équipements techniques. Son montant annuel s'élève à 23 012 € TTC sur une durée de cinq ans.

Il ressort du contenu du rapport d'analyse des offres que les deux candidats n'ont pas répondu au sous-critère portant sur le plan « Gros entretien et renouvellement », ni fourni les documents exigés.

Les documents manquants étaient indispensables pour apprécier le sous-critère de pertinence du plan de renouvellement. Ils constituaient donc des éléments nécessaires à l'appréciation du sous-critère afférent. Les offres étaient incomplètes et auraient dû être éliminées. Or, elles ont été prises en compte, sans demande de régularisation. La procédure suivie a, dès lors, été irrégulière. Elle a enfreint les principes essentiels de transparence des procédures et d'égal accès à la commande publique⁵⁴.

⁵³ S'agissant de la qualification d'offres irrégulières, le règlement de consultation précisait que le jugement des propositions serait effectué dans les conditions prévues par les anciens articles 53 à 58 du code de la commande publique, qui disposaient alors que « *III.- Les offres inappropriées, irrégulières et inacceptables sont éliminées. Les autres offres sont classées par ordre décroissant. L'offre la mieux classée est retenue.* » Suivant l'article 35 de ce code, applicable lors de cette procédure, « *Une offre irrégulière est une offre qui, tout en apportant une réponse au besoin du pouvoir adjudicateur, est incomplète ou ne respecte pas les exigences formulées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation* ».

⁵⁴ Les entreprises qui ont pris connaissance de l'appel d'offres sans candidater ont pris leur décision sur la base d'information erronée. Si le critère finalement non pris en compte n'avait pas figuré au règlement de consultation, il se peut qu'elles auraient déposé une offre.

Il importe donc que l'USEDA veille davantage au respect des principes fondamentaux de la commande publique.

Rappel au droit n° 4 : respecter les principes fondamentaux d'égalité de traitement des candidats, de libre accès à la commande publique et de transparence des procédures, conformément aux dispositions de l'article L3 du code de la commande publique.

Dans sa réponse, le président de l'USEDA indique partager la position de la chambre quant à la nécessité de sécuriser la commande publique et s'engage à y procéder.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'USEDA met en œuvre ses compétences avec une petite équipe de 18 agents et en ayant recours aux contrats publics.

La gestion des ressources humaines, pour laquelle la structure s'appuie sur le centre de gestion, n'appelle globalement pas d'observation.

La maîtrise d'ouvrage constitue la mission principale du syndicat. Elle se concrétise par la mise en place et le contrôle des délégations de service public, ainsi que par la passation de marchés publics et le suivi de leur exécution. L'établissement doit faire évoluer ses pratiques. Tout d'abord, les délibérations lançant les procédures et attribuant les marchés nécessitent d'être complétées pour qu'y figurent les informations essentielles, notamment les montants en jeu. Ensuite, l'obligation de publier les données des concessions et des marchés doit être satisfaite.

Enfin, il s'avère que les procédures d'attribution des principaux contrats de travaux, qui ont représenté 200 M€ depuis 2018, n'ont pas pleinement respecté, à plusieurs reprises, les principes essentiels de la commande publique en matière d'égal accès à la commande publique, de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats.

4 LES DOCUMENTS BUDGETAIRES ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

En application des dispositions de l'article L. 5722-1 du code général des collectivités territoriales, les syndicats mixtes ouverts comprenant au moins un département peuvent appliquer les règles relatives aux finances des communes, comptant entre 3 500 et 10 000 habitants, ou celles applicables au département. L'USEDA a retenu le cadre applicable aux communes.

4.1 L'information budgétaire

4.1.1 L'architecture budgétaire

L'USEDA dispose d'un budget principal et de deux budgets annexes. Tous trois sont gérés selon l'instruction budgétaire et comptable M14⁵⁵. Pour les budgets annexes, le syndicat récupère la taxe sur la valeur ajoutée.

Le budget principal, de 6 M€ en dépenses de fonctionnement et de 25 M€ en investissement sur l'exercice 2020, porte principalement sur l'activité historique d'autorité organisatrice du service de distribution d'électricité. Le budget annexe « Communications électroniques » a été mis en place en 2014. Ses dépenses en fonctionnement ont été de 3 M€ et celles en investissement de 56 M€ en 2020. Enfin, le budget annexe « Énergie » a été créé en 2015 pour les activités des réseaux de chaleur et de déploiement des bornes de recharge des voitures électriques. Il ne supporte que des dépenses en fonctionnement, qui se sont élevées à 0,17 M€ sur le même exercice⁵⁶.

Ce dernier budget n'est pas géré de façon conforme à la réglementation. En effet, alors que le syndicat a réalisé des investissements dans la construction des chaufferies au bois, les réseaux de chaleur et les bornes de recharge de véhicules électriques, il n'y a pas de section d'investissement, ce qui affecte tant la sincérité des documents budgétaires que celle des comptes (cf. *infra*). Le syndicat devrait corriger sa pratique, soit en utilisant la section d'investissement et en reconstituant le bilan en lien avec le comptable public (transfert de l'actif et du passif), soit en intégrant complètement cette activité à son budget principal et en clôturant le budget annexe⁵⁷.

⁵⁵ Arrêté du 20 décembre 2018 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif, pris en application de l'article 54 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

⁵⁶ Compte tenu de son faible poids dans les finances globales du syndicat, le budget « Énergie » n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie. Les données essentielles le concernant figurent en annexes n°s 7, 8 et 9.

⁵⁷ Dans le cadre de l'instruction M14 applicable au syndicat, les services publics assujettis à la TVA ne nécessitent pas obligatoirement un suivi sous forme de budget annexe.

Avec le déploiement du très haut débit sur le territoire, le poids du budget « Communications électroniques » dans les finances du syndicat a très fortement augmenté. Alors qu'en 2015, ses recettes, de 44 M€, représentaient 37 % de l'ensemble des produits, en 2020, d'un montant de 91 M€, elles en représentaient 54 % (cf. annexe n° 4).

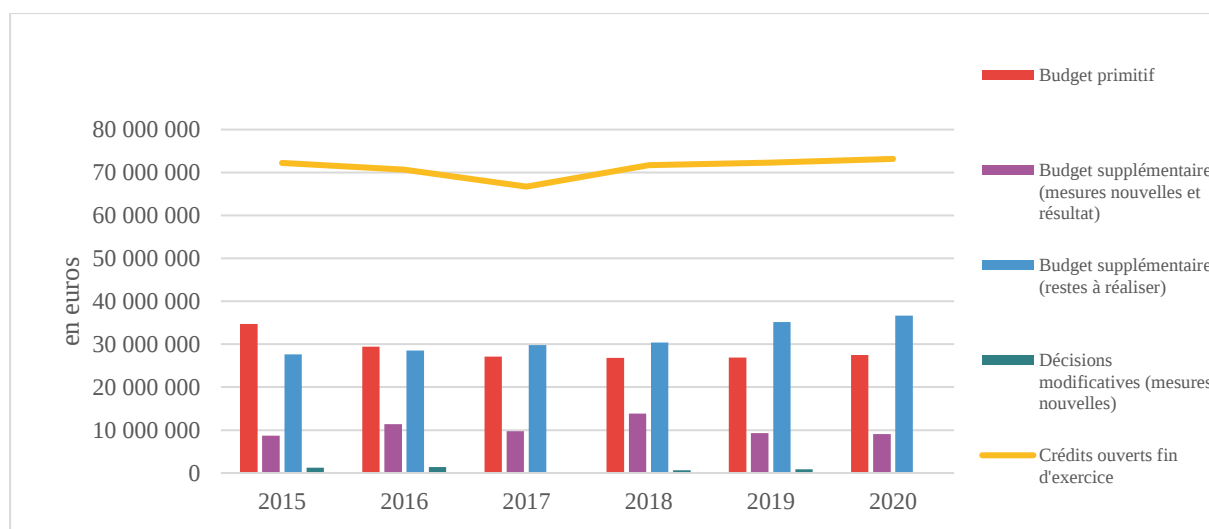
4.1.2 Les prévisions budgétaires

Chaque année, l'USEDA procède au vote du budget primitif en décembre pour l'exercice suivant. Un budget supplémentaire est adopté en mars ou en avril lors du comité syndical au cours duquel le compte administratif est approuvé. Les résultats de l'exercice clôturé et les restes à réaliser sont alors pris en compte. Cette organisation et son calendrier permettent à l'établissement de disposer de l'autorisation d'engager tous les travaux dès le 1^{er} janvier.

En moyenne, trois décisions modificatives par exercice sont ensuite présentées pour chacun des budgets, le plus souvent en juin, octobre et décembre, complétées de virements de crédits. À partir de l'exercice 2016, le syndicat a amélioré la lisibilité des décisions modificatives en faisant apparaître le total des ajustements et les intitulés précis des comptes concernés.

Les crédits ouverts évoluent à la hausse de façon importante entre l'adoption du budget et la dernière décision modificative. La prise en compte des restes à réaliser au budget supplémentaire et leur niveau élevé expliquent notamment cette évolution. En 2015, les restes à réaliser en dépenses du budget principal représentaient en effet l'équivalent de 80 % des crédits inscrits sur le budget primitif. En 2016, ils en constituaient 97 %. À partir de 2017, ils ont dépassé le montant des crédits initiaux. Enfin, sur l'exercice 2020, le syndicat a reporté sur le budget supplémentaire plus de 37 M€ de dépenses d'investissement, sur un budget initial de 27 M€.

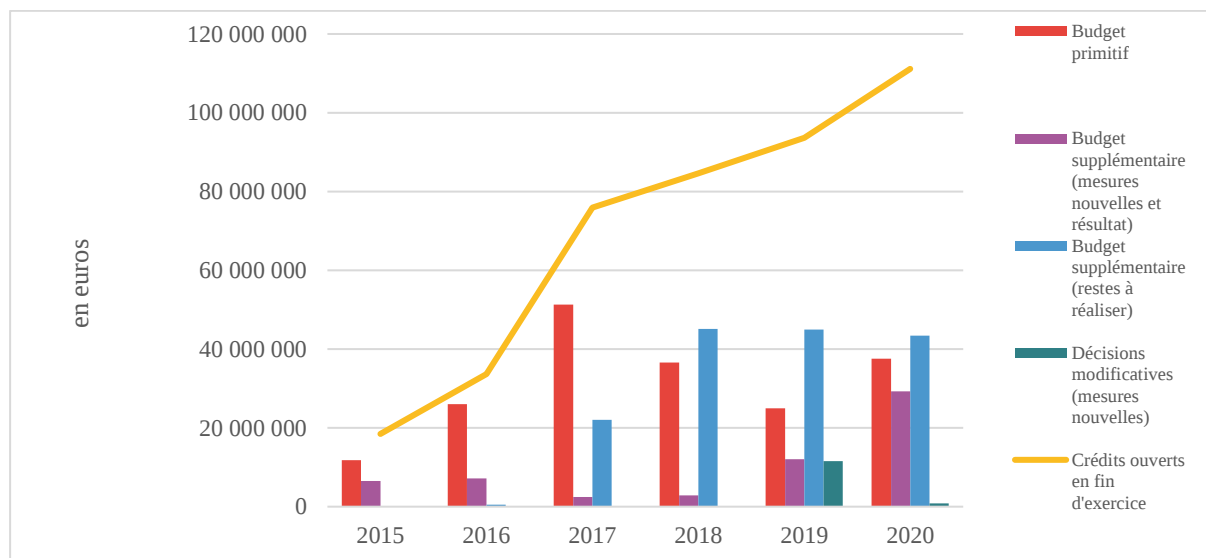
Graphique n° 2 : Évolution annuelle des crédits ouverts en dépenses d'investissement de 2015 à 2020 pour le budget principal



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Il en va de même pour le budget « Communications électroniques ».

Graphique n° 3 : Évolution annuelle des crédits ouverts en dépenses d'investissement de 2015 à 2020 pour le budget « Communications électroniques »



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

L'adoption du dispositif des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)⁵⁸ pour la réalisation des investissements pluriannuels permettrait de présenter un budget plus conforme à la réalité des opérations de l'exercice.

De plus, les restes à réaliser sont erronés en recettes d'investissement. En effet, le syndicat y intègre les emprunts qui avaient été envisagés l'exercice précédent. Or, en l'absence de contrat signé, ces prévisions ne sont pas juridiquement des restes à réaliser⁵⁹. Leur prise en compte dans les documents budgétaires a faussé les résultats sur toute la période. L'impact est significatif. Entre 2015 et 2020, l'anomalie a représenté pour le budget principal entre 15 % et 68 % du résultat cumulé des sections de fonctionnement et d'investissement, et pour le budget « Communications électroniques » entre 27 % et 520 % (cf. annexe n° 5).

Enfin, la qualité de l'état des restes à réaliser communiqué au comptable public est perfectible. Il ne fait pas apparaître, pour chaque opération en cours, les montants initiaux, mandatés, ni les crédits à annuler, ni leur justification.

Il importe donc que le syndicat détermine correctement les restes à réaliser en recettes d'investissement pour présenter aux élus un résultat fiable dans les budgets supplémentaires et les comptes administratifs.

⁵⁸ La gestion en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) est un aménagement au principe de l'annualité budgétaire encadré par les articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales. Elle concerne des opérations dont le paiement va s'étendre sur plusieurs exercices et permet d'éviter d'en faire supporter l'intégralité au budget d'une année.

⁵⁹ Les restes à réaliser, déterminés à partir de la comptabilité d'engagement, correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

S'agissant des taux de réalisation des crédits budgétaires, ils sont satisfaisants tant en dépenses qu'en recettes d'investissement, et sur les deux budgets concernés.

4.1.3 L'information budgétaire et financière

4.1.3.1 Les rapports sur les orientations budgétaires

Les débats qui portent sur les trois budgets sont bien intervenus à l'intérieur du délai de deux mois précédant l'examen du budget. Des délibérations prennent acte du fait qu'ils ont eu lieu. Il n'y est cependant pas mentionné l'existence d'un rapport sur les orientations budgétaires. S'il existe un diaporama présenté en séance, ce dernier n'est pas joint à la délibération. L'obligation de transmission du rapport aux services de l'État n'est donc pas satisfaite⁶⁰. Il convient d'y remédier.

Par ailleurs, malgré le volume important du document⁶¹, des informations essentielles sont insuffisantes ou manquantes.

En termes d'évolution des dépenses, pour le budget principal, seule la prévision pour l'exercice à venir est fournie, sans perspective pluriannuelle. Tant pour les dépenses que pour les recettes, il n'y a pas de distinction entre le fonctionnement et l'investissement. En revanche, les hypothèses retenues pour la prévision des recettes sont bien expliquées.

Pour le budget « Communications électroniques », seules les prévisions de l'exercice à venir sont mentionnées en dépenses et en recettes mais sans faire part des évolutions pourtant essentielles compte tenu du poids croissant de ce budget dans les finances du syndicat.

La présentation du budget « Énergie » est encore plus succincte, avec la seule mention des dépenses et des recettes attendues pour l'année suivante. Les évolutions sont absentes et il n'y a pas d'information en matière de tarification.

Aucun des rapports présentés en comité syndical sur la période examinée ne comporte de présentation des engagements pluriannuels. La signature du contrat de délégation de service public a pourtant conduit le syndicat dans un vaste programme d'investissements qui justifie d'être exposé aux élus lors du débat d'orientation budgétaire. Le poids important dans le budget des restes à réaliser tant en dépenses qu'en recettes (cf. *supra*) met en exergue le caractère pluriannuel des engagements financiers et la pertinence d'un exposé du sujet au comité syndical.

Malgré l'obligation fixée au code général des collectivités territoriales et son importance pour permettre aux élus d'appréhender la situation financière de l'établissement, les évolutions prévisionnelles du niveau d'épargne brute et d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice ne sont pas présentées.

Les informations requises sur l'évolution de la dette sont en revanche bien présentes et détaillées par budget.

⁶⁰ Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

⁶¹ Le rapport comptait 154 pages en 2020 et 111 pages en 2021.

4.1.3.2 Les budgets et les comptes administratifs

Les articles L. 2313-1, R. 2313-1 et suivants du code précité, complétés de l'instruction budgétaire et comptable M14, encadrent le contenu des documents budgétaires⁶².

Ces derniers doivent notamment être assortis d'états en annexe au budget et au compte administratif portant sur la situation patrimoniale et financière de la structure, ainsi que sur ses différents engagements. Ils visent à fournir une information complète aux élus et aux contribuables pour leur permettre d'appréhender dans son ensemble la situation. Il importe donc que les règles d'information et de transparence soient respectées. Or, le syndicat ne remplit que partiellement ses obligations en la matière.

Une annexe (B3) particulièrement importante, n'est pas compréhensible. Elle porte sur de nombreuses opérations d'équipement⁶³. Or, les divers documents budgétaires utilisent une codification qui ne permet pas d'identifier à quel investissement correspond une fiche d'opération. Une table de correspondance existe pourtant. Les libellés d'opération doivent être explicites ou bien la fiche explicative des codes doit être intégrée à tous les documents budgétaires.

En matière de dette, le syndicat a souscrit en 2015 et 2016, sur le budget principal, des emprunts avec option de tirage sur ligne de trésorerie, respectivement de 2 M€ et 1 M€. L'annexe A2.1 « État de la dette – Détail des crédits de trésorerie » du compte administratif est manquante.

Sur le plan patrimonial, le syndicat n'a renseigné qu'une seule fois, sur l'exercice 2015, l'annexe relative aux opérations de cessions du budget principal (A10.3), alors que de telles opérations ont été réalisées sur chaque exercice de 2017 à 2020. Même si, de 2015 à 2020, les produits ont été de montants limités, entre 14 500 € et 22 180 €⁶⁴, il importe cependant que le comité syndical en soit informé.

S'agissant des crédits communautaires, le président du syndicat a signé, le 25 novembre 2015, avec le président de la région Picardie une convention attributive d'une aide européenne de 11 M€ sur la programmation 2014-2020 dans le cadre du déploiement des infrastructures du très haut débit⁶⁵. Pourtant, l'état correspondant du compte administratif relatif à l'emploi des crédits communautaires (A12) ne le mentionne pas.

Le syndicat ne liste pas non plus les délégations de service public (annexe C2), alors même qu'elles permettent la mise en œuvre de ses compétences en matière d'énergie et de déploiement du très haut débit. De plus, les rapports des délégataires ne sont pas joints aux documents budgétaires pour permettre aux élus de disposer, dans un seul document, de l'ensemble des engagements financiers de la structure⁶⁶. Ces rapports sont cependant présentés dans l'année pour les quatre plus importants d'entre eux.

⁶² Budget primitif, budget supplémentaire et compte administratif.

⁶³ Le compte administratif 2020 en comportait 59.

⁶⁴ Il s'agit essentiellement des ventes de véhicules.

⁶⁵ Fonds européen de développement régional (FEDER).

⁶⁶ Article R. 1411-8 du code général des collectivités territoriales.

Le syndicat adhère à plusieurs organismes de regroupement⁶⁷, pour lesquels il s'acquitte pour certains d'une cotisation annuelle⁶⁸. Cependant, il n'en est pas fait mention sur l'annexe réglementaire correspondante (C3.1).

Enfin, malgré la création des deux budgets annexes, l'état qui liste les services individualisés dans un budget annexe (C3.3) n'est renseigné qu'à partir de l'exercice 2020. Cependant, le syndicat les prend bien en compte dans l'annexe relative à la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes (C3.5).

Il convient que l'USEDA respecte l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires pour que l'information des élus et citoyens en matière budgétaire soit compréhensible et complète.

Rappel au droit n° 5 : respecter les dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales relatives aux informations devant figurer dans le rapport sur les orientations budgétaires et, pour les budgets et comptes administratifs, celles des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du même code.

Dans sa réponse à la chambre, le président de l'USEDA s'engage à mettre le syndicat en conformité avec les dispositions juridiques applicables.

4.2 La tenue des comptes

4.2.1 L'inventaire

L'USEDA a mis en place une base de données permettant aux communes adhérentes d'avoir accès aux informations techniques et financières portant sur le patrimoine présent sur leur territoire (cf. *supra*). La base informatique n'est cependant pas exploitée pour la tenue de l'inventaire, qui utilise largement une codification ne permettant pas une identification des biens, tant pour le budget principal que pour le budget portant sur le très haut débit.

Pour le budget principal, fin 2020, sur 6 670 immobilisations, des renseignements complémentaires nécessitent d'être renseignés pour 5 369 d'entre elles, soit pour plus de 80 %.

De plus, les valeurs nettes comptables diffèrent largement entre l'inventaire des biens, de la responsabilité du président du syndicat, et l'état de l'actif, de la responsabilité du comptable public.

⁶⁷ Notamment à l'association des villes et collectivités pour les communications électroniques (AVICCA), et à une entente constituée des trois syndicats d'énergie de Picardie, dénommée depuis 2018 « territoire d'Énergie Picardie » et à la Fédération nationale des collectivités concédantes (FNCCR).

⁶⁸ De 2015 à 2019, le syndicat a payé 351 927 € de cotisations.

Tableau n° 2 : Valeur nette comptable des immobilisations à l'état de l'actif et à l'inventaire (budget principal)

(en M€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Valeur nette comptable à l'actif (ACT)	470	496	518	541	564	587
Valeur nette comptable de l'inventaire (INV)	151	178	202	228	253	275
Écart (ACT-INV)	319	318	316	313	311	312
% (ACT-INV)ACT	68 %	64 %	61 %	58 %	55 %	53 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et des inventaires de l'USEDA.

En lien avec le comptable public, l'USEDA devra donc engager un travail de mise en concordance des deux états, pour garantir la fiabilité de la valeur de l'actif figurant dans son bilan comptable tel qu'il apparaît au compte de gestion.

Pour le budget « Communications électroniques », les deux documents sont concordants.

4.2.2 L'intégration au patrimoine des nouveaux équipements

Le délai pour transférer les immobilisations en compte 21 déclenchant les investissements s'est dégradé depuis 2015.

Pour le budget principal, le solde des « Immobilisations corporelles en cours » (compte 231) en fin d'exercice rapporté au solde des « Immobilisations corporelles » (compte 21) progresse, passant de 54 % en 2015 à 100 % en 2020, alors que le niveau de dépenses d'équipements nouveaux par exercice n'a varié que dans un intervalle de 22 M€ à 26 M€.

Concernant le budget annexe « Communications électroniques », le volume d'immobilisations corporelles est passé d'1,3 M€ à 148 M€ sur la même période, du fait de la construction par l'USEDA des infrastructures pour le très haut débit. Aucun transfert en « Immobilisations corporelles » terminées n'a encore eu lieu. Des zones déployées sont pourtant passées en exploitation. Il convient donc d'effectuer, dans les meilleurs délais, le traitement requis pour que les comptes soient fiabilisés.

4.2.3 Les amortissements

4.2.3.1 Budget principal

L'USEDA n'amortit pas les immobilisations correspondant aux chaufferies avec leurs réseaux de chaleur, aux bornes de recharge électrique et surtout au vaste patrimoine d'éclairage public, propriété du syndicat, installé sur la plupart des communes du département et sur lequel il investit chaque année. Cette carence affecte la fiabilité des comptes.

Concernant les durées d'amortissement, l'instruction budgétaire et comptable M14 fournit des indications en fonction des catégories d'immobilisations. Les durées retenues par l'USEDA n'appellent pas de remarque particulière, à l'exception du bâtiment, siège du syndicat. Ce dernier, inscrit à l'inventaire en 2010 pour une valeur de 3,8 M€, est en effet amorti sur 40 ans, alors que la M14 préconise une durée maximum de 30 ans. Ce choix minore les charges d'amortissements et améliore le résultat budgétaire.

4.2.3.2 Budget « Communications électroniques »

Pour le budget annexe « Communications électroniques », les investissements réalisés pour déployer le très haut débit portent sur des infrastructures d'intérêt national. La durée d'amortissement de 50 ans retenue par le syndicat excède la limite de 40 ans imposée par le code général des collectivités territoriales⁶⁹.

Un tel amortissement concerne, en particulier, les subventions de premier établissement versées au concessionnaire Aisne THD, d'une valeur brute de 14 M€, inscrits à l'état de l'actif de 2015, et qui atteignent 26 M€ fin 2020⁷⁰.

Enfin, le syndicat amortit les nœuds de raccordement d'abonnés⁷¹. Or, s'agissant de biens mis à la disposition du délégataire, c'est à ce dernier de les amortir.

Les amortissements ne sont donc pas fiables pour une partie significative du patrimoine, ce qui affecte la sincérité des comptes.

4.2.4 Le rattachement des charges et des produits

Sur la période contrôlée, l'USEDA n'a pas procédé à des rattachements de charges et de produits à l'exercice⁷². Elle le justifie par les faibles volumes financiers en jeux. Ce choix a été formalisé dans une délibération du 15 juin 2018, qui acte « *de fixer à 5 % le seuil des dépenses et des recettes totales de fonctionnement au titre d'un exercice en deçà duquel les rattachements à l'exercice ne sont pas pratiqués.* » Cependant, le seuil retenu n'est pas contrôlé et aucune modalité de suivi en la matière n'a été mise en place.

Or, le déploiement du très haut débit s'accompagne de flux financiers entre le syndicat et le délégataire, avec des rythmes de versement variables selon les natures des dépenses et des recettes et selon plusieurs critères qui justifient de vérifier les rattachements aux bons exercices. En particulier, la composante ferme de la redevance versée par Aisne THD est assise sur le nombre de logements raccordables construits sous maîtrise d'ouvrage de l'USEDA et ayant fait l'objet d'une prise en exploitation par le délégataire (cf. *infra*). Cette dernière se fait par zone

⁶⁹ Article R. 2321-1.

⁷⁰ Cette subvention correspond à un engagement contractuel du syndicat pour le financement des dépenses de premier établissement que le délégataire a dû réaliser pour le déploiement du réseau.

⁷¹ Compte 21533 « Réseaux câblés ». Le Nœud de raccordement d'abonnés « NRA » désigne un bâtiment abritant un répartiteur de cuivre où sont regroupées les lignes cuivre de la boucle locale d'Orange. Le NRA constitue ainsi la séparation entre le réseau d'accès Orange et le réseau général (cf. annexes n°s 10 et 11).

⁷² L'instruction M14 en ouvre la possibilité en mentionnant que « *la décision de rattachement peut être prise en fonction d'un certain nombre de critères liés notamment :*
- à l'importance du produit ou de la charge par rapport au montant du budget ;
- et à l'incidence du produit ou de la charge sur le résultat de la section de fonctionnement. »

et les versements interviennent trimestriellement. Des recettes perçues sur un exercice N peuvent donc être liées à des mises en exploitation de l'exercice précédent justifiant leur rattachement à l'année N-1. Ce produit augmente chaque année au fur et à mesure de l'installation des infrastructures sur le territoire. Un rattachement erroné est ainsi susceptible d'impacter fortement la fiabilité comptable d'un exercice.

Il convient de vérifier l'application de la délibération du 15 juin 2018 et, le cas échéant, de procéder aux rattachements.

Rappel au droit n° 6 : respecter les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 relatives à la tenue de l'inventaire, à l'intégration au patrimoine des nouveaux équipements, aux amortissements et au rattachement des charges et des produits.

Dans sa réponse à la chambre, le président de l'USEDA s'engage à mettre le syndicat en conformité avec les dispositions juridiques applicables.

4.2.5 Les provisions

Le syndicat a été astreint, par un jugement du 10 mai 2019 du juge des référés du tribunal administratif d'Amiens, à verser 9 696,21 € à la société Colas Nord-Est dans le cadre d'un contentieux sur le marché de travaux relatif à la chaufferie de Sissonne. La même année, le tribunal avait été saisi d'une requête en référé par la Société ENGIE portant sur le rejet de son offre dans une consultation. Ce dossier est resté sans suite, le requérant s'étant désisté. L'USEDA n'a pas inscrit de provisions à l'ouverture de ces contentieux.

Le règlement intérieur du personnel fait mention de la possibilité d'être indemnisé de jours épargnés sur le compte épargne-temps, au-delà de 20 jours. Le syndicat n'a pas non plus pourvu à l'inscription d'une provision, comme le prévoit l'instruction M14.

Sans que ces manquements n'aient affecté significativement la fiabilité des comptes sur la période examinée, il serait de bonne gestion de mettre en œuvre les dispositions relatives aux provisions. Une fois constituées, elles devront être présentées dans les états annexés aux documents budgétaires prévus à cet effet.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La structuration du budget de l'USEDA a évolué sur la période examinée, avec la création de deux budgets annexes « Communications électroniques » et « Énergie ». Ce dernier n'est pas géré correctement et nécessite une mise en conformité réglementaire. Quant au budget « Communications électroniques », il a pris un poids prépondérant dans les finances du syndicat.

Les erreurs sur l'intégration des emprunts dans les « restes à réaliser » faussent la sincérité de résultats budgétaires présentés au comité syndical. Il convient d'y remédier.

Les rapports sur les orientations budgétaires, les budgets et les comptes administratifs sont incomplets et peu explicites en ce qui concerne les investissements. Il est impératif de corriger la situation, notamment pour la bonne information des élus.

Enfin, la fiabilité des comptes n'est à ce jour pas assurée. En particulier, le portage par le budget principal des investissements du budget « Énergie » et la détermination erronée des amortissements faussent les résultats comptables.

5 LA SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL

5.1 Les performances financières annuelles

Avec peu de variations annuelles, les produits et les charges de gestion ont augmenté de respectivement 9,5 % (+ 1,3 M€) et 17 % (+ 0,8 M€) entre 2015 et 2020.

La capacité d'autofinancement brute⁷³ connaît peu de variations. Elle s'établit en moyenne à 9 M€ par an.

La capacité de désendettement⁷⁴ est très favorable, étant restée inférieure à un an sur toute la période examinée. Dans le budget prévisionnel 2021, le syndicat estime qu'elle devrait augmenter légèrement, tout en ne dépassant pas une année (cf. annexe n° 9).

5.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion se répartissent essentiellement en trois grands postes, dont les proportions sont globalement stables chaque année. La fiscalité locale en représente près de la moitié, suivie par les contributions des communes adhérentes et les redevances des concessionnaires, à parts égales.

Les recettes du syndicat ont augmenté de 9,5 % entre 2015 et 2020, passant de 13,7 M€ à 15 M€ du fait des contributions des communes, qui ont progressé de 28 %.

Tableau n° 3 : Évolution des produits de gestion entre 2015 et 2020

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Écart entre 2015 et 2020	
Produits de gestion	13 698 288	13 945 423	14 441 911	14 655 383	14 403 914	14 993 198	1 294 911	9,5 %
<i>* Dont la taxe sur la consommation finale d'électricité</i>	6 962 001	7 008 499	7 168 011	7 063 172	6 899 445	6 941 270	- 20 731	- 0,3 %
<i>* Dont les contributions des communes</i>	3 093 798	3 311 830	3 527 572	3 494 430	3 656 266	3 959 628	865 830	28,0 %
<i>* Dont les redevances des concessionnaires</i>	3 568 851	3 553 579	3 695 803	4 048 986	3 149 808	3 888 222	319 371	8,9 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

⁷³ La capacité d'autofinancement brute (CAF) correspond au flux de liquidités dégagées par l'activité courante de l'exercice, disponible pour couvrir le remboursement de la dette et investir. C'est donc le solde des recettes réelles de fonctionnement (récurrentes) après règlement des dépenses de fonctionnement récurrentes.

⁷⁴ La capacité de désendettement exprime, en années, le temps qui serait nécessaire pour rembourser intégralement la dette avec la capacité d'autofinancement brute. Un seuil de dix à douze années est considéré comme critique. C'est le principal ratio pour apprécier la solvabilité d'une collectivité.

5.2.1 La taxe sur la consommation finale d'électricité

La taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) a été mise en place par l'article 23 de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité⁷⁵. Les redevables sont les fournisseurs d'électricité. L'assiette d'imposition est la quantité d'électricité livrée au dernier stade de sa commercialisation et sous une puissance inférieure ou égale à 250 kVA. Le tarif de base est fixé à l'article L. 3333-3 du code général des collectivités territoriales, actualisé chaque année par le ministre du Budget⁷⁶. En 2021, celui applicable aux consommations domestiques et aux consommations professionnelles sous une puissance inférieure ou égale à 35 kVA est de 0,78 €/MWH. Celui pour les consommations professionnelles au-dessus de ce seuil de puissance est de 0,26 €/MWH.

La taxe est affectée au budget des collectivités territoriales, département ou commune, ou des groupements compétents pour organiser la distribution publique d'électricité en référence à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales. L'entité bénéficiaire peut adopter un coefficient multiplicateur appliqué alors au tarif de base fixé par le législateur, dans une fourchette qui a été de 0 à 8,5 du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2020⁷⁷. La décision de l'organe délibérant doit être adoptée avant le 1^{er} juillet pour être applicable l'année suivante. L'effet multiplicateur impacte directement la facture finale du client domestique ou professionnel.

Lorsque la compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité est exercée par un syndicat, le produit de la TCFE est perçu par ce dernier en lieu et place des communes dont la population est inférieure ou égale à 2 000 habitants ou dans lesquelles la taxe est perçue par le syndicat au 31 décembre 2010⁷⁸. Pour les communes de plus de 2 000 habitants, le produit peut être perçu par le syndicat en lieu et place des communes s'il en est décidé ainsi par délibérations concordantes du syndicat et des communes concernées. La TCFE est une ressource non affectée qui ne doit donc pas nécessairement concourir à financer le service public de distribution d'électricité. Le syndicat peut reverser à une commune une fraction par délibération concordante entre les deux entités prise avant le 1^{er} juillet pour l'année suivante.

Les redevables de la taxe transmettent aux comptables publics des déclarations trimestrielles nécessaires à la détermination des montants dus. Des agents habilités par l'autorité organisatrice du service peuvent contrôler les déclarations⁷⁹.

Syndicat mixte ouvert, l'USEDA perçoit le produit de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) sur le fondement des articles L. 5722-8 et L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales. Elle applique le coefficient maximum de 8,5 comme la majorité des communes et syndicats compétents⁸⁰.

⁷⁵ La TCFE a remplacé l'ancienne taxe locale sur l'électricité suite à la directive européenne 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

⁷⁶ Avec pour référence l'indice moyen des prix à la consommation hors tabac (IMPC).

⁷⁷ Le coefficient ne peut plus être inférieur à 4 en 2021 et ne pourra pas être inférieur à 6 à compter au 1^{er} janvier 2022 (article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales).

⁷⁸ Article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales.

⁷⁹ Article L. 5212-24-2 du code général des collectivités territoriales.

⁸⁰ Sur 35 230 autorités organisatrices du service de distribution d'électricité, 27 588 appliquent le coefficient de 8,5.

Les tarifs pratiqués sont de 6,375 €/MWH pour les consommations professionnelles à une puissance inférieure ou égale à 36kVA ainsi qu'aux consommations domestiques, et de 2,125 €/MWH pour les consommations professionnelles à une puissance comprise entre 36 et 250 kVA.

Treize communes⁸¹ de plus de 2 000 habitants ne reversent pas la TCFE au syndicat et ce dernier ne la restitue pas aux adhérents.

Cette taxe constitue la première ressource financière de l'USEDA. Son montant annuel moyen sur la période examinée a été de 7 M€. La TCFE a diminué d'1,5 % entre 2017 (7,168 M€) et 2018, puis de 2,3 % entre 2018 (7,063 M€) et 2019 (6,9 M€). Le syndicat attribue cette évolution à la hausse des températures extérieures, du fait du changement climatique, entraînant des consommations moindre d'électricité pour le chauffage. En 2020, la taxe s'est stabilisée à 6,9 M€.

5.2.2 Les contributions des adhérents

Les produits issus des contributions des communes ont progressé de 18 % entre 2015 et 2020 pour atteindre 3,656 M€.

Dans le même temps, la capacité de désendettement est passée de 0,7 an à 0,3 an.

Chaque année, le bordereau des tarifs appliqués aux communes est revu. Une réflexion pourrait être engagée sur le niveau de ces prix, compte tenu de la bonne santé financière du budget principal (cf. *infra*).

5.2.3 Les redevances et participations versées par les concessionnaires

Le syndicat perçoit les redevances que lui versent les délégataires des services de distribution d'électricité et de gaz. Elles proviennent principalement d'ENEDIS (95 % en 2020).

La redevance versée par les concessionnaires du service de distribution d'électricité comporte plusieurs composantes. La première (R1) vise à financer des dépenses annuelles de structure supportées par l'autorité concédante pour l'accomplissement de sa mission : contrôle de la bonne exécution du contrat de concession, conseils donnés aux usagers pour l'utilisation rationnelle de l'électricité et pour la bonne application des tarifs, règlement des litiges entre les usagers et le concessionnaire, coordination des travaux du concessionnaire et de ceux de la voirie et des autres réseaux, études générales sur l'évolution du service concédé, secrétariat... Son montant est calculé en fonction des caractéristiques de la concession (longueur des lignes, par exemple).

⁸¹ Saint-Quentin, Laon, Château-Thierry, Soissons, Villers-Cotterêts, Chauny, Beautor, La Fère, Tergnier, Fère-en-Tardenois, Guise, Bohain-en-Vermandois et Fresnoy-le-Grand. Les taux de participation aux travaux réalisés par le syndicat sont plus élevés pour les communes ne reversant pas la TCFE.

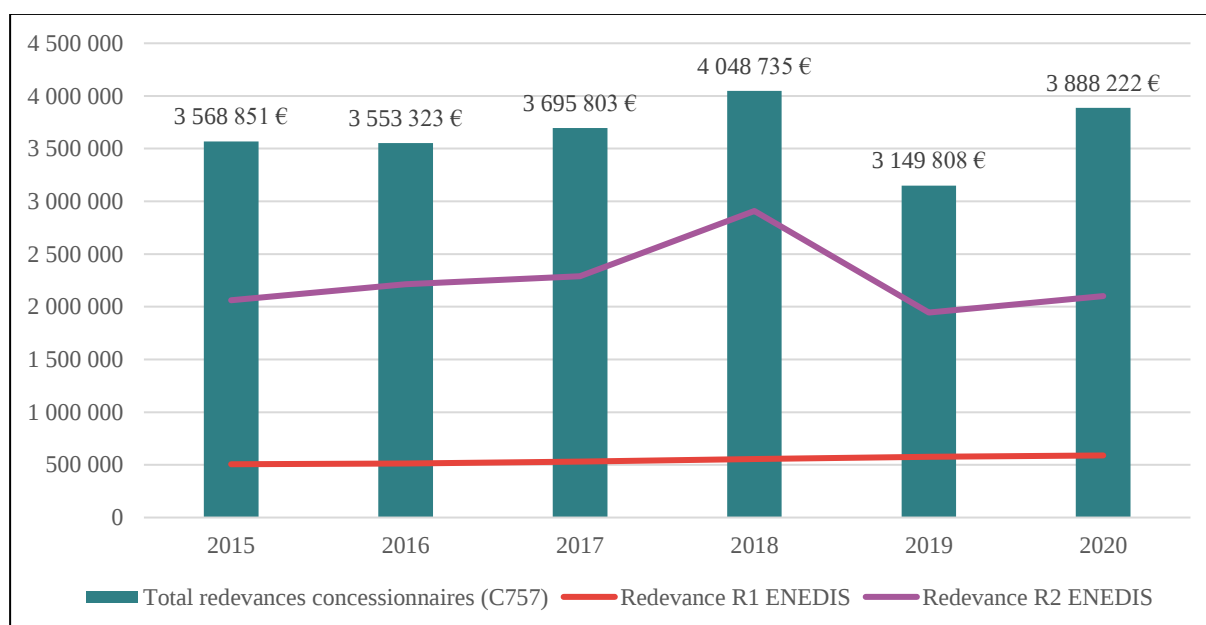
La deuxième (R2), dite « d'investissement », correspond à la participation du concessionnaire aux travaux réalisés par le syndicat sur les installations du réseau ou d'éclairage public. La redevance est calculée sur la base des travaux réalisés en année N-2.

Enfin, l'USEDA récupère auprès du concessionnaire ENEDIS la « Part Couverte par le Tarif »⁸², qui correspond à la participation financière de ce dernier aux travaux d'extension et de raccordements électriques.

Les SICAE (cf. *supra*) et les concessionnaires du service de distribution publique de gaz, quant à eux, ne versent au syndicat que la seule redevance « R1 » de fonctionnement.

Entre 2015 et 2020, le montant total annuel des redevances a varié entre 3 M€ et 4 M€, en fonction des extensions et des raccordements nouveaux.

Graphique n° 4 : Évolution des redevances versées à l'USEDA



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et des comptes rendus d'activité annuels des concessionnaires (CRAC).

⁸² Le législateur a modifié les modalités de financement des raccordements. Auparavant éligibles à la redevance « R2 », la participation financière a ensuite été prise en charge par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE). La mise en place du dispositif est intervenue pour l'USEDA par avenant du 8 juin 2010 au traité de concession. Le taux du PCT est fixé chaque année par arrêté ; pour l'USEDA, en 2019, il a été de 40 % des montants des raccordements.

5.3 Les charges de gestion

Les charges de gestion sont essentiellement constituées des charges à caractère général et de la masse salariale.

Tableau n° 4 : Évolution des charges de gestion

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	3 936 530	3 877 505	4 054 763	4 488 488	4 369 171	4 676 583
+ Charges de personnel	835 736	883 306	978 411	967 960	970 890	867 412
+ Autres charges de gestion	98 041	143 488	130 895	140 131	133 061	144 839
= Charges de gestion	4 870 307	4 904 298	5 164 069	5 596 579	5 473 122	5 688 835

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Celles pour l'éclairage public représentent en moyenne chaque année un peu plus de 90 % des charges à caractère général. Elles sont constituées de la maintenance des équipements, dont les dépenses annuelles ont varié entre 2,6 et 3,2 M€ entre 2015 et 2020, et des achats d'électricité dont les montants ont été compris entre 0,97 M€ et 1,2 M€ sur la même période. Globalement, ces deux postes ont augmenté ensemble de 20 % en six ans, essentiellement en raison de l'accroissement du nombre de points lumineux de 56 000 à 61 500.

Les charges de personnel du budget principal ont augmenté dans le même temps de 17 %, passant de 0,84 M€ à 0,87 M€, essentiellement en raison des hausses de rémunérations (cf. *supra*).

5.4 Les investissements et leur financement

Chaque année, l'USEDA réalise entre 25 et 30 M€ de dépenses d'équipement. Cela a représenté 156 M€ sur la période de 2015 à 2020. Sur un exercice, 15 à 16 M€ sont consacrés en moyenne aux opérations sur les réseaux électriques (extensions, renforcements et enfouissements) et 6 à 9 M€ au patrimoine d'éclairage public (mises en conformité, renforcements, extensions des réseaux et illuminations). Pour les enfouissements de réseaux, ils représentent une dépense annuelle moyenne de 3 M€.

Des opérations ponctuelles et des projets spécifiques s'y sont ajoutés sur la période examinée, en particulier : la construction de deux chaufferies au bois et des réseaux de chaleur associés, la mise en place du parc de bornes de recharge des voitures électriques (cf. *supra*) et la fin des travaux de construction du siège social.

Sur la période 2015-2019⁸³, le financement des 132 M€ d'investissements (cf. annexe n° 6) a été porté à 99 % par le financement propre disponible, selon la répartition suivante :

- les contributions des communes, pour 30 % ;
- l'épargne nette, pour 29 % ;
- l'État dans le cadre du financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE⁸⁴), pour 9 % ;
- la récupération de la TVA provenant du concessionnaire pour les dépenses sur les ouvrages réalisés par l'USEDA qui lui sont mis à disposition gratuitement⁸⁵, à hauteur de 8 % ;
- le département, pour 7 % ;
- le FCTVA, pour 7 % ;
- les participations des pétitionnaires aux travaux effectués à leur demande, pour 6 % ;
- les autres participations diverses (participation des concessionnaires à des travaux, subventions de la région et de l'ADEME pour les chaufferies au bois et les bornes de recharge des voitures électriques), pour 3 %.

L'USEDA n'a, de ce fait, mobilisé l'emprunt qu'en 2016, à hauteur d'1,55 M€.

5.5 La situation bilancielle

5.5.1 L'endettement

L'encours de dette a nettement diminué entre 2015 et 2020, passant de 6 M€ à 1,9 M€.

L'USEDA a contracté deux prêts en 2015 pour financer la construction des chaufferies de Sissonne et de Tupigny. Les montants empruntés ont été respectivement d'1,3 M€ et de 0,25 M€ sur des durées de 10 ans, au même taux fixe d'1,66 %. Compte tenu du niveau du fonds de roulement qui est resté supérieur à 4,8 M€ depuis 2015 (cf. *infra*), il n'y avait pas nécessité d'emprunter pour couvrir ces dépenses. Un autofinancement aurait, en effet, permis d'éviter 96 387 € de frais financiers entre avril 2016 et octobre 2020. En sus, le syndicat pourrait étudier l'opportunité de rembourser ces prêts par anticipation.

⁸³ La détermination du détail des contributions n'a pas été possible pour 2020, les pièces justificatives des comptes (C13) n'étant pas disponibles dans l'applicatif CDG-D de la DGFIP. Cependant, les proportions des différents financements évoluent peu d'un exercice à l'autre.

⁸⁴ Anciennement appelé fonds d'amortissement des charges d'électrification, le FACÉ a été créé en 1936 pour compenser la faiblesse des investissements des opérateurs privés sur les réseaux de distribution d'électricité dans les zones rurales. En 2012, le FACÉ a été transformé en compte d'affectation spéciale (CAS), pour mettre en conformité sa gestion avec les règles financières et comptables de l'État. La réforme a été conduite sans que ne soient modifiées ses priorités et modalités d'intervention, ainsi que sa gouvernance. Doté de 360 M€ de crédits en 2020, le FACÉ constitue aujourd'hui encore un instrument efficace de péréquation territoriale, adapté aux spécificités de la distribution d'électricité en France et a permis d'harmoniser la qualité de la distribution entre zones urbaines et rurales (source : Rapport annuel de la Cour des comptes, février 2018, pages 78-79).

⁸⁵ Article 210 de l'annexe II du code général des impôts. Le transfert du droit à déduction de la TVA demeure possible pour les contrats signés avant le 1^{er} janvier 2016.

Mis à part un emprunt à taux variable signé en 2006 pour un capital de 2 M€, tous les autres prêts sont à taux fixes. La dette ne présente pas de risque particulier de dérive à la hausse des frais financiers.

5.5.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

De 2015 à 2020, le fonds de roulement⁸⁶ a oscillé entre 4,8 et 6,2 M€, se situant toujours au-dessus d'une année de charges courantes. Son montant le plus haut a été atteint en 2019.

Le niveau de trésorerie est, de même, resté très élevé, en augmentation constante sur la période, au cours de laquelle il est passé de 11 M€ à 40 M€. En raison du principe d'unité de caisse, cette situation résulte du recours à l'emprunt sur le budget « Communications électroniques » (cf. *infra*).

Un prêt relais pour faire face aux dépenses des travaux de construction de la chaufferie de Sissonne a par ailleurs été acté en comité syndical le 2 juillet 2015 pour 420 000 €, au motif du décalage de versement du FCTVA. Les réserves financières de l'USEDA ne le justifiaient pas.

5.6 Les perspectives

Le niveau élevé de l'épargne et le faible endettement se sont traduits par une capacité de désendettement de moins d'une année sur toute la période examinée et une diminution constante de l'encours de dette du budget principal. La situation financière est donc très bonne et l'USEDA a la capacité de mener des projets d'investissement sur ce budget.

Le syndicat n'a pas établi de programme pluriannuel d'investissement ni de prospective financière. Ces deux outils sont indispensables. Ils viendront traduire les choix stratégiques qui restent à poser (cf. *supra*), notamment en termes de gestion patrimoniale des infrastructures d'électricité et d'éclairage public.

Recommandation n° 2 : établir un plan pluriannuel d'investissement et le faire approuver par le comité syndical.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur indique que l'USEDA travaille d'ores et déjà à un état des lieux et à la définition de perspectives pour chaque compétence en vue de l'élaboration d'un « Plan stratégique 2022-2026 ». C'est dans ce cadre qu'il s'engage à établir la planification pluriannuelle des investissements, en associant par ailleurs étroitement le comité syndical à la démarche.

Sans accroissement des besoins d'investissement, la poursuite de la trajectoire actuelle pourrait conduire, à court terme, au solde complet de la dette puis à des excédents. Dans cette perspective, une diminution des contributions des communes se justifierait.

⁸⁶ Surplus des ressources durables après financement de l'actif immobilisé.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il n'envisage pas actuellement de diminuer les contributions des adhérents. L'orientation retenue consiste à préserver la capacité de l'USEDA à faire face à des projets nouveaux et à permettre d'amorcer de nouvelles activités, notamment en matière de transition énergétique et d'énergies renouvelables.

Tableau n° 5 : Évolution de la situation financière globale depuis 2015

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation entre 2015 et 2020
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	8 827 981	9 041 125	9 277 843	9 058 804	8 930 792	9 304 364	5 %
+/- Résultat financier	- 171 486	- 164 755	- 141 913	- 112 176	- 84 551	- 61 180	- 64 %
= CAF brute	8 654 493	8 887 019	9 146 382	8 951 525	8 841 791	9 343 519	8 %
- Annuité en capital de la dette	1 361 181	1 471 584	1 512 509	1 248 796	810 040	669 579	- 51 %
= CAF nette ou disponible	7 293 312	7 415 435	7 633 873	7 702 729	8 031 751	8 673 940	19 %
Dépenses d'équipements	28 956 447	29 173 904	22 617 737	25 704 923	25 470 886	24 561 143	- 15 %
Encours de dette du BP au 31 décembre	7 419 400	6 058 219	6 136 635	4 624 126	3 375 330	2 565 290	- 65 %
Capacité de désendettement en années	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2	- 71 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Cette santé financière du budget principal contraste avec celle du budget annexe « Communications électroniques » (cf. *infra*).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'USEDA dispose d'une épargne annuelle de 9 M€ qui est durable. En effet, cette dernière est assise sur des produits stables constitués de la taxe sur la consommation finale d'électricité et des redevances des délégataires. Les deux principales charges, dépenses de personnel et frais pour l'éclairage public, ont peu de risque de dériver. Avec les autres ressources provenant principalement des adhérents, de l'État et du département, le syndicat a financé 156 M€ d'investissements entre 2015 et 2020, sans avoir eu besoin de recourir à l'emprunt. Les deux prêts contractés en 2016 l'ont été de façon inutile, générant près de 100 000 € de frais financiers qui auraient pu être évités.

La situation financière du syndicat, au vu de son budget principal, est très bonne. Avec ce niveau d'épargne et sans accroissement du volume annuel d'investissement, la structure pourrait, à court terme, ne plus avoir de dettes et générer des excédents. L'établissement d'un plan pluriannuel d'investissement assis sur une stratégie, notamment patrimoniale, doit permettre d'anticiper l'avenir.

Pour la chambre, la trajectoire financière actuelle pourrait justifier, par ailleurs, de mener une réflexion sur le niveau de participation des communes adhérentes aux investissements. L'USEDA n'envisage cependant pas d'y procéder compte tenu de projets nouveaux qui pourraient être lancés.

6 LE DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT

La mise à disposition du réseau internet très haut débit est devenu un service essentiel tant pour les particuliers que pour les professionnels. Dans un contexte de déclin démographique et de difficultés économiques dans le département de l'Aisne, le développement des possibilités d'un large accès au numérique est particulièrement important pour l'attractivité du territoire.

Le débit numérique se mesure en quantité de données (avec pour unité le bits⁸⁷) transmises par seconde et s'exprime généralement en Kb/s (kilobits par seconde) ou Mb/s (mégabits par seconde correspondant à 1 024 bits par seconde). Il désigne le plus souvent le débit maximum atteignable en sens descendant, c'est-à-dire vers l'utilisateur final. Les différents usages domestiques nécessitent de quelques centaines de Kb/s, pour la musique en ligne ou les appels individuels utilisant la vidéo, à 3 Mb/s pour des films en définition standard, 5 Mb/s pour des films en haute définition et 25 Mb/s pour des films en ultra haute définition. Des usages simultanés sur une même ligne augmentent le besoin de débit. L'accès à internet est considéré comme de « très haut débit » lorsqu'il permet d'offrir un débit supérieur à 30 Mbits /s⁸⁸.

Les accès à internet sont historiquement offerts au moyen du réseau téléphonique en cuivre ou des réseaux câbles de télédiffusion construits au cours des années 1970-1990. Ils sont cependant limités en termes de volume et de rapidité de transmission et ne suffisent plus à faire face aux besoins numériques tant des ménages que des acteurs économiques. Le service internet à partir du seul réseau téléphonique traditionnel en cuivre fournit un débit maximum de l'ordre de 25 Mbits/seconde⁸⁹.

Face à ce constat, l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs privés développent une infrastructure de réseaux de télécommunications, plus performante et plus rapide. Ces réseaux dits de très haut débit reposent sur plusieurs technologies parmi lesquelles la fibre optique. Elle permet, en effet, d'acheminer des débits environ 100 fois plus élevés que par le réseau téléphonique traditionnel en cuivre avec un affaiblissement très limité du signal sur la distance.

La technologie de montée en débit⁹⁰ permet aussi un meilleur accès à internet avec un débit pouvant atteindre 100 Mb/s. Elle combine les deux réseaux de cuivre et de fibre. Cette dernière est amenée au plus près du réseau de distribution en cuivre qui dessert en aval les usagers. L'intérêt de cette technique est sa rapidité de mise en œuvre et un coût moindre en évitant la mise en place d'un nouveau réseau de distribution. Sa limite est l'atténuation rapide du signal qui est divisé par 2 à chaque tranche supplémentaire de 500 mètres de ligne.

⁸⁷ Le mot « bit » signifie « *binary digit* » en anglais. Il correspond à la valeur 0 ou 1. Le codage de l'information numérique repose en effet sur une série de 0 (absence de signal) et de 1 (émission du signal), qui, dans le cas d'une transmission par fibre optique, est transformée en impulsion lumineuse décodée à l'arrivée par le récepteur.

⁸⁸ Valeur de référence retenue par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP).

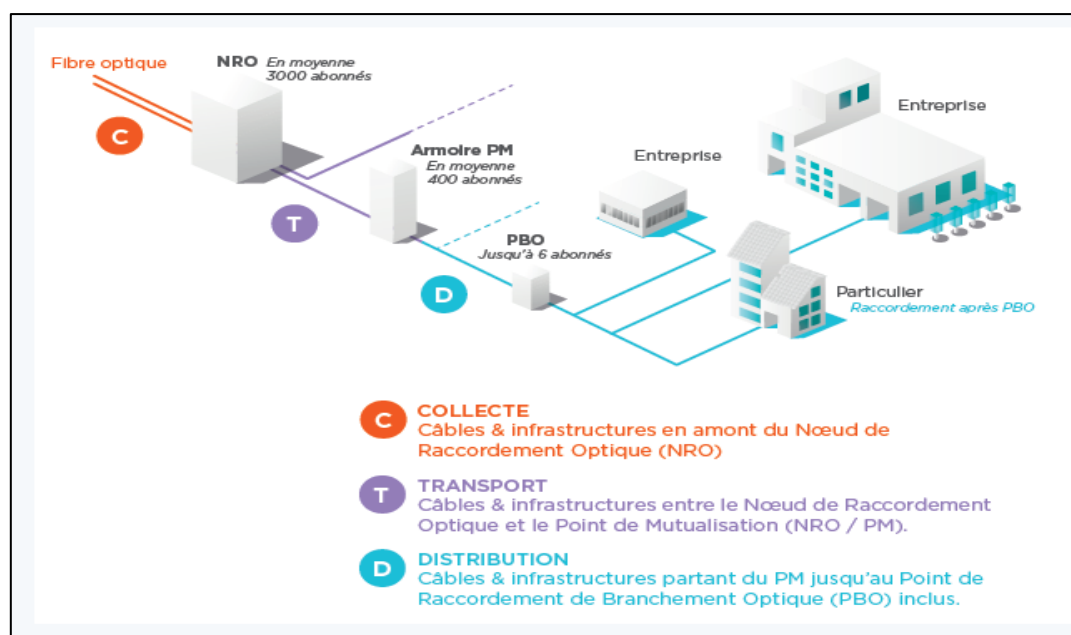
⁸⁹ Technologie ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*) : elle rend possible la coexistence sur une même ligne d'un canal téléphonique, un canal descendant de données à haut débit et un canal montant de données à moyen débit. La technologie ADSL permet un débit descendant théorique de 8 Mb/s.

Les débits ont été améliorés avec l'ADSL 2+ qui, avec l'utilisation de davantage de fréquences porteuses, offre un débit théorique de 25 Mb/s.

Pour toutes ces techniques utilisant le réseau en cuivre, le débit s'atténue au fur et à mesure de l'éloignement du central téléphonique (un débit ADSL de 8 Mb/s n'est plus que de 2 Mb/s à 5 kilomètres en aval de la ligne).

⁹⁰ Technologie VDSL2 (*Very high bit rate Digital Subscriber Line version 2*). Cette technique est privilégiée dans le déploiement du très haut débit dans de grands pays européens tels que le Royaume-Uni et l'Allemagne. En France, un choix technologique a été posé avec un passage à la fibre généralisé en 2022. L'ouverture commerciale de la technique VDSL2 n'est intervenue qu'à l'automne 2014 ; elle est utilisée comme une solution d'attente à la fibre.

Schéma n° 1 : Principe de raccordement à la fibre optique



Source : Aisne THD.

6.1 Le projet sur le département de l'Aisne

6.1.1 Historique

En 2011, un appel à manifestation d'intentions d'investissement (AMII) pour le déploiement de la fibre a eu lieu⁹¹. Sur le département de l'Aisne, seuls Orange et SFR ont déclaré leur intention d'investir sur 59 communes correspondant à 73 800 prises réparties sur celle de Saint-Quentin et 58 autres au sein des agglomérations de Laon, Saint-Quentin et Soissons. La population desservie représente 26 % des habitants de l'Aisne.

Sur le reste du territoire, le département a décidé de déployer un réseau d'initiative publique (RIP). En 2013, il a initié une procédure de délégation de service public portant sur l'établissement et l'exploitation du réseau d'initiative publique de très haut débit et décidé de s'appuyer sur l'USEDA pour piloter le projet au regard de son expertise.

⁹¹ L'appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII) a été lancé par le Gouvernement auprès des opérateurs en 2011. Une consultation a par ailleurs été menée pour l'Aisne avec une publicité du 22 janvier 2014 sur le site de l'ARCEP qui s'est clôturée le 3 juillet 2016. Seul Orange a répondu par écrit, confirmant notamment ses engagements de déploiement sur 59 communes du département.

À cette fin, le département a transféré à l'USEDA sa compétence « Communications électroniques »⁹² et il y a adhéré. Le syndicat est ainsi devenu autorité délégante du service public relatif à l'établissement et à l'exploitation du réseau à très haut débit de l'Aisne. Il a poursuivi la procédure engagée en vue de confier le service à un opérateur privé dans le cadre d'un contrat de délégation de service public (DSP).

Substitués de plein droit au département en tant que porteur du projet, les organes décisionnels de l'USEDA sont devenus compétents pour prendre les décisions structurantes du projet, en particulier :

- la programmation du déploiement ;
- les procédures et le suivi des marchés publics de construction des infrastructures ;
- le suivi et le pilotage de la DSP ;
- et le suivi financier de l'opération.

6.1.2 Les objectifs et l'organisation

Le département ayant conservé l'exercice de la compétence portant sur le Schéma directeur d'aménagement numérique (SDAN) prévu à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, il y a défini en 2016 les objectifs du projet de déploiement du très haut débit et les montants financiers correspondants⁹³ :

- la couverture totale du territoire (hors zones desservies par les opérateurs privés), représentant 205 000 prises de fibre optique à domicile (« FTTH »⁹⁴), dont 105 000 entre 2015 et 2019 ; le montant financier était évalué à 145 M€ ;
- une centaine d'opérations de montée en débit pour les communes non desservies par la fibre d'ici 2025 et ne disposant pas d'un accès haut débit suffisant, soit environ 17 000 lignes sur la période 2015-2019 ; le dispositif a vocation à être transitoire afin d'apporter une solution rapide pour les zones les plus mal desservies ; le montant de l'opération était évalué à 20 M€ ;
- des actions ponctuelles d'inclusion numérique pour répondre rapidement aux besoins les plus urgents dans les communes non traitées à court terme en fibre optique ou par une opération de montée en débit ; sur la période 2015-2019, le subventionnement de 3 500 équipements kits radio ou satellites avait été envisagé pour un montant d'1,75 M€ ;

⁹² Dans les statuts de 2011, l'USEDA disposait déjà de la compétence « Communications électroniques » parmi ses compétences optionnelles pour les communes adhérentes qui la lui avaient transférée. L'adhésion du département, avec le transfert de sa compétence L. 1425-1 du code précité, permet à l'USEDA de reprendre la procédure de DSP engagée et couvrir la totalité du territoire départemental.

⁹³ Le premier SDAN de l'Aisne a été établi en 2011.

⁹⁴ Le terme anglais « *Fiber To The Home* » utilisé dans le secteur des communications électroniques signifie « la fibre optique jusqu'au domicile ». La FTTH correspond au déploiement de la fibre jusqu'à un point de branchement optique (PBO) pouvant desservir 1 à 5 habitations. Lors de la souscription d'un abonnement, le service est mis à disposition auprès du consommateur final par le raccordement d'une prise terminale optique (PTO aussi appelée DTiO pour désigner un dispositif terminal intérieur optique) dans son logement au PTO à l'extérieur.

- le raccordement de trois sites départementaux prioritaires en boucle locale optique dédiée⁹⁵, situés sur des communes pour lesquelles les offres de très haut débit n'étaient pas disponibles et sur lesquelles le déploiement de la fibre n'était pas prévu à court terme⁹⁶ ; le montant était évalué à 0,25 M€.

Le schéma a, par ailleurs, acté le mode de gestion en délégation de service public, combinant affermage et concession⁹⁷, d'une durée de 30 ans, confiée au groupement « Axione-Bouygues Energies et Services » qui a été retenu par l'USEDA en juillet 2015. Le lauréat a constitué la société « Aisne THD », dédiée à l'exécution de la convention.

Le syndicat supporte une partie du risque financier de l'exploitation et des investissements. En effet, le montant de la redevance qui lui est versée par le délégataire est basée sur le chiffre d'affaires que ce dernier réalise, sur son excédent brut d'exploitation, sur la commercialisation aux usagers finaux et, enfin, sur la livraison par l'USEDA des équipements sous maîtrise d'ouvrage publique (cf. *infra*).

Pour les besoins commerciaux, le projet a été dénommé RAISO (Réseau Aisne Optique), avec un site internet à destination des fournisseurs d'accès et des usagers finaux, géré par le délégataire. Ce dernier a la mission d'exploiter l'ensemble des équipements de très haut débit construits dans le département. Il en conçoit, finance et construit une partie, et l'USEDA assure la maîtrise d'ouvrage du reste des infrastructures qui, une fois achevées, sont remises au délégataire pour être commercialisées et exploitées.

Le syndicat a en charge les opérations de montée en débit, qui n'offrent pas de rentabilité financière, les actions ponctuelles d'inclusion numérique et le raccordement des trois sites professionnels prioritaires. Après leur réalisation, le délégataire intègre ces équipements dans son périmètre d'exploitation.

6.1.3 La répartition des investissements

Le SDAN prévoit que les prises FTTH du ressort du délégataire soient équipées et commercialisées avec un volume plancher de 70 196 prises, selon un échéancier établi sur 3 ans. Au titre de ses investissements concessifs, le délégataire est chargé d'assurer le financement, la conception et la construction des infrastructures⁹⁸. Le contrat prévoit une

⁹⁵ Également désignée par « FTTO » : « *Fiber To The Office* ». La fibre raccordée directement à un nœud de raccordement optique n'est pas partagée avec les autres abonnés.

⁹⁶ « La caverne du Dragon » sur la commune d'Oulche-la-Vallée-Foulon (site mémoriel du « Chemin des Dames ») ; « Geodomia » sur la commune de Merlieux-et-Fouquerolles (centre de ressources environnementales de l'Aisne) et l'ancien aéroport de Couvron-et-Aumencourt (musée dédié à l'ancienne base de l'US Air Force sur le camp militaire de Couvron de 1945 à 1967).

⁹⁷ Au sein des DSP, l'affermage se distingue de la concession essentiellement par le fait que les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont remis par l'autorité délégante à l'exploitant, dénommé « fermier ».

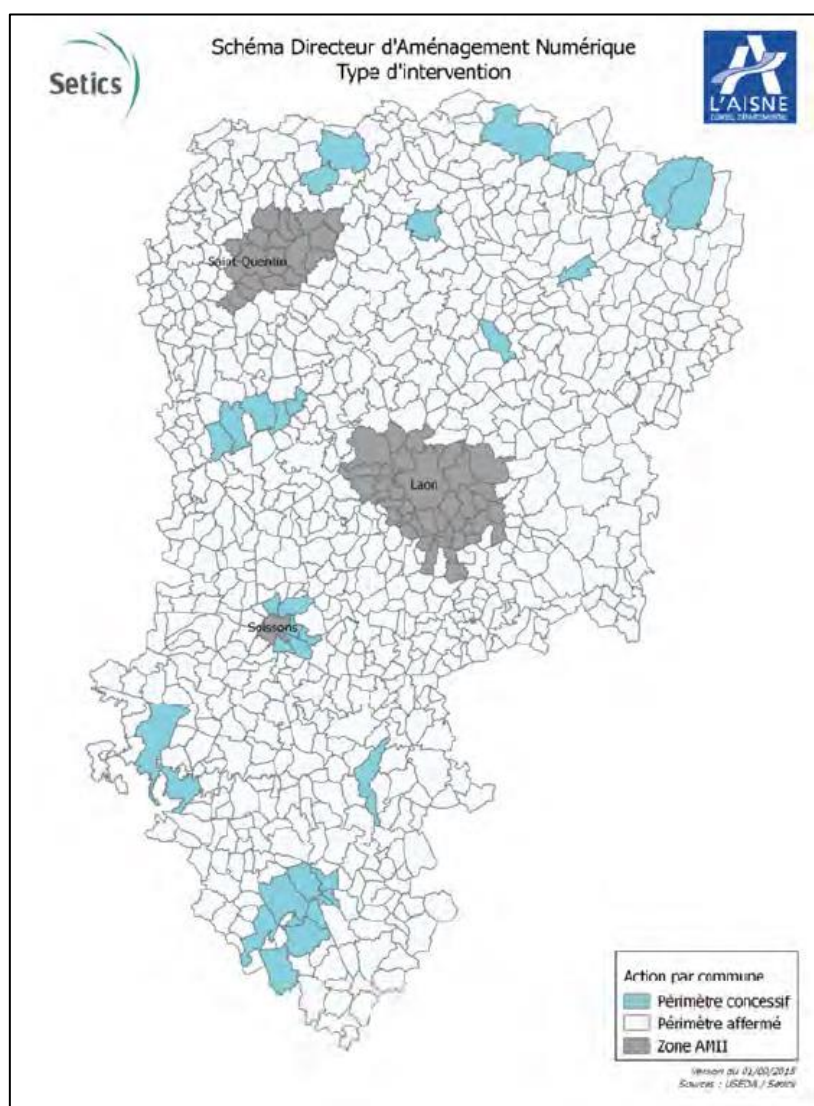
⁹⁸ Les équipements correspondent :

- au réseau de transport et de distribution à très haut débit FTTH ;
- aux raccordements terminaux des clients finals (à l'exception des raccordements terminaux ayant fait l'objet d'un pré-raccordement réalisé et pris en charge par le délégant) ;
- au système d'information utilisé pour l'exploitation ;
- et au réseau actif qui permet la commercialisation de services actifs.

participation publique à la réalisation du périmètre concessif de 21,9 M€ versée sur les trois premières années.

Dans le contrat, l'USEDA s'est, pour sa part, engagée à construire et à remettre au délégataire, pour leur exploitation, au moins 80 244 prises, avec un échancier établi sur quatre ans. Le syndicat a la faculté d'augmenter le nombre de prises construites sur toute la durée du contrat et d'accélérer leur construction. Le contrat indique un volume de 135 000 prises au total pour desservir la totalité du département, en dehors des zones concessives et AMII.

Carte n° 1 : Périmètres affermé et concessif de la délégation de service public



Source : schéma directeur d'aménagement numérique de l'Aisne (page 45).

Le schéma directeur de 2016 prévoyait un montant d'investissements de 147 M€ pour la première phase du projet, de 2015 à 2019. Les apports des partenaires financiers publics étaient évalués à :

- 47,1 M€, supportés par l'USED A et ses adhérents ;
- 38,4 M€, pour l'État dans le cadre du Fonds national pour la société numérique ;
- 22,5 M€, pour le département ;
- 11 M€, pour l'Union européenne dans le cadre du Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- 6,8 M€, pour la région Picardie ;
- le solde de 21,2 M€ provenant du délégataire et des opérateurs de communications électroniques.

Lors de l'établissement du dossier de demande de subventions à l'État en novembre 2016, le programme de déploiement de prises par l'USED A a été accéléré, avec un nombre porté à 91 728 unités sur la période de 2015 à 2020. Dans le cadre du « Plan France Très Haut Débit », la Caisse des dépôts et consignations, pour le compte de l'État, a retenu un coût éligible du projet de 187 M€ et accordé une subvention de 51,6 M€ sur le Fonds national pour la société numérique.

Dans un avenant à la convention initiale, l'État a ensuite donné son accord pour un complément de subventions de 22,83 M€, en vue de financer 40 152 lignes supplémentaires nécessaires à la couverture complète du département, avec un montant de travaux éligibles de 75 M€.

Dans sa communication, l'USED A a présenté son projet en deux étapes pour le déploiement de la fibre sur la totalité du département, selon l'échéancier et les montants suivants :

- 163 000 prises à l'échéance de fin 2020, pour un montant de 200 M€ ;
- 200 000 prises à l'échéance de fin 2022, pour un montant complémentaire de 95 M€.

Tableau n° 6 : Plan de financement établi par l'USED A

(en M€)	Subventions du projet complet 2015-2022	Étape 1 2015-2020 (163 000 prises)	Étape 2 2021-2022 (37 000 prises)
État (FSN)	74,0	51,6	22,4
Délégataire Aisne THD	28,5	28,0	0,5
Département de l'Aisne	22,5	22,5	0,0
Région Hauts-de-France	13,0	6,7	6,3
Union européenne (FEDER)	11,0	11,0	0,0
Totalité des financements extérieurs	149,0	119,8	29,2
Solde à la charge de l'USED A et de ses membres	146,0	80,2	65,8
Total	295,0	200,0	95,0

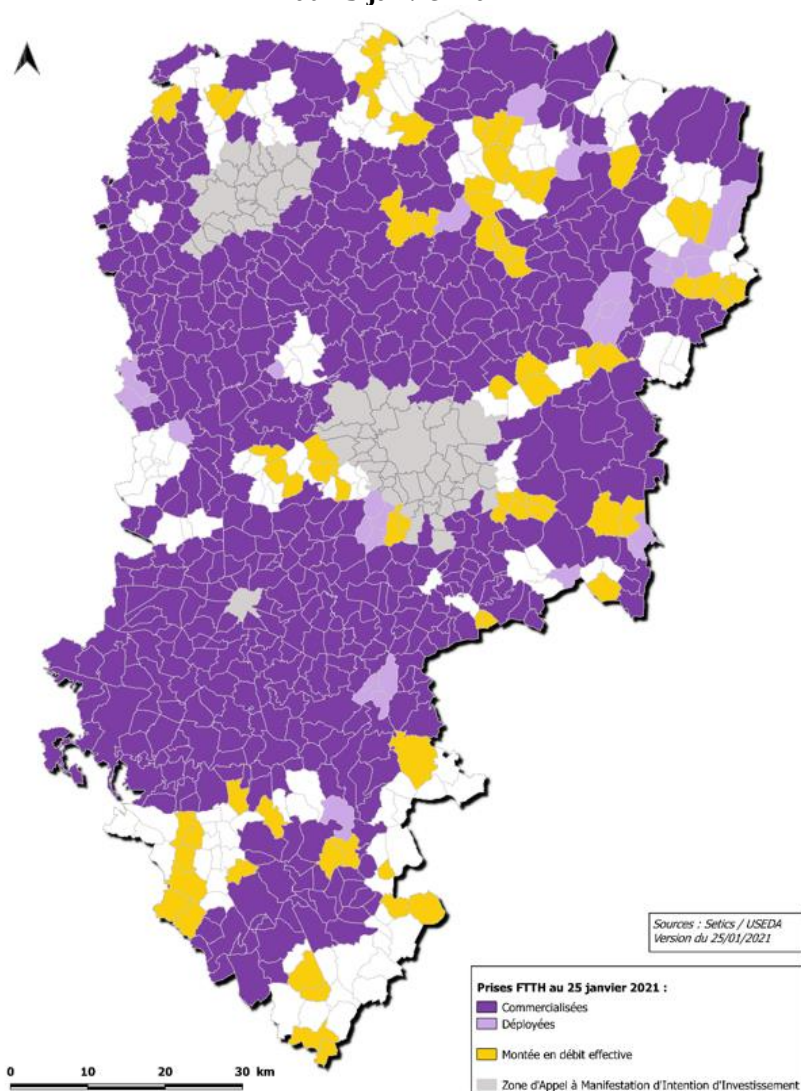
Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'USED A.

6.2 Les résultats

Les prises concessives ont été réceptionnées en 2018 conformément au contrat. Pour les investissements menés par l'USEDA, en août 2020, les résultats officiellement arrêtés par l'État étaient un déploiement du réseau de desserte sur 459 communes représentant 160 500 lignes, dont 53 600 bénéficiant d'un abonnement actif et 7 800 lignes ayant fait l'objet d'une prise de commande. Pour les actions d'inclusion numérique, 67 terminaux ont été subventionnés⁹⁹.

Pour les montées en débit, en décembre 2020, l'USEDA indiquait que l'objectif était atteint, avec des opérations menées sur 80 communes. Sur le plan financier, de 2015 à 2020, les dépenses d'équipement se sont élevées à 153 M€ et le syndicat a perçu 93 M€ de financements extérieurs.

**Carte n° 2 : Couverture du département en très haut débit (fibre optique et montées en débit)
au 25 janvier 2021**



Source : USED A.

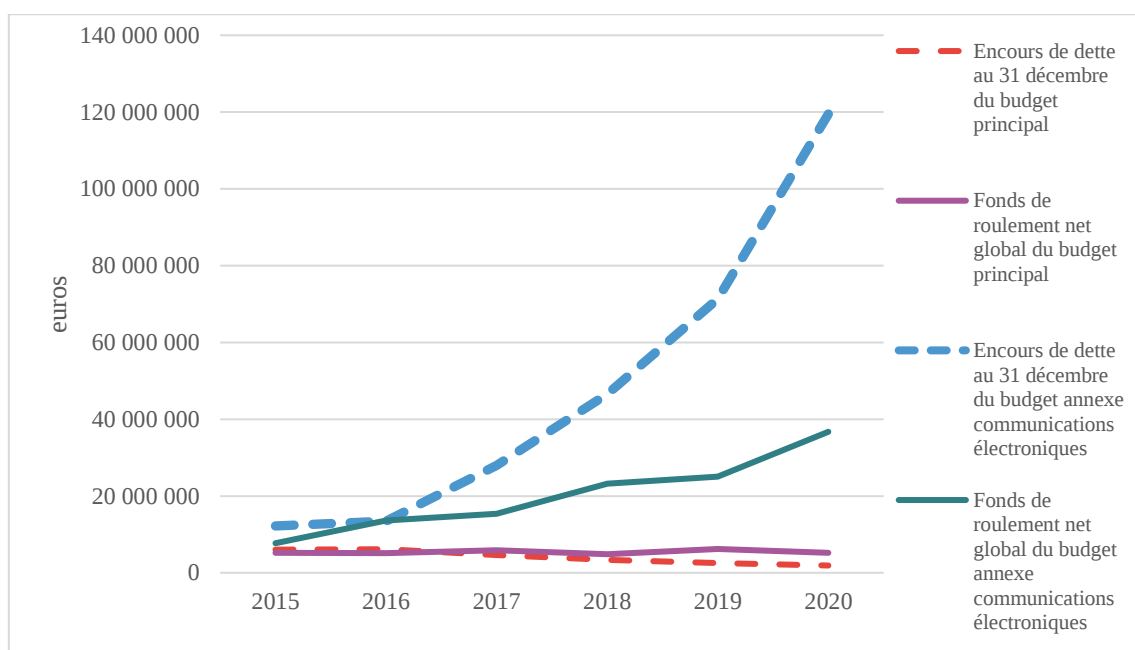
⁹⁹ Dans le second dossier instruit pour obtenir les subventions du Fonds national pour la société numérique, l'USED A a renoncé à une subvention restante de 0,52 M€.

6.3 La situation financière du budget « Communications électroniques »

6.3.1 Un budget déterminant pour la situation financière du syndicat

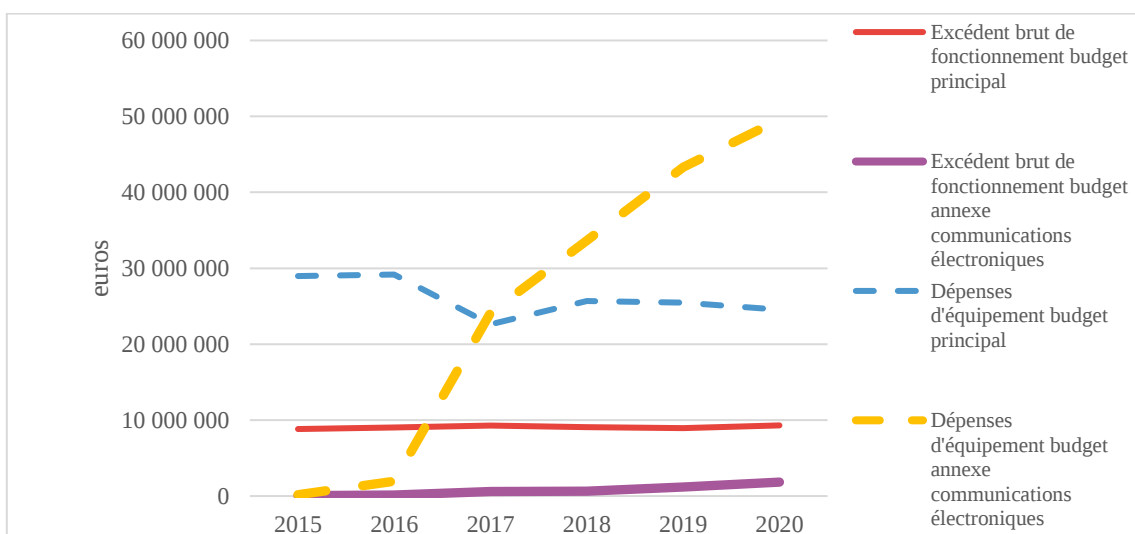
La part prépondérante qu'a pris le budget « Communications électroniques » fait que sa maîtrise est devenue essentielle pour assurer la stabilité financière du syndicat. En effet, tant du point de vue des performances financières que de la situation bilancielle, il a considérablement pris de l'ampleur depuis 2015.

Graphique n° 5 : Évolution bilancielle du budget principal et du budget annexe « Communications électroniques » entre 2015 et 2020



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Graphique n° 6 : Évolution des performances financières du budget principal et du budget annexe « Communications électroniques » entre 2015 et 2020



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Le déficit du budget « Communications électroniques » et son fort endettement dégradent la situation financière globale du syndicat (cf. annexes n^{os} 7 et 8). La capacité de désendettement est ainsi passée de 2 ans à 12 ans entre 2016 et 2020.

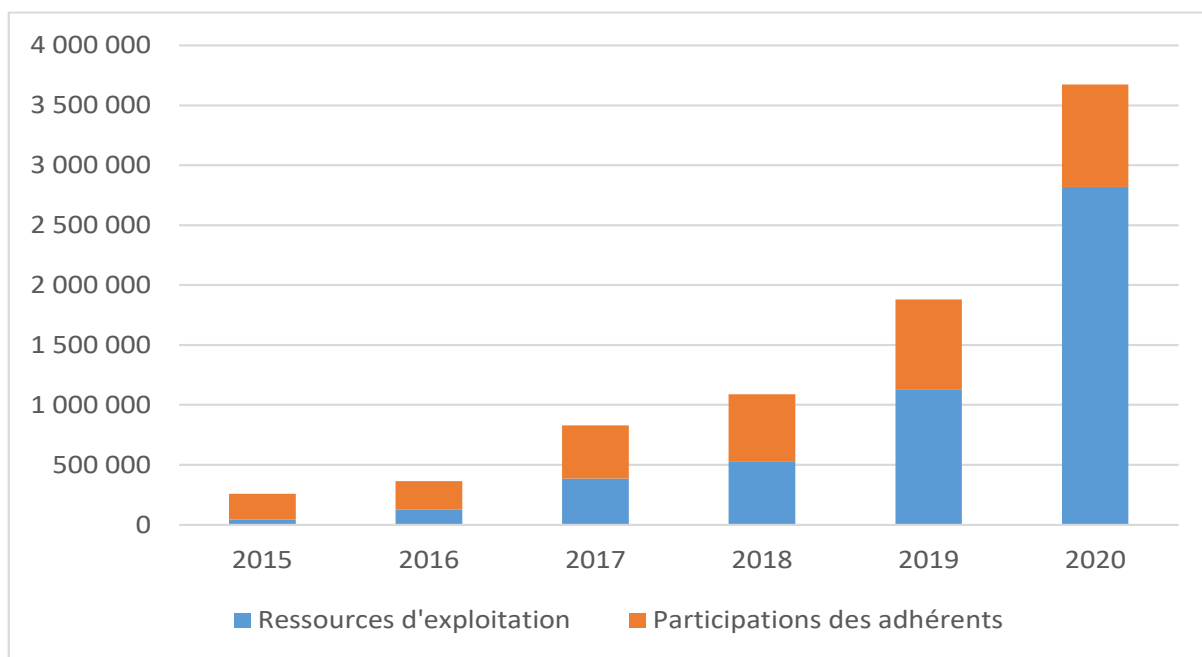
6.3.2 L'évolution de l'épargne

6.3.2.1 Analyse des produits

En fonctionnement, l'USEDA perçoit deux types de produits : les ressources d'exploitation et les participations des communes et intercommunalités adhérentes pour la compétence « Communications électroniques ».

Alors que jusqu'en 2018, les contributions des adhérents fournissaient la part la plus importante des recettes, depuis 2019, les ressources d'exploitation représentent désormais la recette la plus élevée, en forte augmentation du fait de la contribution croissante de la redevance versée par le délégataire dans le cadre du déploiement du service.

Graphique n° 7 : Évolution des ressources d'exploitation et des contributions des adhérents



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

6.3.2.1.1 Les ressources d'exploitation

La redevance versée par Aisne THD, dont le montant a atteint 1,9 M€ en 2020, est constituée de cinq composantes.

La première (R1) est une part ferme s'élevant à 15 € HT par année et par logement raccordable (cf. annexes n^{os} 10 et 11) construit sous maîtrise d'ouvrage de l'USEDA et ayant fait l'objet d'une prise en exploitation par le délégataire. Cette dernière se fait par bloc lorsque les infrastructures d'un secteur en aval d'un point de mutualisation ou de montée en débit sont achevées. Pour la fibre, la prise en exploitation est prononcée par Aisne THD lorsque les prises sont accessibles aux offres que la société commercialise.

La seconde composante (R2) est assise sur le chiffre d'affaires de l'année N-1 issu de la commercialisation de services sur les logements raccordables construits sous maîtrise d'ouvrage du délégant dans le cadre du périmètre affermé et ayant fait l'objet d'une prise en exploitation. Pour cette recette, l'USEDA assume donc une part du risque de commercialisation.

La troisième composante (R3) est assise sur l'excédent brut d'exploitation tel que figurant dans les comptes du délégataire, à partir de l'exercice au cours duquel il devient positif.

La quatrième composante (R4) repose sur le nombre de logements pré-raccordés par le syndicat, pour lesquels des clients finals, particuliers ou entreprises, ont souscrit pour la première fois à un service de communication électronique au cours de l'année N-1 auprès d'un opérateur.

Enfin, à partir de 2025, il est prévu l'activation d'une cinquième composante (R5), assise sur le chiffre d'affaires de la commercialisation des logements raccordables construits sous maîtrise d'ouvrage du délégant dans le cadre du périmètre affermé, sous réserve de la mise à disposition auprès du délégataire de 25 000 prises entre 2025 et 2030.

Ainsi, les montants de toutes les composantes de la redevance dépendent de la capacité de l'USEDA à livrer des équipements pris en exploitation par Aisne THD. De plus, le syndicat assume une part du risque sur la commercialisation auprès des clients d'Aisne THD sur les redevances R2, R3 et R5 et auprès des clients finals pour R4.

Tableau n° 7 : Évolution des redevances versées à l'USEDA par le délégataire

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
R1 – Redevance fixe par prise affermée	0	0	16 208	123 337	589 965	1 191 938
R2 – Redevance variable sur CA affermé	0	0	0	0	1 401	155 616
R3 – Redevance variable sur excédent brut d'exploitation	0	0	0	0	0	112 045
R4 – Redevance variable sur pré-raccordements	0	0	0	0	21 454	408 018
Redevance pour frais de contrôle	0	12 500	30 000	31 864	32 330	39 384
Total	0	12 500	46 208	155 200	645 149	1 907 000

Source : comptes de gestion et rapports annuels du délégataire.

Enfin, une redevance est perçue pour financer les frais de contrôle du service supporté par l'USEDA. Elle est fixée à 30 000 €, avec une révision annuelle.

Les autres ressources d'exploitation correspondent essentiellement à des refacturations à Aisne THD d'abonnements à Orange pour l'usage de ses infrastructures et à des redevances perçues auprès d'opérateurs, notamment le délégataire, pour l'utilisation des équipements propriété du syndicat (poteaux électriques en appui, fourreaux enterrés...).

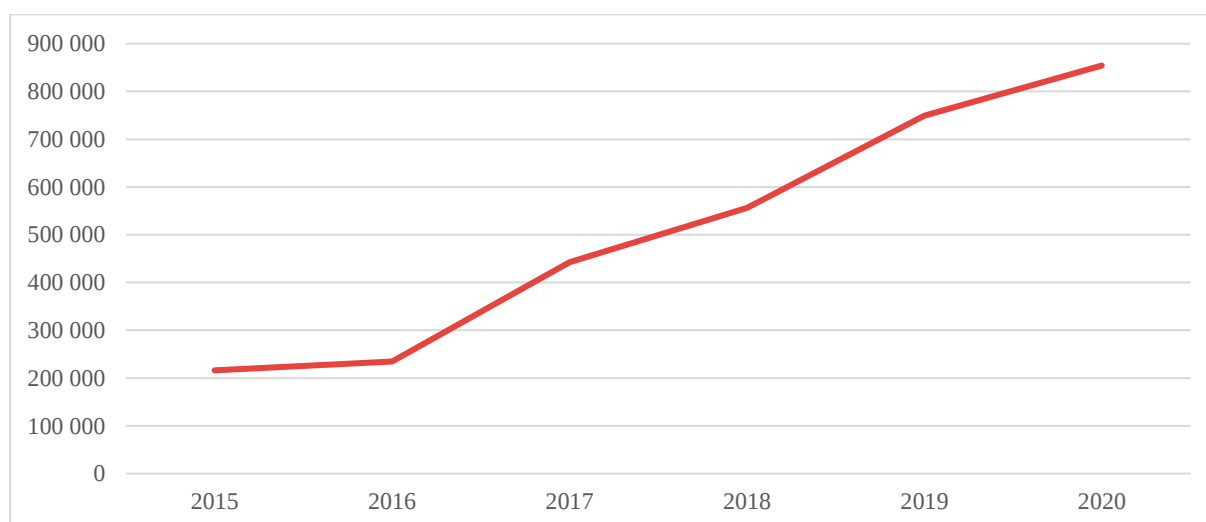
6.3.2.1.2 Les contributions des adhérents au fonctionnement

En 2015, le comité syndical a institué une contribution des membres adhérents, communes et établissements publics de coopération intercommunale, pour la compétence « Communications électroniques », s'élevant à 0,65 € par habitant. Son montant a été porté à 1 € par habitant à partir de 2017.

Une contribution supplémentaire a, par ailleurs, été introduite dans le bordereau des tarifs de l'USEDA en 2016. Une fois que les infrastructures de très haut débit sont déployées sur son territoire, la collectivité adhérente s'acquitte de frais de gestion à hauteur de 2 €/habitant pour la fibre et 1,5 €/habitant pour la montée en débit.

Le déploiement du projet a conduit à une hausse significative de cette ressource, qui est passée de 0,216 M€ en 2015 à 0,854 M€ en 2020, du fait des adhésions nouvelles, soit directement par des communes, soit par leur représentation-substitution au sein d'EPCI devenus membres de l'USEDA pour cette compétence.

Graphique n° 8 : Évolution de la contribution des adhérents au fonctionnement



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

6.3.2.2 Analyse des charges

Le syndicat supporte deux types de charges de fonctionnement : les dépenses de personnel et celles à caractère général.

Tableau n° 8 : Charges de fonctionnement

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	71 495	4 307	85 972	297 608	502 478	1 614 223
dont « autres services extérieurs »	0	4 307	85 068	257 195	444 236	1 506 520
dont « achats »	0	0	0	26 065	36 659	53 406
Charges totales de personnel	136 232	216 050	155 633	152 186	177 552	221 855

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Le poste principal correspond aux abonnements auprès de la société Orange pour l'utilisation de leurs équipements nécessaires à la mise en place du câblage de la fibre optique. Ces charges sont refacturées à Aisne THD.

L'USEDA supporte également des coûts d'électricité (« achats »), qui s'élèvent à 53 406 € en 2020.

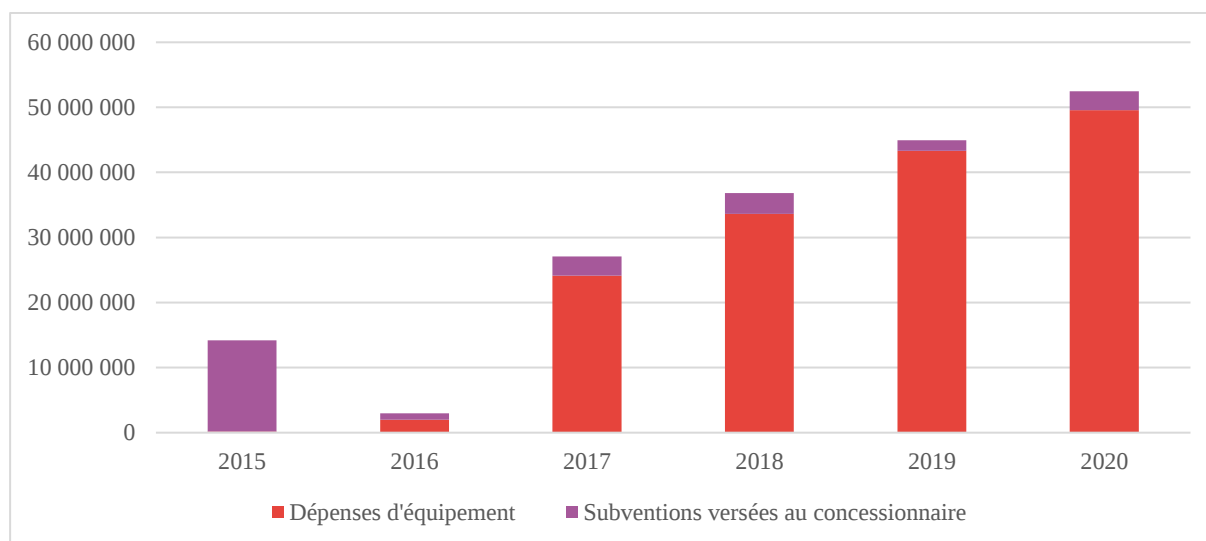
Les charges de personnel ont progressé du fait de la constitution du service « Communications électroniques ».

6.3.3 Les investissements et leur financement

6.3.3.1 Les dépenses réalisées

Le volume d'investissement sur la période 2015 à 2020 a été de 178 M€. Les dépenses directes de construction des infrastructures de très haut débit, effectuées sous maîtrise d'ouvrage de l'USEDA, en ont représenté 88 %. Le solde de 26 M€ correspond aux subventions d'équipement versées au délégataire en application du contrat.

Graphique n° 9 : Dépenses d'investissements réalisés de 2015 à 2020



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Il est prévu au contrat que le syndicat verse une participation publique au titre de la réalisation des infrastructures en périmètre concessif. Un premier paiement de 14 M€ est intervenu au démarrage dudit contrat en 2015. Les versements suivants ont eu lieu au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

En complément, lors de l'établissement des raccordements terminaux liés à la commercialisation des services FTTH, l'USEDA prend à sa charge les coûts dépassant 250 € HT par raccordement.

6.3.3.2 Le financement

Sur ce budget annexe, l'épargne de gestion n'a pu contribuer au financement des investissements. En effet, l'excédent brut de fonctionnement, constitué à hauteur de 4,46 M€ de 2015 à 2020, a été absorbé par les frais financiers, qui ont représenté 2,8 M€, et par les remboursements des annuités en capital de 14,9 M€. En l'absence d'épargne, les investissements ont été intégralement financés par les subventions des partenaires institutionnels, les participations des membres du syndicat et les emprunts.

Tableau n° 9 : Financement des investissements

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	52 148	142 312	586 239	638 146	1 199 754	1 838 316	4 456 915
+/- Résultat financier	0	- 126 260	- 259 527	- 523 268	- 867 376	- 1 032 686	- 2 809 117
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	0	527 362	81 624	- 1 624	- 3 474	
= CAF brute	52 148	16 051	854 074	196 501	330 755	802 157	2 251 687
- Annuité en capital de la dette	0	6 700 000	525 000	1 400 000	2 275 000	3 395 833	14 295 833
= CAF nette ou disponible (C)	52 148	- 6 683 949	329 074	- 1 203 499	- 1 944 245	- 2 593 677	- 12 044 146
+ Subventions d'investissement reçues	9 687 187	7 559 479	13 482 338	25 852 203	21 701 428	15 176 357	93 458 992
+ Fonds affectés à l'équipement	0	27 840	0	0	0	0	27 840
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	9 687 187	7 587 319	13 482 338	25 852 203	21 701 428	15 176 357	93 486 832
= Financement propre disponible (C+D)	9 739 335	903 370	13 811 412	24 648 705	19 757 183	12 582 680	81 442 686
- Dépenses d'équipement	178 363	1 970 018	24 108 893	33 641 950	43 300 142	49 571 460	152 770 826
- Subventions d'équipement versées	14 003 377	990 695	2 979 921	3 162 610	1 663 665	2 879 909	25 680 177
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 4 442 404	- 2 057 343	- 13 277 402	- 12 155 855	- 25 206 624	- 39 868 689	- 97 008 317
Nouveaux emprunts de l'année	12 200 000	8 000 000	15 000 000	20 000 000	27 000 000	51 586 557	133 786 557
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	7 757 596	5 942 657	1 722 598	7 844 145	1 793 376	11 717 868	36 778 240

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Le montant des subventions et participations perçues de 2015 à 2020 a été de 93 M€ provenant de l'État, grâce au « Plan France Très Haut Débit », l'Union Européenne, dans le cadre du fonds FEDER, la région Picardie puis la région Hauts-de-France, le département et des contributions des adhérents.

Les contributions des adhérents aux investissements ont été arrêtées par le comité syndical en 2015, avec la possibilité de paiement en une seule fois, en cinq fois ou vingt fois. Le montant et les modalités des fonds de concours sont formalisés dans des conventions avec la commune ou l'EPCI bénéficiaire au moment de l'établissement du très haut débit sur son territoire.

Tableau n° 10 : Subventions et contributions aux investissements d'établissement des infrastructures de très haut débit

(en M€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
État (Mission très haut débit)		3,31	7,28	14,30	9,06	8,56	42,50
FEDER (Europe)			1,87	4,20	4,92		11,00
Région	6,69			1,06	1,16	1,00	9,90
Département	3,00	4,00	4,00	2,00	1,20	1,20	15,40
Autres		0,03		0,01	0,03	0,01	0,08
Total financements extérieurs	9,69	7,34	13,15	21,56	16,37	10,77	78,88
Communes adhérentes			0,28	0,43	0,53	0,56	1,80
EPCI adhérents		0,25	0,05	3,86	4,80	3,84	12,81
Total USED A		0,25	0,33	4,29	5,33	4,41	14,61
Total	9,69	7,59	13,48	25,85	21,70	15,18	93,49

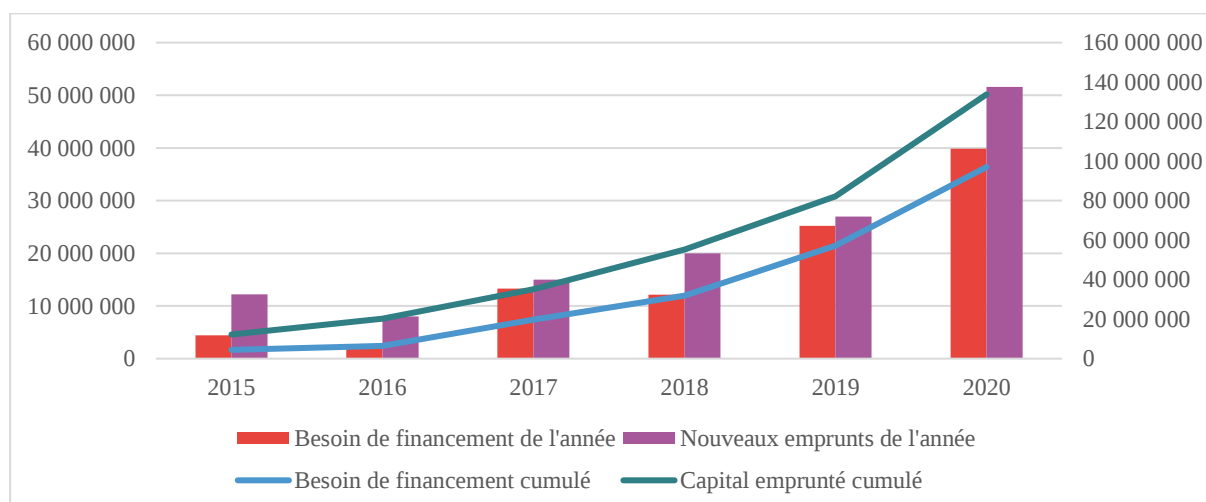
Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

6.3.4 La situation bilancielle

Entre 2015 et 2020, le syndicat a souscrit 14 emprunts et mobilisé un capital total de près de 134 M€. Un seul prêt est à taux variable avec pour index de référence le livret A. La dette ne présente donc pas de risque particulier de dérive à la hausse des frais financiers.

Le niveau du fonds de roulement en début d'exercice met en évidence le besoin d'emprunter en 2015, 2017, 2019 et 2020. En effet, sur ces exercices, les réserves en début d'année n'auraient pas suffi à couvrir le besoin de financement (cf. annexe n° 12). En revanche, pour les années 2016 et 2018, le recours à l'emprunt n'était pas justifié. En 2016, le besoin était de 2 M€ et les réserves étaient déjà de 7,7 M€. De même, en 2018, le besoin de financement s'élevait à 12 M€ et les réserves en début d'année étaient de 15 M€.

De plus, lors de la souscription des prêts, les capitaux empruntés ont été systématiquement supérieurs à ce qui était nécessaire. Cela a été particulièrement manifeste en 2015, 2016, 2018 et 2020. Sur ce dernier exercice, pour un besoin de financement de 40 M€, le syndicat a emprunté 52 M€.

Graphique n° 10 : Couverture du besoin de financement par l'emprunt

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Sur la base de la moyenne annuelle du stock de dettes excessif sur la période 2015-2020, qui s'élève à 20 M€ (cf. annexe n° 12), en appliquant le taux moyen apparent¹⁰⁰ de la dette d'1 %, sur cinq ans, l'ordre de grandeur du surcoût en frais financier a été d'1 M€. En outre, ce recours trop important à l'emprunt a majoré inutilement les annuités en capital, obérant la capacité d'autofinancement.

Il découle de ces modalités de gestion que la trésorerie du budget « Communications électroniques » est demeurée à un niveau élevé sur toute la période. Au cours des trois dernières années, elle a oscillé entre 13 et 40 M€. Malgré tout, l'USEDA a mis en place annuellement une ligne de trésorerie avec un droit de tirage de 3 M€. Ce dispositif n'a cependant pas été utilisé. Si ce dernier n'a pas généré de frais financiers, les dispositions prises en la matière ont été superflues.

Il importe que le syndicat ajuste la mobilisation de ressources au niveau de ses besoins réels.

6.3.5 Les perspectives

L'USEDA n'a pas mis en place de prospective financière sur le budget « Communications électroniques ». Une projection avait été réalisée en 2015, à la demande de la Caisse des dépôts et consignations, à l'appui de la demande de prêt. Le contenu du projet et le niveau des investissements ont évolué et le document n'a pas été actualisé. Il s'agit donc d'un état ancien qui ne constitue plus un outil de pilotage pertinent.

L'ancien directeur général, devenu vice-président, a établi un tableau d'évolution des charges et recettes servant à constituer les dossiers de demande d'emprunts auprès des établissements bancaires. À l'observation, le document n'est pas tenu à jour et comporte des erreurs et omissions.

L'état financier dans sa version de 2020 comporte des anomalies :

- les remboursements des annuités en capital figurent en dépenses mais les produits des emprunts ne sont pas mentionnés en recettes ;
- et la contribution des adhérents à l'investissement pour la construction du réseau par l'USEDA est chiffrée à 3,4 M€ de 2021 à 2044 alors qu'elle devrait diminuer au fur et à mesure de la réalisation du projet.

De plus, il ne prend pas en compte les données réelles des exercices 2017 à 2019 :

- la recette liée à la composante ferme de la redevance due par le délégataire pour la période 2017 à 2020 mentionnée, est de 3 M€ alors que le montant effectivement perçu a été d'1,9 M€ ;
- pour la recette émanant du chiffre d'affaires des prises afferméées, il est indiqué un montant de 0,589 M€ alors que la somme a été de 0,157 M€ ;
- et les autres parts de la redevance ne sont pas prises en compte alors qu'elles ont représenté ensemble 0,542 M€.

¹⁰⁰ Le taux moyen apparent de la dette correspond aux frais financiers divisés par l'ensemble des dettes financières.

Outre qu'il n'a pas été présenté ni approuvé par les instances délibérantes, l'état ne constitue pas une projection financière avec un compte de résultat et une situation bilancielle.

Il est essentiel que la capacité d'autofinancement augmente dans les années à venir pour assurer le remboursement des emprunts contractés et atteindre une capacité de désendettement acceptable. En l'absence de rééquilibrage financier, le seul levier dont disposerait le syndicat serait la hausse de la contribution des membres aux recettes de fonctionnement. Ces derniers supporteraient ainsi, *in fine*, le risque financier pris par l'USEDA à la signature du contrat.

Une prospective financière doit donc être rapidement établie en prenant notamment en compte le plan d'affaires du délégataire, mis à jour chaque année par ce dernier et communiqué au syndicat, pour évaluer la progression de la redevance versée. Le marché passé avec le cabinet de conseil qui assiste l'USEDA prévoit une prestation en ce sens. Il convient de l'activer sans délai. La projection et son suivi devront être présentés à l'instance délibérante, tout particulièrement lors du débat d'orientation budgétaire annuel.

Recommandation n° 3 : établir une prospective financière et la faire approuver par le comité syndical.

Dans sa réponse, le président de l'USEDA indique partager la position de la chambre quant à la nécessité d'établir une prospective financière et s'engage à mettre en œuvre la recommandation.

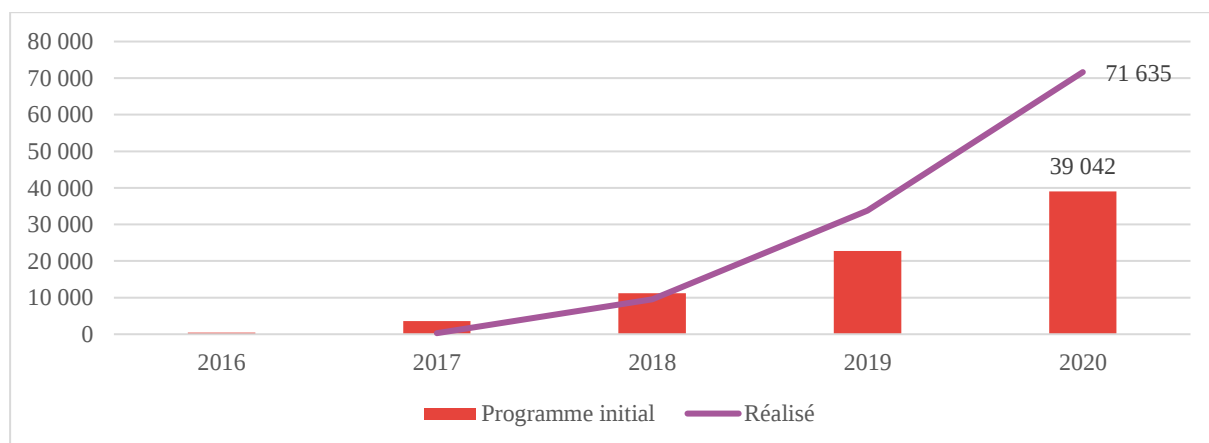
Le montant cumulé des redevances perçues auprès du délégataire et le nombre de prises commercialisées paraissent, à ce jour, globalement satisfaisants au regard des prévisions initiales.

Tableau n° 11 : Redevances versées par le délégataire Aisne THD

(en milliers d'euros)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Redevances prévues	-	-	59	330	604	943
Redevances perçues	-	-	16	123	613	1 868
Redevances prévues cumulées (A)	-	-	59	390	994	1 937
Redevances perçues cumulées (B)	-	-	16	140	752	2 620
% (A/B)			27 %	36 %	76 %	135 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'USEDA et des comptes de gestion.

Graphique n° 11 : Commercialisation des prises THD



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'USEDA.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2014, l'Union des secteurs d'énergie du département de l'Aisne a en charge le projet de déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire départemental. L'objectif principal est de déployer 200 000 prises de fibre optique à l'échéance de décembre 2022 sur les zones non prises en charge par des acteurs privés. Le syndicat en réalise 65 % tandis que 35 % ont été installées entre 2015 et 2018 par le délégataire du service public avec lequel un contrat de 30 ans a été conclu en juillet 2015. Il revient au titulaire de la convention d'exploiter l'ensemble des équipements, tant ceux mis en place par l'USEDA que ceux réalisés par ses soins. Fin 2020, les résultats de la première étape étaient atteints, avec un peu plus de 160 000 lignes commercialisables.

Le budget « Communications électroniques », dans le cadre duquel est géré le projet, a pris un poids croissant et prépondérant dans les finances du syndicat, tant en termes de performances financières que de situation bilancielle. En ce dernier domaine, 134 M€ ont été empruntés depuis 2015. La mobilisation de l'emprunt a été souvent prématurée, générant des frais financiers inutiles.

Les partenaires financiers ont versé 94 M€ de subventions entre 2015 et 2020. L'épargne brute n'ayant dans le même temps généré que 2,25 M€, c'est grâce à ces financements extérieurs que les annuités en capital, d'un montant total de 14,3 M€, ont pu être honorées. Une fois les investissements achevés, les aides cesseront et l'USEDA devra faire face aux remboursements des emprunts avec son épargne de gestion. Sa ressource principale provient désormais des redevances versées par le délégataire, qui devraient croître au fur et à mesure de la commercialisation des infrastructures construites et des abonnements souscrits par les usagers finaux.

Les stipulations contractuelles font porter à l'USEDA et à ses membres une part du risque du service. Il est donc essentiel qu'une prospective financière soit rapidement établie pour que le syndicat ait de la visibilité sur la trajectoire de sa situation financière.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Carte des communes adhérentes au 1 ^{er} janvier 2021	69
Annexe n° 2. Analyse des critères de sélection des offres du marché d'électrification, d'éclairage public et de télécommunications.....	70
Annexe n° 3. Analyse des critères de sélection des offres des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le projet THD.....	72
Annexe n° 4. Recettes totales par budget en 2015 et en 2020	73
Annexe n° 5. Impact sur les comptes administratifs des anomalies des restes à réaliser en recettes....	74
Annexe n° 6. Le financement des investissements	75
Annexe n° 7. Formation de l'épargne consolidée	76
Annexe n° 8. Endettement consolidé	78
Annexe n° 9. Analyse financière synthétique	79
Annexe n° 10. Structuration des réseaux internet.....	81
Annexe n° 11. Illustration des principaux termes utilisés pour le déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné.....	82
Annexe n° 12. Besoin et couverture du besoin de financement du budget « Communications électroniques »	83

Annexe n° 1. Carte des communes adhérentes au 1^{er} janvier 2021



Source : USEDA.

Annexe n° 2. Analyse des critères de sélection des offres du marché d'électrification, d'éclairage public et de télécommunications

Le prix représentait 30 % de la note de classement des offres des candidats avec deux sous critères. Le premier portait sur le détail estimatif (10 % de la pondération) et le second sur le bordereau des prix unitaires (20 % de la pondération). Pour ce dernier, le règlement de consultation prévoyait que l'analyse se ferait en comparaison avec les prix de référence de l'USEDA. Du fait de leur connaissance des prix pratiqués dans les marchés en cours, les candidats sortants ont donc bénéficié d'un avantage. Dès lors, le principe fondamental d'égalité de traitement des candidats n'a pas été pleinement satisfait.

De plus, le règlement de consultation n'était pas conforme au principe de liberté des prix posé par l'article L. 410-2 du code de commerce. En effet, si une entreprise répondait à plusieurs lots, il était exigé que la référence des prix unitaires des bordereaux soit la même pour les différents lots, avant application de coefficients de modulation. La contrainte imposée a limité les possibilités de fixation des prix. L'exigence s'appliquait également à des entreprises appartenant à un même groupe, les obligeant à se concerter afin d'avoir les mêmes prix unitaires de bordereau, ce qui a eu pour effet de limiter leur autonomie commerciale et de restreindre de ce fait la concurrence.

Outre le prix, le règlement de la consultation des lots n°s 1 à 10 mentionnait que l'offre retenue serait celle économiquement la plus avantageuse au regard de trois autres critères et sous-critères :

- le développement durable (20 % de la notation avec 4 sous-critères) ;
- la valeur technique (30 % de la notation avec 3 sous-critères) ;
- et l'hygiène et sécurité (20 % de la notation avec 4 sous-critères).

Le règlement précisait que la notation des sous-critères se ferait en référence aux exigences formulées dans les pièces fournies lors de la consultation¹⁰¹. La trame de notation, extrêmement détaillée avec un nombre de points dont la somme atteignait 100 000, a été organisée de façon différente de l'architecture des pièces de la consultation sur laquelle le pouvoir adjudicateur avait annoncé juger les sous-critères. Si les soumissionnaires avaient eu connaissance de la grille d'analyse, ils auraient pu présenter une meilleure offre.

Par ailleurs, dans les différents éléments évalués, l'attente du syndicat était parfois ciblée sur des livrables. Les écarts de notes sur les critères autres que le prix entre le lauréat et le dernier candidat ayant été en moyenne de seulement 7 %, les points attribués sur des attentes précises, qui auraient pu, le cas échéant, être facilement fournis par des candidats s'ils en avaient eu connaissance, ont donc pu avoir un impact significatif sur le classement des offres au titre de ces critères. Les soumissionnaires auraient dû disposer de la grille d'analyse qui aurait

¹⁰¹ Acte d'engagement (AE), cahier des clauses administratives particulières (CCAP), cahier des clauses techniques particulières (CCTP) et bordereau des prix unitaires et des coefficients (BPU).

facilement pu être insérée au règlement de consultation. Le principe fondamental de transparence des procédures n'a pas été respecté¹⁰².

Sur le prix, il apparaît que les 10 lots ont été attribués aux candidats les mieux-disants. Dans ces conditions, il aurait été plus pertinent d'attribuer la pondération maximale au critère « prix » pour que l'effort des soumissionnaires soit le plus conséquent possible.

Source : chambre régionale des comptes à partir de l'analyse des documents de l'USEDA.

¹⁰² Conseil d'État 18 juin 2010 – Commune de Saint-Pal-de-Mons n° 337377 (le II de l'article 53 du code des marchés publics fait obligation au pouvoir adjudicateur d'informer les candidats à des marchés passés selon une procédure formalisée, autre que le concours, des critères de sélection des offres ainsi que de leur pondération ou de leur hiérarchisation. Lorsque le pouvoir adjudicateur décide, pour mettre en œuvre ces critères de sélection, de faire usage de sous-critères pondérés ou hiérarchisés, il est tenu de porter à la connaissance des candidats la pondération ou la hiérarchisation de ces sous-critères lorsque, eu égard à leur nature et à l'importance de cette pondération ou hiérarchisation, ils sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection, et doivent en conséquence être eux-mêmes regardés comme des critères de sélection).

Annexe n° 3. Analyse des critères de sélection des offres des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le projet THD

Pour les deux procédures, l'USEDA a retenu pour critères de sélection : le prix, pondéré à 30 %, et la valeur technique, pondérée à 70 %.

Le règlement de consultation précisait, pour la valeur technique, l'utilisation de deux sous-critères dont la pondération n'était pas précisée :

- « *Adéquation de l'équipe dédiée à la réalisation des prestations au regard des compétences, expériences et spécialités des intervenants* » ;
- « *Précision et pertinence de la méthodologie d'exécution proposée pour la réalisation des prestations* ».

Le rapport d'analyse de 2015 fait apparaître que le premier sous-critère n'a pas été analysé. De plus, dans les deux rapports de 2015 et 2019, le sous-critère relatif à la méthodologie a été étudié à l'aune des quatre missions précisées dans le cahier des charges, ce qui ne correspond pas aux informations qui avaient été données aux candidats.

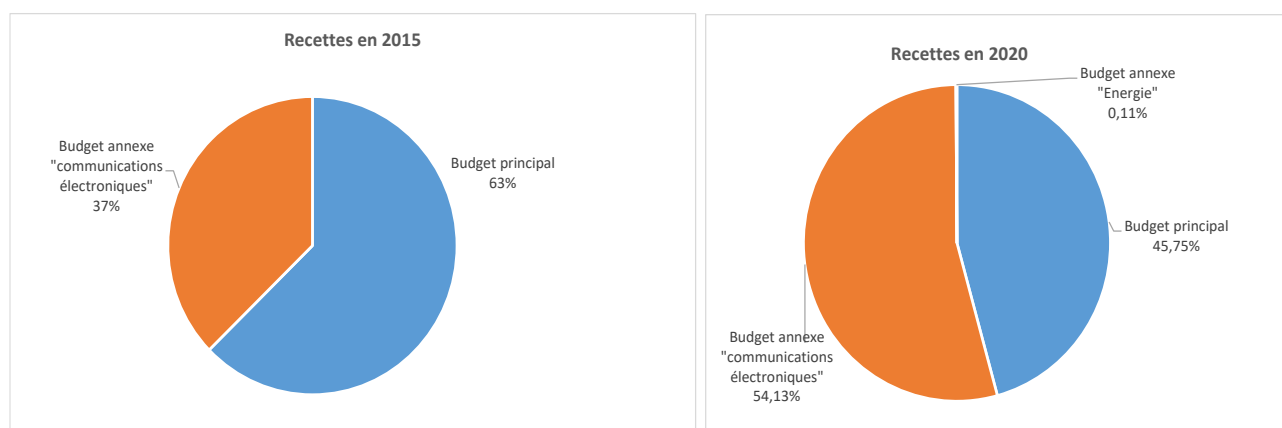
Le manque d'indication en ce qui concerne les critères techniques et l'absence d'information sur la pondération des sous-critères se rapportant aux missions ont influencé la présentation des offres, dès lors que les candidats n'étaient pas à même d'apprécier le poids respectif de chacune des missions. La nécessité de préciser la pondération était d'autant plus importante que la mission relative à l'assistance à maîtrise d'ouvrage constituait un volet important, pondéré à 30 % dans le rapport d'analyse de 2015 puis à 40 % dans celui de 2019¹⁰³.

Le principe fondamental de transparence des procédures n'a pas été pleinement respecté.

Source : chambre régionale des comptes à partir de l'analyse des documents de l'USEDA.

¹⁰³ Lorsque les éléments qui servent à l'appréciation d'un critère ou d'un sous-critère apparaissent comme ayant été pondérés, et que cette pondération est d'une importance telle que ces éléments d'appréciation ont eu une influence sur la présentation des offres, ils doivent, dans ce cas, être assimilés à des critères de jugement des offres et être portés à la connaissance des candidats, accompagnés de leur pondération ou hiérarchisation (CE, 18 juin 2010, n° 337377, Commune de Saint-Pal-de-Mons, et CAA de Nantes, 6 juillet 2018, n° 17NT01247).

Annexe n° 4. Recettes totales par budget en 2015 et en 2020



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Annexe n° 5. Impact sur les comptes administratifs des anomalies des restes à réaliser en recettes

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget principal	Restes à réaliser inscrits en emprunts au compte administratif (A)	2 000 000	450 000	450 000	450 000	450 000	450 000
	Résultat cumulé des recettes de la section d'investissement au compte administratif (B)	60 116 734	61 868 804	57 373 125	61 561 070	63 897 052	61 902 069
	Résultat cumulé des sections d'investissement et de fonctionnement au compte administratif (Recettes-dépenses) (C)	2 935 528	2 831 549	3 022 034	2 918 543	2 988 318	1 491 728
	A / B	3,3%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%
	A / C	68%	16%	15%	15%	15%	30%
Budget communications électroniques	Restes à réaliser inscrits en emprunts au compte administratif (D)	12 200 000	10 000 000	18 300 000	13 300 000	11 660 000	444 443
	Résultat cumulé des recettes de la section d'investissement au compte administratif (B)	22 002 354	34 468 789	75 757 348	85 933 634	93 644 984	109 808 673
	Résultat cumulé des sections d'investissement et de fonctionnement au compte administratif (Recettes-dépenses) (F)	7 176 093	2 573 957	3 518 753	2 970 156	3 033 078	1 623 488
	D / E	55,4%	29,0%	24,2%	15,5%	12,5%	0,4%
	D / F	170%	389%	520%	448%	384%	27%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion.

Annexe n° 6. Le financement des investissements

	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	8 654 493	8 887 019	9 146 382	8 951 525	8 841 791	44 481 211
- Annuité en capital de la dette	1 361 181	1 471 584	1 512 509	1 248 796	810 040	6 404 110
= CAF nette ou disponible (C)	7 293 312	7 415 435	7 633 873	7 702 729	8 031 751	38 077 101
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 000 171	2 045 758	2 256 575	1 602 660	1 936 623	9 841 787
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	15 942 756	15 580 090	13 406 199	13 075 464	14 232 847	72 237 355
Contribution des communes	8 020 322	9 396 858	6 711 115	7 235 644	8 142 878	39 506 817
Etat - FACE	2 669 050	1 803 490	2 720 052	1 818 419	2 628 552	11 639 563
Département (électrification rurale)	2 682 483	2 187 325	1 722 918	1 280 708	1 229 978	9 103 411
Participation de pétitionnaires	2 075 531	1 421 799	1 353 177	1 538 533	1 526 593	7 915 634
Contribution d'autres organismes (participation du concessionnaire lors de travaux communs, ADEME)	444 009	770 618	617 205	833 429	590 932	3 256 191
Région (énergies renouvelables)	51 361		281 732	339 468	113 913	786 475
Contribution EPCI				29 264		29 264
+ Produits de cession	23 100	0	22 180	21 200	10 160	76 640
+ Récupération de TVA	2 743 759	2 555 390	0	2 323 432	2 317 277	9 939 858
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	20 709 786	20 181 238	15 684 954	17 022 756	18 496 907	92 095 640
= Financement propre disponible (C+D)	28 003 098	27 596 673	23 318 827	24 725 485	26 528 658	130 172 741
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	28 956 447	29 173 904	22 617 737	25 704 923	25 470 886	131 923 897
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	891	4 500	0	1 000	1 000	7 391
- Participations et inv. financiers nets	17 288	17 288	17 288	17 288	-302 826	-233 674
Dépenses d'investissements	28 974 626	29 195 692	22 635 025	25 723 211	25 169 060	131 697 614
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-971 528	-1 599 019	683 802	-997 726	1 359 598	-1 524 873
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	286	0	0	0	0	286
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-971 243	-1 599 019	683 802	-997 726	1 359 598	-1 524 587
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	1 550 000	0	0	0	1 550 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-971 243	-49 019	683 802	-997 726	1 359 598	25 413

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Le FCTVA est perçu pour les dépenses d'équipement sur les installations d'éclairage public. Les dépenses relatives aux travaux sur les réseaux de télécommunications et aux travaux sur les réseaux électriques ne sont en revanche pas éligibles.

Annexe n° 7. Formation de l'épargne consolidée

Budgets consolidés

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion	13 958 164	14 339 343	15 302 496	15 818 149	16 431 322	18 858 778
- Produits réciproques	0	0	0	0	0	0
= Produits de gestion consolidés, budget M14 (A)	13 958 164	14 339 343	15 302 496	15 818 149	16 431 322	18 858 778
Charges de gestion	5 078 035	5 143 571	5 427 149	6 114 465	6 329 382	7 680 619
- Charges réciproques	0	0	0	0	0	0
= Charges de gestion consolidées, budgets M14 (B)	5 078 035	5 143 571	5 427 149	6 114 465	6 329 382	7 680 619
Excédent brut de fonctionnement consolidé, budgets M14 (A-B)	8 880 129	9 195 772	9 875 347	9 703 684	10 101 940	11 178 159
+ Résultat financier consolidé (réel)	-171 486	-291 016	-401 440	-635 444	-951 927	-1 093 866
+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	-2 002	10 650	540 559	93 413	-16 920	82 332
= CAF brute consolidée, budgets M14	8 706 641	8 915 406	10 014 466	9 161 653	9 133 093	10 166 624
- Annuité en capital de la dette consolidée	1 361 181	8 171 584	2 037 509	2 648 796	3 085 040	4 065 412
= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14	7 345 460	743 821	7 976 957	6 512 857	6 048 053	6 101 212

Budget principal

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
= Produits de gestion (A)	13 698 288	13 945 423	14 441 911	14 655 383	14 403 914	14 993 198
= Charges de gestion (B)	4 870 307	4 904 298	5 164 069	5 596 579	5 473 122	5 688 835
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	8 827 981	9 041 125	9 277 843	9 058 804	8 930 792	9 304 364
+/- Résultat financier	-171 486	-164 755	-141 913	-112 176	-84 551	-61 180
+/- Autres produits et charges excep. réels	-2 002	10 650	10 452	4 897	-4 450	100 335
= CAF brute	8 654 493	8 887 019	9 146 382	8 951 525	8 841 791	9 343 519
- Annuité en capital de la dette	1 361 181	1 471 584	1 512 509	1 248 796	810 040	669 579
= CAF nette ou disponible (C)	7 293 312	7 415 435	7 633 873	7 702 729	8 031 751	8 673 940

Budget « Communications électroniques »

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
= Produits de gestion (A)	259 876	362 669	827 844	1 087 940	1 879 785	3 674 395
= Charges de gestion (B)	207 728	220 357	241 605	449 794	680 031	1 836 079
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	52 148	142 312	586 239	638 146	1 199 754	1 838 316
+/- Résultat financier	0	-126 260	-259 527	-523 268	-867 376	-1 032 686
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	0	527 362	81 624	-1 624	-3 474
= CAF brute	52 148	16 051	854 074	196 501	330 755	802 157
- Annuité en capital de la dette	0	6 700 000	525 000	1 400 000	2 275 000	3 395 833
= CAF nette ou disponible (C)	52 148	-6 683 949	329 074	-1 203 499	-1 944 245	-2 593 677

Budget « Énergie »

en €	2016	2017	2018	2019	2020
= Produits de gestion (A)	31 251	32 741	74 826	147 623	191 184
= Charges de gestion (B)	18 917	21 476	68 092	176 230	155 705
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	12 335	11 265	6 734	-28 606	35 479
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	2 745	6 893	-10 847	-14 530
= CAF brute	12 335	14 010	13 626	-39 454	20 949
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	12 335	14 010	13 626	-39 454	20 949

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 8. Endettement consolidé

Budgets consolidés

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
= Encours de la dette consolidée, budgets M14	18 258 219	19 636 635	32 599 126	49 950 330	73 865 290	121 386 435
/ CAF brute consolidée, budgets M14	8 706 641	8 915 406	10 014 466	9 161 653	9 133 093	10 166 624
= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	2,1	2,2	3,26	5,45	8,09	11,94

Budget principal

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
= Encours de dette du BP au 31 décembre	6 058 219	6 136 635	4 624 126	3 375 330	2 565 290	1 895 711
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3	0,20

Budget « Communications électroniques »

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
= Encours de dette du BP au 31 décembre	12 200 000	13 500 000	27 975 000	46 575 000	71 300 000	119 490 724
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	234,0	841,1	32,8	237,0	215,6	149,0

Budget « Énergie »

en €	2016	2017	2018	2019	2020
= Encours de dette du BP au 31 décembre	0	0	0	0	0
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 9. Analyse financière synthétique

Budget principal

	en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 prévisions budgétaires*
1	Recettes réelles de fonctionnement	13 760 782	13 974 512	14 485 001	14 717 621	14 472 410	15 109 242	14 783 329
2	Dont taxe sur activités industrielle	6 962 001	7 008 499	7 168 011	7 063 172	6 899 445	6 941 270	7 100 000
3	Dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)	-	-	-	-	-	-	-
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'Etat	-	-	-	-	-	-	-
5	Dépenses réelles de fonctionnement	5 083 189	5 087 493	5 316 439	5 744 896	5 620 458	5 751 223	6 452 650
6	Dont charges à caractère général	3 936 530	3 877 505	4 054 763	4 488 488	4 369 171	4 676 583	4 935 050
7	Dont rémunérations du personnel hors atténuations de charges	573 990	594 668	667 765	675 610	680 738	601 017	758 000
8	Dont Subventions de fonctionnement aux associations	-	-	-	-	-	-	-
9	Dont intérêts de la dette	171 486	164 780	141 954	112 217	84 597	61 221	43 050
10	Dont reversements et restitutions impôts locaux aux communes r	-	-	-	-	-	-	-
11	Capacité d'autofinancement brute	8 654 493	8 887 019	9 146 382	8 951 525	8 841 791	9 343 519	8 330 679
12	Annuité en capital de la dette	1 361 181	1 471 584	1 512 509	1 248 796	810 040	669 579	673 000
13	Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)	7 293 312	7 415 435	7 633 873	7 702 729	8 031 751	8 673 940	7 657 679
14	Recettes d'investissement hors emprunt	17 966 027	17 625 848	15 684 954	14 699 324	16 179 630	12 928 940	16 596 500
15	Financement propre disponible (2) (=13 + 14)	25 259 339	25 041 283	23 318 827	22 402 053	24 211 381	21 602 381	24 254 179
16	Dépenses d'équipement	28 957 338	29 178 404	25 176 332	25 705 923	25 471 886	24 561 143	32 352 134
17	Nouveaux emprunts de l'année	-	1 550 000	-	-	-	-	3 900 000
18	Encours de dette du budget principal au 31/12	6 058 219	6 136 635	4 624 126	3 375 330	2 565 290	1 895 711	5 123 578
19	Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP)	0,70	0,69	0,51	0,38	0,29	0,20	0,62

* Budget supplémentaire de mars 2021.

Budget annexe "communications électroniques"

	en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021 prévisions budgétaires*
1	Recettes réelles de fonctionnement	259 876	362 669	1 356 031	1 188 816	1 908 671	3 689 012	4 710 000
2	Dont recettes de la fiscalité locale	-	-	-	-	-	-	-
3	Dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)	-	-	-	-	-	-	-
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'Etat	-	-	-	-	-	-	-
5	Dépenses réelles de fonctionnement	207 728	346 617	501 957	992 314	1 577 916	2 886 856	3 918 987
6	Dont charges à caractère général	71 495	4 307	85 972	297 608	502 478	1 614 223	1 760 500
7	Dont rémunérations du personnel hors atténuations de charges	88 796	149 225	111 182	88 599	91 157	91 986	125 000
8	Dont Subventions de fonctionnement aux associations	-	-	-	-	-	-	-
9	Dont intérêts de la dette	-	126 260	259 527	523 268	867 376	1 032 686	1 730 050
10	Dont reversements et restitutions impôts locaux aux communes memb	-	-	-	-	-	-	-
11	Capacité d'autofinancement brute	52 148	16 051	854 074	196 501	330 755	802 157	791 013
12	Annuité en capital de la dette	-	6 700 000	525 000	1 400 000	2 275 000	3 395 833	5 900 000
13	Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)	52 148	- 6 683 949	329 074	- 1 203 499	- 1 944 245	- 2 593 596	- 5 108 987
14	Recettes d'investissement hors emprunt	9 687 187	7 587 319	13 482 338	25 852 203	21 701 428	15 176 357	23 331 790
15	Financement propre disponible (2) (=13 + 14)	9 739 335	903 370	13 811 412	24 648 705	19 757 183	12 582 761	18 222 803
16	Dépenses d'équipement	178 363	1 970 018	24 108 893	33 641 950	43 300 142	49 571 460	47 039 880
17	Nouveaux emprunts de l'année	12 200 000	8 000 000	15 000 000	20 000 000	27 000 000	51 586 557	28 050 000
18	Encours de dette du budget principal au 31/12	12 200 000	13 500 000	27 975 000	46 575 000	71 300 000	119 490 724	141 662 364
19	Capacité de désendettement en année (dette/CAF brute)	234	841	33	237	216	149	179

* Budget supplémentaire de mars 2021.

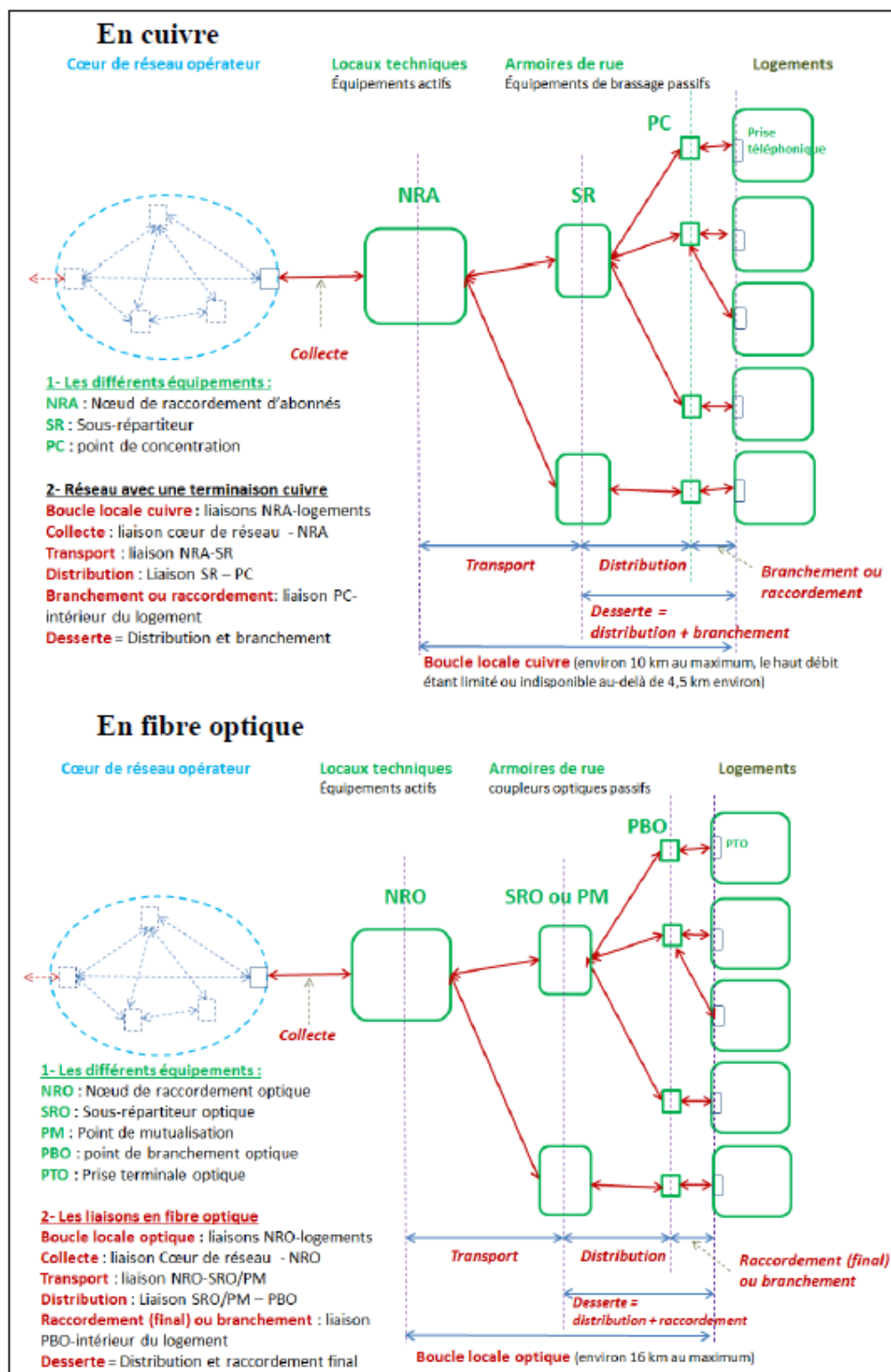
Budget annexe "énergie"

	en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (prévisions budgétaires*)
1	Recettes réelles de fonctionnement		31 251	35 486	81 718	149 283	191 184	205 000
2	Dont recettes de la fiscalité locale		-	-	-	-	-	-
3	Dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)		-	-	-	-	-	-
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'Etat		-	-	-	-	-	-
5	Dépenses réelles de fonctionnement		18 917	21 476	68 092	188 736	170 235	226 467
6	Dont charges à caractère général		18 917	21 476	66 272	176 230	155 705	208 250
7	Dont rémunérations du personnel hors atténuations de charges							
8	Dont Subventions de fonctionnement aux associations		-	-	-	-	-	-
9	Dont intérêts de la dette							
10	Dont reversements et restitutions impôts locaux aux communes memb							
11	Capacité d'autofinancement brute		12 335	14 010	13 626	- 39 454	20 949	- 21 467
12	Annuité en capital de la dette		-	-	-	-	-	
13	Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)		12 335	14 010	13 626	- 39 454	20 949	- 21 467
14	Recettes d'investissement hors emprunt							
15	Financement propre disponible (2) (=13 + 14)							
16	Dépenses d'équipement							
17	Nouveaux emprunts de l'année							
18	Encours de dette du budget principal au 31/12							
19	Capacité de désendettement en année (dette/CAF brute)							

* Budget supplémentaire de mars 2021.

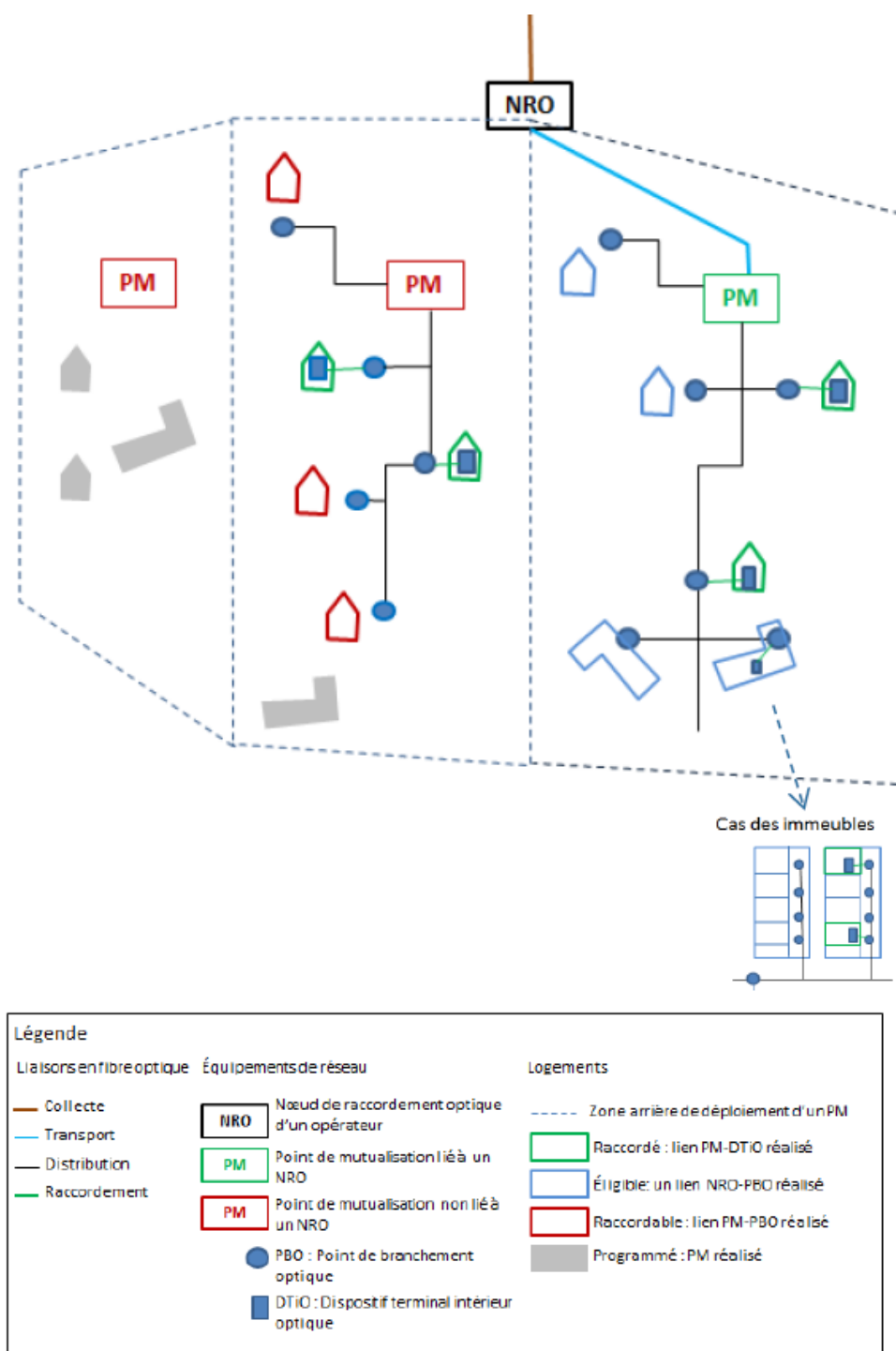
Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs, des comptes de gestion et du budget supplémentaire 2021.

Annexe n° 10. Structuration des réseaux internet



Source : Cour des comptes

Annexe n° 11. Illustration des principaux termes utilisés pour le déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné



Source : Cour des comptes.

Annexe n° 12. Besoin et couverture du besoin de financement du budget « Communications électroniques »

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
= Produits de gestion (A)	259 876	362 669	827 844	1 087 940	1 879 785	3 674 395	8 092 509
= Charges de gestion (B)	207 728	220 357	241 605	449 794	680 031	1 836 079	3 635 593
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	52 148	142 312	586 239	638 146	1 199 754	1 838 316	4 456 915
+/- Résultat financier	0	-126 260	-259 527	-523 268	-867 376	-1 032 686	-2 809 117
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	0	527 362	81 624	-1 624	-3 474	603 889
CAF brute	52 148	16 051	854 074	196 501	330 755	802 157	2 251 687
- Annuité en capital de la dette	0	6 700 000	525 000	1 400 000	2 275 000	3 395 833	14 295 833
= CAF nette ou disponible (C)	52 148	-6 683 949	329 074	-1 203 499	-1 944 245	-2 593 677	-12 044 146
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	9 687 187	7 559 479	13 482 338	25 852 203	21 701 428	15 176 357	93 458 992
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	27 840	0	0	0	0	27 840
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	9 687 187	7 587 319	13 482 338	25 852 203	21 701 428	15 176 357	93 486 832
= Financement propre disponible (C+D)	9 739 335	903 370	13 811 412	24 648 705	19 757 183	12 582 680	81 442 686
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	178 363	1 970 018	24 108 893	33 641 950	43 300 142	49 571 460	152 770 826
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	14 003 377	990 695	2 979 921	3 162 610	1 663 665	2 879 909	25 680 177
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-4 442 404	-2 057 343	-13 277 402	-12 155 855	-25 206 624	-39 868 689	-97 008 317
Niveau du fonds de roulement au 01/01	-49 253	7 708 343	13 651 000	15 373 598	23 217 743	25 011 119	
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	12 200 000	8 000 000	15 000 000	20 000 000	27 000 000	51 586 557	133 786 557
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	7 757 596	5 942 657	1 722 598	7 844 145	1 793 376	11 717 868	36 778 240
Besoin de financement cumulé	-4 442 404	-6 499 747	-19 777 149	-31 933 004	-57 139 628	-97 008 317	
Capital emprunté cumulé	12 200 000	20 200 000	35 200 000	55 200 000	82 200 000	133 786 557	
Ecart entre le besoin cumulé et le capital emprunté cumulé	7 757 596	13 700 253	15 422 851	23 266 996	25 060 372	36 778 240	
Trésorerie au 31/12	7 679 498	13 481 813	13 519 874	22 506 060	23 926 230	36 308 780	

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE « UNION DES SECTEURS D'ÉNERGIE DU DÉPARTEMENT DE L' AISNE » (USEDA)

Exercices 2015 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Jean-Claude Bereaux : réponse de 2 pages.
- M. Daniel Dumont : pas de réponse.

*« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001).*



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@ccomptes.fr