



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

**SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE
GESTION DES ÉNERGIES DE LA
RÉGION LYONNAISE (SIGERLy)
(Métropole de Lyon)**

Exercices 2015 et suivants

Observations définitives
délibérées le 11 janvier 2022

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME.....	7
2- LA GOUVERNANCE DU SIGERLY.....	7
2.1- La qualification de syndicat mixte	7
2.2- Les compétences statutaires.....	7
2.2.1- Les trois compétences principales.....	7
2.2.2- Les activités partagées et activités annexes	8
2.3- La composition et le fonctionnement des instances	9
2.3.1- Le comité syndical	9
2.3.2- Le bureau du comité syndical	9
2.3.3- Le président du syndicat.	10
2.4- Conclusion intermédiaire sur la gouvernance du SIGERLY	10
3- LA DISTRIBUTION PUBLIQUE D'ÉLECTRICITÉ.....	10
3.1- Le contexte juridique national et européen.....	10
3.2- Le régime concessif	11
3.2.1- Le périmètre de la concession.....	11
3.2.2- Les droits et obligations des parties	11
3.3- Le service rendu.....	12
3.3.1- Le réseau exploité et ses performances	12
3.3.2- Le service rendu aux usagers	13
3.4- Le cadre financier	14
3.4.1- Les produits et charges d'exploitation de la concession	14
3.4.2- La redevance de concession.....	15
3.4.3- Les dotations d'exploitation.....	16
3.4.4- Les investissements du concessionnaire	18
3.5- Le renouvellement de la concession	18
3.6- Conclusion intermédiaire sur la distribution publique d'électricité.....	19
4- LA DISTRIBUTION DE GAZ	19
4.1- La distribution de gaz.....	19
4.2- Le régime concessif	20
4.2.1- Le périmètre de la concession.....	20
4.2.2- Les droits et obligations des parties	21
4.3- Le service rendu.....	21
4.3.1- Le réseau exploité et ses performances	21
4.3.2- Le service rendu aux usagers	22
4.4- Le cadre financier	23
4.4.1- Présentation générale des produits et charges de la concession.....	23
4.4.2- La redevance de concession.....	23
4.4.3- Les amortissements et provisions	24
4.4.4- Les investissements portés par le concessionnaire	25
4.5- Conclusion intermédiaire sur la distribution publique de gaz	26
5- LA RÉORGANISATION DES AUTORITÉS CONCÉDANTES DE DISTRIBUTION PUBLIQUE D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ	27
5.1- Le périmètre d'intervention du SIGERLY	27
5.1.1- L'existence de concessions spécifiques de distribution publique d'électricité et de gaz au territoire de la ville de Lyon	27
5.1.2- Le développement de la coopération entre les différents concédants	28
5.1.3- La mise en place d'un concédant unique sur le territoire métropolitain	28
5.2- L'organisation départementale de la distribution publique d'électricité.....	31
5.2.1- La coexistence du SIGERLY et du SYDER.....	31
5.2.2- L'objectif d'une unique autorité concédante départementale en matière d'électricité	32
5.3- Conclusion intermédiaire sur la réorganisation des autorités concédantes de distribution publique d'électricité et de gaz	33
6- LE CONSEIL EN ÉNERGIE PARTAGÉ.....	34
6.1- L'activité de conseil en énergie partagé.....	34

6.2-	Le financement de l'activité de conseil en énergie partagé	35
6.3-	La contractualisation avec les communes en matière de conseil en énergie partagé	36
6.4-	Conclusion intermédiaire sur le conseil en énergie partagé.....	37
7-	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</u>	<u>37</u>
7.1-	L'évolution des effectifs.....	37
7.2-	Les conditions de recours aux contractuels.....	38
7.3-	Les emplois fonctionnels	39
7.4-	L'emploi de personnes handicapées dans le personnel	39
7.5-	Le régime indemnitaire	39
7.5.1-	La mise en place du RIFSEEP	39
7.5.2-	La persistance d'une prime annuelle.....	40
7.6-	Les avantages en nature	41
7.7-	Le temps de travail	41
7.7.1-	L'obligation annuelle du temps de travail.....	41
7.7.2-	Les heures supplémentaires	41
7.8-	L'absentéisme.....	42
7.9-	Les indemnités des élus	42
7.10-	Conclusion intermédiaire sur les ressources humaines.....	43
8-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	<u>43</u>
8.1-	L'organisation de la commande publique	43
8.2-	La mise en œuvre des procédures de passation.....	44
8.3-	Conclusion intermédiaire sur la commande publique.....	44
9-	<u>L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES</u>	<u>45</u>
9.1-	L'information budgétaire et financière	45
9.1.1-	La structure budgétaire	45
9.1.2-	L'affectation du résultat	45
9.1.3-	La programmation budgétaire.....	45
9.1.4-	Les annexes aux comptes administratifs	47
9.2-	La fiabilité des comptes.....	47
9.2.1-	Le rattachement des charges et des produits.....	47
9.2.2-	Les restes à réaliser	48
9.2.3-	Les opérations patrimoniales	48
9.2.4-	L'intégration des immobilisations	49
9.2.5-	La politique de provisionnement.....	50
9.3-	Conclusion intermédiaire sur l'information budgétaire et la fiabilité des comptes	51
10-	<u>L'ANALYSE FINANCIÈRE</u>	<u>51</u>
10.1-	L'évolution comparée des produits et des charges	51
10.2-	Les produits de gestion.....	52
10.2.1-	Les contributions des communes	52
10.2.2-	La taxe sur la consommation finale d'électricité	53
10.2.3-	Les ressources d'exploitation.....	53
10.3-	Les charges de gestion	53
10.3.1-	L'évolution générale	53
10.3.2-	Les charges à caractère général.....	54
10.3.3-	Les charges de personnel	54
10.3.4-	Les autres charges de gestion.....	54
10.4-	Le financement des dépenses d'investissement	55
10.4.1-	L'autofinancement	55
10.4.2-	Le financement propre disponible.....	55
10.4.3-	Les dépenses d'équipement	55
10.5-	L'analyse du bilan	56
10.5.1-	L'encours de la dette	56
10.5.2-	La trésorerie	56
10.6-	Conclusion intermédiaire sur la situation financière	56

SYNTHÈSE

Le syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLy) exerce les compétences de distribution publique d'électricité et de gaz sur le territoire de la métropole de Lyon, à l'exception de la ville de Lyon. Pour cette dernière, c'est la métropole qui exerce la compétence en matière de distribution d'électricité et de gaz et qui conclut les contrats de concession. Ainsi, sur le territoire métropolitain, deux autorités organisatrices coexistent alors que les réseaux sont imbriqués et que les concessionnaires sont les mêmes (Enedis pour l'électricité et GRDF pour le gaz).

En conséquence, la chambre réitère sa préconisation de rationaliser l'organisation de la distribution publique d'électricité et de gaz sur le territoire de la métropole de Lyon et recommande d'engager une démarche d'unification des concessions de distribution de gaz et d'électricité conclues par le SIGERLy et la métropole de Lyon.

S'agissant de la distribution d'électricité, le service rendu aux usagers par Enedis pour le compte du SIGERLy s'avère globalement satisfaisant grâce à un réseau urbain, essentiellement souterrain et donc moins exposé aux aléas climatiques. Néanmoins, ce dernier est marqué par un vieillissement continu et des vulnérabilités persistantes. Le niveau des provisions constituées en vue du renouvellement des infrastructures de distribution publique d'électricité n'est pas de nature à inverser cette tendance.

S'agissant de la distribution du gaz, le service rendu aux usagers par GRDF s'avère globalement satisfaisant. Néanmoins, le réseau est marqué là encore par son vieillissement malgré un programme d'investissement de 10 M€ par an en moyenne de 2015 à 2020 (hors dispositifs de comptage) de la part de GRDF. Par ailleurs, le nombre d'incidents et le nombre de réclamations ont augmenté de manière sensible depuis 2017 à la suite du déploiement des nouveaux compteurs communicants (Gazpar).

Le SIGERLy propose à ses membres des prestations de conseil en énergie partagé qui sont en partie financées par des subventions publiques. Le syndicat ne dispose ni d'un budget annexe, ni d'une comptabilité analytique qui lui permettrait de s'assurer que ses autres activités ne financent pas ce type de service. Le syndicat devra aussi s'assurer qu'il respecte bien les règles de la concurrence et de la commande publique s'il souhaite le proposer à des communes non membres.

La situation financière du syndicat est bonne grâce à une progression plus rapide de ses recettes que de ses dépenses, ce qui lui permet de dégager une capacité d'autofinancement en hausse plus rapide que celle de son endettement qui a progressé à la suite de l'intégration de dix nouvelles communes en 2017, mais qui reste soutenable. Son niveau de trésorerie particulièrement élevé montre qu'il dispose de marges d'optimisation dans la gestion de sa dette.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Engager une démarche d'unification des concessions de distribution de gaz et d'électricité conclues par le SIGERLy et la métropole de Lyon.

Recommandation n° 2 : Mettre en place une comptabilité analytique des charges et des produits par compétence.

Recommandation n° 3 : Mettre en place un budget annexe pour les activités de conseil en énergie partagé afin de s'assurer que le syndicat ne les finance pas avec des ressources qui proviennent de ses autres activités, s'il était amené à proposer ce type de prestations à d'autres personnes que ses adhérents.

Recommandation n° 4 : Intégrer dans l'inventaire du syndicat les biens réalisés par les concessionnaires des réseaux de distribution d'électricité et de gaz, dont le SIGERLy est propriétaire.

Recommandation n° 5 : Développer une programmation pluriannuelle propre des investissements et l'inscrire dans le cadre d'autorisations de programme et de crédits de paiement.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLy) pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettres du 26 mars 2021 et du 9 avril 2021 adressées respectivement au Président du syndicat, M. Éric PEREZ et à son prédécesseur sur la période de contrôle, M. Pierre ABADIE.

Le contrôle a porté sur :

- ♦ la distribution publique d'électricité ;
- ♦ la distribution publique de gaz ;
- ♦ le conseil en énergie partagé ;
- ♦ la commande publique ;
- ♦ les ressources humaines ;
- ♦ la qualité de l'information financière et comptable ;
- ♦ la situation financière.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 juillet 2021 avec M. Éric PEREZ et le 26 juillet 2021 avec M. Pierre ABADIE.

Après avoir examiné les réponses écrites à ses observations provisoires, la chambre, lors de sa séance du 11 janvier 2022, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

Le syndicat intercommunal de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLy) est l'une des autorités organisatrices de la distribution d'énergie du département du Rhône, au sens de la circonscription administrative de l'État.

Le SYGERLy a été fondé en 1935 en tant que syndicat primaire d'électricité et regroupait initialement 35 communes de l'agglomération lyonnaise (à l'exception notamment de la ville de Lyon). Il est devenu un syndicat mixte ouvert afin d'accueillir parmi ses membres la métropole de Lyon. En 2015, cette dernière s'est substituée, de par la loi, à 48 communes (sur 59 communes membres) pour la compétence « concession de la distribution publique d'électricité et de gaz », et à 10 communes sur 11 pour la compétence « réseaux de chaleur ».

Tableau 1 : Principales données financières en 2020

Recettes de fonctionnement	47,7 M€	Recettes d'investissement	33,2 M€
Charges de fonctionnement	26, 5 M€	Dépenses d'investissement	31,9 M€
Dont charges de personnel	2,2 M€		
Résultat de fonctionnement	21,3 M€		

Source : compte administratif 2020

2- LA GOUVERNANCE DU SIGERLY

2.1- La qualification de syndicat mixte

En vertu des dispositions de l'article L. 3641-1 du CGCT, la métropole de Lyon exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, les compétences « concession de la distribution publique d'électricité et de gaz » et « création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur urbains. »

L'article L. 3641-8 du CGCT précise que pour les compétences prévues à l'article L. 3641-1, la métropole de Lyon se substitue, au sein du syndicat de communes dont le périmètre est partiellement inclus dans le sien, aux communes situées sur le territoire de la métropole, membres de ce syndicat.

En conséquence, la métropole de Lyon a intégré le SIGERLy dont les statuts ont été modifiés par arrêté du 15 décembre 2015 afin de constater sa transformation en syndicat mixte. La métropole de Lyon étant une collectivité territoriale à statut particulier, conformément aux dispositions de l'article L. 3611-1 du CGCT, le SIGERLy est devenu un syndicat mixte ouvert, au sens de l'article L. 5721-2 du CGCT.

2.2- Les compétences statutaires

2.2.1- Les trois compétences principales

Les compétences transférées au SIGERLy par ses adhérents sont définies à l'article 4-2 des statuts :

- ♦ concession de la distribution publique d'électricité et de gaz : le SIGERLy assure la passation des contrats de concession en tant qu'autorité organisatrice concédante, ainsi que le suivi de leur mise en œuvre ;
- ♦ éclairage public : le syndicat est chargé de la pose, de l'extension, du renforcement, du renouvellement et de l'entretien des installations d'éclairage de la voirie et des espaces publics extérieurs ;
- ♦ dissimulation coordonnée des réseaux : le SIGERLy assure l'enfouissement de ses réseaux mais également pour le compte d'autres opérateurs à l'occasion de travaux menés pour son propre compte.

L'ensemble des membres du syndicat ne lui ont pas transféré la totalité de leurs compétences, comme le démontre la liste des adhérents par compétences. Le mode de fonctionnement du SIGERLy est celui d'un syndicat à la carte, prévu par l'article L. 5212-16 du CGCT.

Tableau 2 : Adhérents par compétences au 31 décembre 2020

Compétence	Nombre d'adhérents
Concession de gaz et d'électricité	métropole (pour 58 communes) et 8 communes (hors métropole)
Éclairage public	47 communes
Dissimulation coordonnée des réseaux	66 communes

Source : Statuts du SIGERLy

La demande de transfert d'une nouvelle compétence par un adhérent est soumise à l'accord du comité syndical et des adhérents du syndicat. Le premier est donné à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés du comité syndical. Le second est donné à la majorité des adhérents. Toute demande de reprise de compétence est soumise à l'accord du comité syndical. La reprise de compétence ne peut être sollicitée que dans le respect d'un préavis d'un an.

Ces mécanismes sont ainsi de nature à concilier une souplesse d'organisation et la nécessaire stabilité des transferts de compétence (et des flux financiers associés) dans la perspective d'un pilotage efficient du SIGERLy.

Par ailleurs, le SIGERLy a également exercé, jusqu'en 2020, la compétence de création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains. Par modification statutaire prononcée par arrêté préfectoral du 3 juillet 2020, et entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2020, la compétence de réseaux de chaleur a été rétrocédée la métropole de Lyon. Les réseaux de chaleur des communes de Sathonay-Camp et de la Tour-de-Salvagny ont été transférés à cette occasion du SIGERLy à la métropole¹.

2.2.2- Les activités partagées et activités annexes

En vertu des articles 4-1 et 4-3 des statuts, le SIGERLy exerce également des « activités partagées ». Les champs d'intervention concernés sont les suivants :

- le financement, la réalisation et l'exploitation d'installations photovoltaïques de production d'électricité ;
- le conseil en matière d'efficacité énergétique du patrimoine de ses membres (diagnostics et appui à la conduite de projet) ;
- l'aide à la maîtrise de la demande énergétique (appui des actions à destination des entreprises dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie²) ;
- l'aide à la délivrance d'autorisations et de perception des participations d'urbanisme ;
- le syndicat peut assurer la mission de coordonnateur de maîtrise d'ouvrage et coordonnateur de groupement de commande.

Ces activités ne sont pas assimilables à de véritables transferts de compétence mais relèvent davantage de prestations de services à destination de ses membres. Les activités annexes sont exercées par le SIGERLy « uniquement sur demande de ses adhérents et dans les limites fixées par ces derniers. »

Par ailleurs, en vertu de l'article 4-4 des statuts, le SIGERLy dispose d'une habilitation à réaliser des prestations de services auprès de personnes publiques extérieures. Cette faculté est soumise à approbation du conseil syndical et ne peut porter que sur des travaux, services ou fournitures accessoires à l'une des compétences ou activités partagées exercées du syndicat. Elles doivent par ailleurs être ponctuelles et limitées.

Cet engagement a été effectivement respecté le syndicat ne développant pas d'activité significative en la matière pendant la période sous revue.³

¹ Selon le SIGERLy, cette modification des compétences syndicales a été motivée par les avantages que l'exercice de la compétence de réseau de chaleur et de froid présentaient à l'échelon métropolitain. Ainsi, le transfert du réseau de Sathonay-Camp à la Métropole a facilité son rattachement à celui de la commune de Rillieux-La-Pape. Par ailleurs, le rassemblement des différents réseaux de chaleur au niveau de la Métropole a également permis de massifier les réseaux et de généraliser un régime de tarification métropolitain avantageux selon le syndicat.

² Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) a été créé par la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique. Ils sont attribués par les services du ministère chargé de l'énergie, aux acteurs éligibles qui percevront des aides en contrepartie de la réalisation d'opérations d'économies d'énergie.

³ Le montant total des prestations de services facturées de 2015 à 2020 n'a représenté que 65 000 €.

2.3- La composition et le fonctionnement des instances

Sur la période examinée, la composition et le fonctionnement des instances du SIGERLy sont fixés par les statuts.

2.3.1- Le comité syndical

Le syndicat est administré par un comité syndical composé de représentants élus par les délégués de chacun des adhérents en application des articles L. 5211-7, L. 5211-8, L. 5212-6 et L. 5212-7 du CGCT.

Tous les délégués municipaux peuvent s'exprimer sur les affaires d'intérêt commun ainsi que sur les compétences transférées au SIGERLy par la collectivité qu'il représente.

De 2015 à 2020, le conseil de la métropole de Lyon désignait en son sein 40 délégués titulaires et 10 délégués suppléants en vertu de l'article 6-2 des statuts du SIGERLy. Les conseils municipaux désignaient en leur sein un délégué titulaire et un délégué suppléant⁴.

En 2020, les statuts ont été révisés afin de réduire le nombre de délégués de la métropole à 20 titulaires et 20 suppléants. Le nombre de voix par représentant de la métropole a cependant été doublé. Cette modification avait pour objectif, en réduisant le nombre de délégués au comité syndical, de faciliter l'atteinte du quorum sans pour autant modifier l'équilibre des voix attribuées à chacune des collectivités membres.

Dans les faits, la métropole détient la quasi-exclusivité du pouvoir de décision en ce qui concerne le cœur d'activité du SIGERLy. Ainsi, compte tenu des clés de répartition précitées, elle dispose de 68,6 % des voix concernant les affaires générales et de 90 % des voix en ce qui concerne la distribution d'électricité et de gaz. Dans ces deux cas, elle dispose à elle seule de la majorité simple et de la majorité qualifiée (des deux tiers), requise pour les questions de modifications de périmètre et de compétence. Les communes ne disposent d'un réel pouvoir de décision que pour les compétences au titre desquelles la métropole n'adhère pas au SIGERLy (éclairage public et dissimulation des réseaux).

2.3.2- Le bureau du comité syndical

La prédominance de la métropole de Lyon se retrouve également au sein de l'exécutif syndical. Ainsi, le président du comité syndical et du bureau, doit avoir la qualité de délégué titulaire de la métropole. Quatre des huit vice-présidents⁵ ont obligatoirement la qualité de délégué titulaire de la métropole de Lyon.

Les vice-présidents sont élus au scrutin de liste secret, à la majorité absolue, par le comité syndical. Or, la métropole dispose lors de ce vote de plus deux tiers des voix.

Le comité syndical a confié au bureau des délégations, dont le champ (commande publique, gestion du patrimoine, travaux...) respecte les limitations énumérées à l'article L. 5211-10 du CGCT.

⁴ Pour les affaires concernant l'ensemble des adhérents (désignation des instances syndicales, le vote du budget et du compte administratif...) la répartition des voix était la suivante :

- 4 voix à chacun des représentants de la Métropole de Lyon ;
- 1 voix aux représentants de chaque commune ;
- 1 voix supplémentaire est attribuée aux délégués des communes ayant transféré les compétences concession de la distribution publique d'électricité et de gaz.

Pour les affaires relatives à une compétence particulière, il était attribué :

- 2 voix à chacun des représentants de la Métropole de Lyon ;
- 1 voix aux représentants de chaque commune.

⁵ Faute d'un nombre suffisant de candidats lors de l'installation du 16 septembre 2020, l'élection d'un 8^{ème} VP a été reporté au comité de décembre 2020. Cependant, la crise sanitaire a conduit le Président à organiser les séances en visioconférence, mode d'organisation incompatible avec la mise en place d'un scrutin nécessaire à cette élection. Il a donc été décidé d'attendre que la situation sanitaire évolue favorablement et de présenter cette élection à la première séance en « présentiel », soit le 16 juin 2021.

2.3.3- Le président du syndicat.

Le président est l'organe exécutif du syndicat conformément à l'article L. 5211-9 du CGCT. Le président peut recevoir délégation d'une partie des attributions du comité syndical.

M. Pierre Abadie et M. Éric Pérez, présidents successifs du SIGERLy pendant la période sous revue, ont bénéficié de délégations étendues. Le champ des délégations accordées apparaît clair et précis. Il respecte à la fois les compétences légales du comité syndical (article L. 5211-10 du CGCT) et celles dévolues au bureau du syndicat. Le président du SIGERLy a présenté à chaque réunion du comité syndical les actions prises depuis la précédente séance en vertu des délégations susvisées. Le champ des délégations accordées s'est légèrement étendu depuis 2015 (en matière de conventions de mandat ou d'appel à financement...) et respecte les limitations édictées par le CGCT. Par ailleurs, le président a délégué sa signature pour les documents informatifs et certains types de conventions spécifiques (autorisation de passage chez les particuliers par exemple) à chacun de ses sept vice-présidents⁶.

2.4- Conclusion intermédiaire sur la gouvernance du SIGERLy

L'objet du SIGERLy repose sur une compétence centrale de distribution d'énergie à laquelle s'ajoutent les compétences facultatives d'éclairage public et de dissimulation des réseaux. Si le SIGERLy intervient dans d'autres domaines tels que les installations photovoltaïques ou le conseil en énergie partagé, ces activités demeurent pour l'heure accessoires. Le syndicat entend néanmoins développer ces domaines d'intervention à l'avenir dans le cadre de son engagement en faveur de la transition énergétique.

Le SIGERLy regroupe 67 membres, dont 66 communes. Toutefois, la métropole de Lyon occupe une place particulière parmi ses adhérents. Son statut de collectivité à statut particulier confère au SIGERLy la qualité de syndicat mixte ouvert. Par ailleurs, elle dispose d'une place prépondérante dans la composition du conseil syndical et de la présidence du syndicat. Son accord est donc déterminant dans le fonctionnement et l'évolution des missions statutaires du SIGERLy.

3- LA DISTRIBUTION PUBLIQUE D'ÉLECTRICITÉ

3.1- Le contexte juridique national et européen

Le service public de distribution d'électricité relève de la compétence des communes, qui sont à cet effet propriétaires des réseaux de distribution. Dans la réalité, la plupart d'entre elles ne l'exercent pas en propre. Elles adhèrent à des syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes, auxquels elles ont transféré leur compétence en matière de distribution. Le syndicat est alors une autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité au sens de l'article L. 2224-31 du CGCT. Tel est le cas du SIGERLy.

Par ailleurs, celle-ci est tenue de concéder son exercice soit à Enedis, filiale à 100 % d'EDF, soit à un distributeur non nationalisé. Cette mission s'exerce dans le cadre d'un régime de concession échappant au régime de droit commun des concessions de service public.

Les relations entre l'autorité organisatrice et le concessionnaire sont également régies par l'existence de deux régimes d'électrification que sont le régime rural et le régime urbain, définis par la loi du 8 avril 1946 relative à la nationalisation de l'électricité et du gaz.

⁶ Le premier vice-président est chargé de la transition énergétique, le second du patrimoine et de l'éclairage public, la troisième vice-présidente des finances, le quatrième des moyens généraux, le cinquième des relations avec les concessionnaires, le sixième de la commande publique et la septième vice-présidente des ressources humaines.

3.2- Le régime concessif

3.2.1- Le périmètre de la concession

En vertu de l'article L. 2224-31 du CGCT, les collectivités territoriales ou leurs établissements de coopération négocient et concluent, en tant qu'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité, les contrats de concession, et exercent le contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées par le cadre de cahiers des charges.

En vertu de l'article L. 111-52 du code de l'énergie, la société Enedis et les entreprises locales de distribution peuvent être désignées gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité dans leur zone de desserte exclusive. Dans ce cadre, la société Enedis dispose d'une exclusivité en matière de distribution publique d'électricité qui couvre dans les faits 95 %⁷ des réseaux de distribution du territoire métropolitain.

Eu égard à l'absence d'entreprise locale, le SIGERLy en tant qu'autorité concédante est tenu de concéder l'exploitation du réseau de distribution d'électricité à la société Enedis. Toutefois, la situation contractuelle du SIGERLy s'est avérée évolutive pendant la période sous revue.

Le SIGERLy a conclu avec Enedis, le 28 juin 2006, une concession lui confiant l'exploitation de l'intégralité de son réseau pour une durée de 25 ans (soit jusqu'en 2031).

À compter du 1^{er} janvier 2017, la métropole s'est retirée du syndicat départemental d'énergies du Rhône (SYDER)⁸ pour adhérer exclusivement au SIGERLy. Le périmètre de ce dernier s'est étendu au territoire des dix communes métropolitaines qui relevaient du SYDER. Le SIGERLy s'est alors substitué à la métropole au sein de la concession conclue entre le SYDER et la société Enedis. Cette convention est donc devenue tripartite, entre d'une part, les deux syndicats susmentionnés, autorités concédantes de leur territoire respectif, et d'autre part la société Enedis. Cette concession coexistait alors avec la première concession conclue en 2006 par le SIGERLy couvrant le reste de son périmètre.

Cette situation s'est simplifiée au terme de la concession du SYDER, intervenu le 8 mars 2018. Les communes métropolitaines concernées ont été intégrées par voie d'avenant à la concession conclue entre la société Enedis et le SIGERLy, couvrant ainsi l'ensemble de son périmètre.

Le rapport porte sur la concession conclue par le SIGERLy en 2006 et non sur la concession à laquelle il a temporairement été partie de 2017 à 2018. Cette dernière a par ailleurs fait l'objet d'un examen approfondi dans le rapport d'observations définitives sur la gestion du SYDER pour les exercices 2014 et suivants.

3.2.2- Les droits et obligations des parties

Les dispositions de la concession ont été définies sur la base d'un contrat type élaboré au niveau national par EDF avec la collaboration de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR⁹) en 1992.

Selon cette convention, le concessionnaire est chargé de l'exploitation et de la maintenance (entretien, réparation, élagage...) des ouvrages dédiés au service de distribution d'électricité concédé. L'ensemble des équipements existants affectés à la distribution d'électricité lui sont confiés à cet effet.

⁷ La distribution d'électricité sur les 5% restants est assurée par les Entreprises Locales de Distribution (ELD) mentionnées à l'article L 111-52 du code de l'énergie. Ces entreprises ont été créées localement avant la loi de nationalisation de 1946, et maintenues par celle-ci. Elles exercent leurs activités sur un périmètre figé et limité.

⁸ Le SYDER est un syndicat mixte qui possède des compétences similaires à celles du SIGERLy en matière de d'énergies dont le périmètre s'étend sur le territoire du département du Rhône à l'exception de huit communes. Cf. rapport d'observations définitives de la chambre du 16 mars 2021.

⁹ La Fédération nationale des collectivités concédantes est une association créée en 1934 qui regroupe environ 500 collectivités territoriales, EPCI et régies, spécialisés dans la distribution d'énergie, d'eau et l'assainissement. Son rôle consiste à relayer le point de vue de ses adhérents et à négocier avec les concessionnaires les adaptations à apporter au cadre contractuel.

En ce qui concerne l'investissement, l'article 9 de la concession précise que le concessionnaire est maître d'ouvrage des raccordements et des renforcements de toutes les canalisations à haute tension, des postes de transformation et canalisations à basse tension dans les communes situées en secteur urbain¹⁰. L'ensemble des communes membres du SIGERLy relèvent de ce régime.¹¹

Conformément à l'article 32 du cahier des charges du contrat de concession, le concessionnaire est tenu de présenter pour chaque année civile à l'autorité concédante, dans le délai de six mois qui suit l'exercice considéré, un compte-rendu annuel d'activité (CRAC). Son contenu est encadré contractuellement par les articles D. 2224-34 et suivants du CGCT. Il doit préciser les caractéristiques du réseau et comporter un certain nombre d'indicateurs relatifs à la qualité du service (durée de coupure, clients mal alimentés...).

La société Enedis a effectivement produit des comptes rendus annuels d'activité qui ont été examinés lors des réunions de la commission consultative des services publics locaux et du bureau syndical chaque année.

En tant qu'autorité organisatrice, le SIGERLy, est tenu de contrôler le service effectivement délivré par Enedis. Le syndicat élabore donc chaque année un rapport de contrôle de la concession, s'appuyant sur les données des CRAC produits ainsi que les informations complémentaires qu'elle sollicite auprès du concessionnaire.

Le niveau d'information fourni par le concessionnaire est globalement satisfaisant, même si le syndicat reste demandeur de précisions techniques supplémentaires et que certaines informations financières restent imprécises.

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre s'interrogeait sur la pertinence de ces informations. L'utilisation de nombreuses clés de répartition par le concessionnaire afin d'établir un compte de résultat suscite des interrogations sur la représentativité réelle des agrégats financiers à la maille de la concession. Ce point demeure d'actualité. Par ailleurs, les données relatives aux provisions passées par le concessionnaire pour renouvellement du patrimoine concédé s'avèrent limitées, tout du moins non exhaustives (cf. infra).

3.3- Le service rendu

3.3.1- Le réseau exploité et ses performances

En 2020, le réseau de distribution moyenne tension recensé dans le cadre de la concession représentait 2762 km et celui de basse tension 4819 km, soit respectivement 550 km et 950 km de plus qu'en 2015. Il dessert plus de 490 000 clients¹² (+ 20 % environ depuis 2015). L'intégration de dix communes supplémentaires à la concession en 2018 a occasionné à elle seule une hausse de plus de 50 000 clients.

En ce qui concerne la nature du réseau exploité, ce dernier est majoritairement souterrain compte tenu du caractère fortement urbanisé du bassin lyonnais. De 2015 à 2020, le taux d'enfouissement du réseau a peu varié et ce même lors de l'extension de périmètre du SIGERLy intervenu en 2018 ¹³.

¹⁰ Les communes urbaines doivent confier cette compétence au distributeur d'électricité concessionnaire qui exerce la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification, finance la construction, l'entretien et le renouvellement des ouvrages nécessaires à l'exploitation du service public qui lui est confié par la collectivité.

¹¹ Seules Chasselay et Poleymieux relevaient du régime rural lors de la signature de la concession en 2006.

¹² Le terme de clients recouvre le nombre de particuliers et entreprises auxquels Enedis facture ses prestations de distribution. Le nombre de client ne reflète donc pas l'ensemble des personnes bénéficiaires du service mais renvoie plutôt pour les particuliers à la notion de foyer.

¹³ Le taux d'enfouissement est ainsi resté de l'ordre de 93 % concernant le réseau de moyenne tension et a augmenté de deux points pour atteindre 77 % concernant le réseau de basse tension.

Tableau 3 : Caractéristiques du réseau de distribution d'électricité

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
KM de réseau moyenne tension	2207	2211	2 217	2 737	2 749	2762	25,1 %
Taux d'enfouissement HTA	93,5 %	93,6 %	93,7 %	93,0 %	93,0 %	93,1 %	
KM de réseau basse tension	3 870	3 902	3 932	4 740	4 782	4819	24,5 %
Taux d'enfouissement BT	75,2 %	75,5 %	75,9 %	76,4 %	77,0 %	77,3 %	

Source : comptes rendus annuels d'activité du concessionnaire

L'âge moyen du réseau est en hausse pendant la période sous revue, passant de 26,9 années à 28,8 années pour le réseau basse tension et de 28,3 années à 30,4 années pour le réseau haute tension en fin de période sous revue. Désormais 25 % du réseau moyenne tension a plus de 40 ans. L'âge moyen du réseau du SIGERLy est analogue à celui de la moyenne nationale¹⁴.

Il est à noter que 8 % (372 km) des lignes basse tension de la concession présentent une datation arbitraire et fictive arrêtée en 1946 (date de nationalisation du réseau) y compris lorsqu'elles ont été mises en service antérieurement à cette date. Ceci conduit donc à méconnaître l'âge du réseau.

Si Enedis considère que l'âge moyen des réseaux ne constitue pas le seul critère d'appréciation pertinent pour décider des renouvellements, la problématique du vieillissement a été identifiée par les rapports de contrôle de la concession, commandés par le SIGERLy, comme une insuffisance dans la gestion patrimoniale du réseau par le concessionnaire. Ce vieillissement accentue en effet le risque de difficultés de fonctionnement et implique, à terme, que d'importants investissements de renouvellement devront avoir lieu simultanément.

La problématique s'avère plus sensible sur certaines parties de réseau. Ainsi, l'âge moyen du réseau aérien nu a augmenté de près de 4 ans depuis 2015 et dépasse 58 ans en ce qui concerne le réseau basse tension, dont la durée d'amortissement est de 50 ans. Cette technologie si elle ne représente qu'une faible part du réseau¹⁵ reste susceptible d'en affecter le bon fonctionnement.

Une autre technologie constitue également un point de vigilance pour le SIGERLy : 18,4 % du réseau haute tension (contre 3 % en moyenne nationale) est constitué de câbles à isolation en papier imprégné, identifiés comme plus incidentogène.

Au-delà de l'âge moyen, l'état et la performance du réseau de distribution d'électricité peut s'apprécier par les pertes d'énergie lors de son acheminement. Cependant, le taux de perte ne figure ni dans les rapports d'activité de la concession, ni dans les rapports de contrôle.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, Enedis a indiqué que ce calcul était impossible au périmètre d'une concession car les calculs de pertes se font au niveau national et que les achats pour les compenser sont également optimisés à ce niveau.

La seule indication disponible est le montant annuel d'achat d'énergie réalisé par le concessionnaire afin de couvrir les pertes sur le réseau. Cette charge s'élevait à 15,3 M€ en fin de période sous revue, en hausse de 25 % depuis 2013. Toutefois cette hausse est à mettre en parallèle avec l'augmentation de près d'un quart de la longueur du réseau concédé et de la hausse du prix de l'électricité. À défaut d'autre indicateur, il peut seulement être conclu à l'absence de gain d'efficacité du réseau susceptible d'être mesurée.

3.3.2- Le service rendu aux usagers

La qualité de desserte, dont la continuité de fourniture fait partie intégrante, résulte essentiellement de deux facteurs :

- ♦ la structure du réseau et son état physique (vétusté, points faibles, technologies à risque), conditionné par le niveau d'investissement du concédant et du

¹⁴ Le comparatif est ici établi sur la base des données produites par la société AEC, qui assiste plus de 20 autorités organisatrices par an dans leurs missions de contrôle de concession.

¹⁵ Soit 4 % du réseau basse tension, niveau inférieur à la moyenne nationale (7,8 %).

concessionnaire, ainsi que par les détériorations de tiers sur les câbles souterrains lors de travaux sur le réseau ;

- le mode d'exploitation retenu par le concessionnaire (pilotage du réseau, modes opératoires pour la réalisation des travaux et mise en œuvre de moyens de secours...).

La durée moyenne de coupure est inférieure à la moyenne nationale. La forte proportion du réseau souterrain, moins exposé aux aléas climatiques, et le territoire urbain offrent un contexte favorable à ce bon résultat. Si ce constat était déjà relevé lors du dernier rapport d'observations définitives, la durée de coupure ne s'est pas dégradée contrairement à la période 2003-2010.

Tableau 4 : Durée moyenne de coupure sur le réseau

En minutes	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Durée moyenne de coupure (SIGERLy)	51,1	35,1	41,4	35,6	56,6	36,2
Dont toutes causes hors incidents exceptionnels	50,4	33,9	39,8	34,9	38,3	35,9
Dont incidents exceptionnels	0,7	1,2	1,6	0,7	18,3	0,3
Durée moyenne de coupure nationale	67	68,3	ND	64	64	67,2

Source : comptes rendus annuels d'activité du concessionnaire

Les indicateurs relatifs aux clients mal alimentés n'appellent pas d'observation particulière.¹⁶

En ce qui concerne le raccordement, le taux de satisfaction était de l'ordre de 90 %, niveau globalement stable pendant la période sous revue et conforme aux taux constatés nationalement.

Le nombre de réclamations a toutefois augmenté de 20 % depuis 2015 pour atteindre 3671 réclamations lors du dernier exercice. Cette tendance s'explique principalement par le déploiement du compteur Linky et devrait donc s'inverser à la fin de ce processus.

3.4- Le cadre financier

3.4.1- Les produits et charges d'exploitation de la concession

Le concessionnaire fournit au sein de son CRAC un compte d'exploitation¹⁷ (cf. annexe). Celui-ci repose néanmoins sur l'utilisation de nombreuses clés de répartition. Les charges et produits d'exploitation sont pour la plupart comptabilisées à un niveau national ou tout du moins supérieur à celui de la concession. Enedis affecte une quote-part au ressort de cette dernière. De ce fait, les données financières produites à l'échelle du SIGERLy restent théoriques. Cette limite avait déjà été critiquée lors du précédent rapport d'observations définitives de la chambre.

À l'instar du régime général des concessions, la société Enedis est contractuellement autorisée à percevoir auprès des usagers un prix, réglementé¹⁸, pour se rémunérer. Les recettes d'exploitation sont essentiellement issues de la facturation de l'acheminement de l'électricité et du raccordement des usagers. Elles sont assises sur un tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) uniforme sur le territoire national, et donc opérant une péréquation entre l'ensemble des concessions conclues par les différentes autorités organisatrices.

¹⁶ Selon les articles D. 322-1 à D. 322-8 du code de l'énergie, un client est réputé « mal alimenté » s'il subit, sur un an, un nombre de coupures longues supérieur à six ou un nombre de coupures brèves supérieur à 35 ou une durée cumulée annuelle de coupures de plus de 13 heures. Le niveau de qualité est réputé non respecté lorsque le pourcentage d'utilisateurs dépassant ces valeurs au niveau global et au niveau du département est de 5 %.

¹⁷ L'article D. 2224-37 du CGCT prévoit que le concessionnaire établit chaque année les éléments financiers liés à l'exploitation de la concession. L'article D. 2224-40 du CGCT détermine les méthodes et éléments de calcul retenus.

¹⁸ Le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) est unique pour tout le territoire grâce un principe de péréquation tarifaire qui garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique quel que soit le coût réel d'acheminement de l'électricité.

Selon le compte-rendu annuel d'activité, les recettes d'exploitation ont représenté entre 220 M€ et 230 M€ par an pendant la période sous revue. Les charges d'exploitation annuelles se sont établies entre 190 M€ et 200 M€. Le résultat annuel moyen s'est avéré globalement stable, soit en moyenne près de 30 M€ par an.

La structure du résultat d'exploitation est restée inchangée pendant la période sous revue, malgré l'élargissement du périmètre de la concession. Ainsi, les recettes d'acheminement représentent 80 % des produits. Les charges d'exploitation sont constituées pour moitié des « consommations en provenance des tiers »¹⁹, pour un quart des dotations d'exploitation.

3.4.2- La redevance de concession

En vertu de l'article 2 du cahier des charges de la concession, Enedis doit verser une redevance annuelle de concession au SIGERLy. Celle-ci est calculée selon des modalités fixées au sein du contrat type élaboré en 1992. Elle comporte une part dénommée fonctionnement, dite R1²⁰, et une seconde appelée investissement, dite R2²¹.

La redevance de concession est calculée en prenant en compte la population des communes membres rapportée à celle du département du Rhône : plus ce rapport est proche de 1 plus la redevance versée est importante. La redevance est également soumise à un plafond qui est majoré lorsque l'autorité concédante regroupe l'intégralité des communes du département. Ces mécanismes sont conçus pour offrir une incitation financière à la départementalisation de l'autorité concédante. Le SIGERLy ne bénéficie pas du niveau de redevance qu'il percevrait s'il était considéré comme autorité départementale.

À ces éléments précités s'ajoutent une participation au financement des travaux d'amélioration esthétique réalisés par l'autorité concédante (40 % du montant hors taxe investi).

L'augmentation constante du nombre d'usagers, l'intégration de dix communes supplémentaires au périmètre syndical et la progression des linéaires de réseau ont engendré une hausse de la redevance de fonctionnement (R1) de plus d'un tiers. Cette dernière a atteint près de 430 000 €.

La participation au financement des travaux d'amélioration esthétique a quant à elle légèrement augmenté et s'est élevée à 420 000 € en 2020.

Toutefois, la redevance d'investissement (R2) qui représente plus de 75 % du montant total de la redevance, a fortement diminué. De ce fait, la redevance totale versée par Enedis a diminué de 16,9 % pour atteindre 3,2 M€ en 2020. Cette part de redevance est directement assise sur le volume de travaux effectués par le SIGERLy en matière de dissimulation des réseaux électriques et d'éclairage public en année N-2. Cette modalité de calcul explique un décalage entre les évolutions des investissements du SIGERLy et ses effets sur la redevance.

La programmation des travaux du SIGERLy dépend des décisions de financement des communes. Or, le niveau d'investissement en début de période sous revue s'est avéré élevé à l'inverse de celui constaté en fin de période.

¹⁹ En 2020, ces dépenses regroupaient : l'accès au réseau très haute tension géré par Réseau de Transport d'Électricité (près de 50 % des consommations), les autres consommations externes (matériel, travaux, informatique...) pour près du tiers du montant total, les achats d'énergie pour couvrir les pertes sur réseau et, de manière résiduelle, les redevances de concession.

²⁰ La première part de la redevance vise à financer des dépenses annuelles de structure supportées par le SIGERLy pour l'accomplissement de sa mission : contrôle de la bonne exécution du contrat de concession, conseils donnés aux usagers, règlement des litiges entre les usagers et le concessionnaire, coordination des travaux du concessionnaire et de ceux de voirie, études générales sur l'évolution du service concédé, secrétariat, etc. Son calcul prend en compte la population desservie, la longueur du réseau concédé, etc.

²¹ La seconde fraction de redevance est la contrepartie des investissements réalisés par l'autorité concédante pour étendre, améliorer et renouveler le réseau de distribution durant l'année n-2. Toutefois, les communes du SIGERLy relevant exclusivement du régime d'électrification urbain, le syndicat n'exerce pas directement de maîtrise d'ouvrage de travaux sur le réseau de distribution. Toutefois, il intervient sur ce dernier au titre de ses compétences d'éclairage public et de dissimulation des réseaux. Ces investissements sont pris en compte dans le calcul de la part R2 de la redevance. ²¹ En revanche, le calcul de la part R2 de redevance déduit la moitié du montant de TCFE perçu et conservé par l'autorité concédante, du montant qu'elle a investi.

Tableau 5 : Redevances d'exploitation de la distribution publique d'électricité

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Redevance R1	320 952	324 890	398 096	413 933	428 816	438 723	36,7 %
Redevance R2	3 190 902	3 144 869	3 209 988	1 650 000	1 755 671	2 383 708	- 25,3 %
Participation esthétique	390 000	350 000	350 000	410 000	420 000	420 000	7,7 %
Redevance totale	3 901 854	3 819 759	3 958 084	2 473 933	2 604 487	3 242 431	- 16,9%

Source : comptes rendus annuels d'activité du concessionnaire

3.4.3- Les dotations d'exploitation

3.4.3.1- Les dotations aux amortissements

En vertu de l'article 10 de la concession, la société Enedis est tenue de pratiquer des amortissements industriels. Cette charge porte à la fois sur les immobilisations mises à sa disposition par le SIGERLy et sur les immobilisations réalisées par le concessionnaire lui-même dans le cadre de l'exploitation du service de distribution de l'électricité.

L'exactitude du niveau d'amortissement implique que les inventaires physique et comptable soient exhaustifs²².

L'inventaire comptable produit par Enedis comporte plusieurs lacunes. Ainsi, certains équipements spécifiques ne sont pas répertoriés de manière satisfaisante, tels que les postes Haute tension / Basse tension.²³ La loi de transition écologique et pour une croissance verte (LTECV) du 18 août 2015 prévoit la production par le concessionnaire d'un « inventaire détaillé et localisé. » Enedis a donc engagé une démarche progressive de localisation qui doit aboutir à une localisation complète des ouvrages en 2022 comme le demande l'arrêté du 10 février 2020.

L'inventaire comptable d'Enedis évalue la valeur nette comptable du patrimoine concédé à 510 M€ dans son compte-rendu annuel d'activité 2020.²⁴

La société Enedis a effectivement comptabilisé des dotations pour amortissement du patrimoine inventorié. Le taux d'amortissement global du réseau a quant à lui progressé passant de 44,3 % en 2015 à 45,7 % des immobilisations brutes en 2020.

Le contrat de concession permet au concessionnaire d'allonger unilatéralement les durées d'amortissement applicables aux biens figurant à l'inventaire de la concession. Ainsi, à titre d'exemple, la durée d'amortissement des branchements peut désormais atteindre près de 60 ans contre 40 ans au maximum en 2015. Le plan d'amortissement est en principe défini à la date d'entrée à l'actif du bien et une révision n'est possible que pour répondre à modification significative de son utilisation initiale. Quel que soit le bien-fondé technique de cette évolution, elle a pour effet de minorer l'amortissement du réseau de l'autorité concédante qui en est propriétaire. L'absence de validation par le SIGERLy constitue une lacune préjudiciable du cadre conventionnel actuel.

3.4.3.2- Les dotations aux provisions

Selon l'article 10 de la concession, la société Enedis est également tenue de constituer des provisions pour renouvellement. Elles sont destinées à compléter l'amortissement industriel normalement comptabilisé afin de reconstituer la valeur de remplacement de l'ouvrage. Elles ne concernent que les seuls biens renouvelables avant la fin de la concession, en application de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004.

²² En 2019, le SIGERLy a lancé un audit économique et comptable de sa concession de distribution d'électricité, dont l'un des principaux axes d'investigation portait sur son patrimoine concédé. Cette démarche a été l'occasion de porter une appréciation sur les inventaires tenus par le concessionnaire.

²³ L'alimentation d'une installation électrique est effectuée avec un poste de transformation HTA/BT qui est disposé au plus près des éléments consommateurs d'énergie. Le SIGERLy déplore qu'aucun inventaire des tableaux au sein des postes HTA/BT n'est communiqué par le concessionnaire. Enedis a évoqué le fait que l'inventaire de ces postes bien que réalisé à plus de 90 %, nécessite une consolidation et une mise en place des outils de requête.

²⁴ La cohérence entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable n'est toutefois pas mesurée à défaut notamment d'indicateur sur ce point dans les CRAC.

Le concessionnaire a effectivement passé des dotations aux provisions pour renouvellement, portant le montant des provisions constatées en la matière à plus de 150 M€. Toutefois, la hausse des provisions constituées (+ 8,5 % depuis 2015) résulte exclusivement de l'extension du périmètre de la concession à dix communes supplémentaires à compter de 2018. Cette faible revalorisation des provisions pour renouvellement suscite à l'évidence des interrogations.

Ce point a d'ailleurs été relevé dans le rapport de contrôle de la concession de 2019. Ce dernier observe, après retraitement, que le montant des provisions a en réalité diminué hors changement de périmètre. Le SIGERLy considère donc qu'elles sont sous-estimées et qu'il ne dispose pas, par ailleurs, des informations suffisantes sur les modes de calcul des provisions retenus par Enedis.

Pour clarifier cette situation, il a commandé à un prestataire privé un audit portant sur les pratiques comptables du concessionnaire en 2019. Ce document conclut qu'il est impossible, au vu des éléments d'information disponibles, d'explicitier de manière détaillée les évolutions observées sur les dix derniers exercices. Il considère que *« les pratiques (allongement de durée de vie, et introduction d'une approche probabiliste dans le mode de calcul de la provision) témoignent clairement de la volonté du concessionnaire de minorer les créances concédant. »*

Il constate de manière plus précise trois manquements du concessionnaire à ses obligations contractuelles en la matière. Ces trois critiques portent sur :

- ♦ le choix du concessionnaire d'arrêter le provisionnement des biens totalement amortis alors que l'article 10 du cahier des charges prévoit l'obligation de constituer des provisions de renouvellement sans aucune distinction d'âge. La sous-estimation des provisions en la matière atteindrait 16,2 M€ ;
- ♦ l'absence de régularisation des provisions pour renouvellement concernant deux communes relevant du régime rural d'électrification jusqu'en 2014. Enedis a en effet appliqué un coefficient de 20 % aux provisions les concernant, arguant que 80 % des financements n'émaneraient pas d'Enedis lors des renouvellements. Or, le cahier des charges impose le provisionnement de l'ensemble des biens, sans distinction de maîtrise d'ouvrage ou de mode de financement : la pratique d'Enedis sur ce point était donc contraire au contrat, et aurait dû faire l'objet d'une régularisation d'un montant de 320 000 € ;
- ♦ le manque de transparence dans le calcul des valeurs de remplacement utilisées pour déterminer le stock de provisions à constituer.

L'audit conclut que le concessionnaire détermine le prix de renouvellement en fonction de la date de pose. Il minore de facto la valeur de remplacement, et donc la provision associée, pour les immobilisations anciennes. Le montant de régularisation n'a pu être chiffré. En réponse aux observations provisoires de la chambre, Enedis a précisé que, conformément aux principes comptables, elle ne procède pas à un provisionnement du progrès technique.

Au vu des données à disposition, la chambre partage les conclusions relatives à une insuffisance de transparence des pratiques comptables et une sous-estimation du stock de provisions. Ces manquements apparaissent d'autant plus préoccupants que l'on observe un vieillissement du réseau concédé par le SIGERLy.

La décroissance des provisions pour renouvellement s'inscrit dans un mouvement national souligné par le rapport de la Cour des comptes du 27 mai 2021 sur Enedis²⁵. L'accroissement du stock de provisions constitue un risque économique pour Enedis dans un contexte d'ouverture du marché européen de l'énergie à la concurrence. Ces considérations ne sont

²⁵ « Les interrogations sur la pérennité du système concessif qui ont émergé au moment de l'ouverture des marchés ont généré des questions nouvelles sur les droits des concédants sur le stock de provisions non utilisées en cas d'un éventuel changement de concessionnaire. Le risque pour Enedis était que ce dispositif purement comptable ne se traduise in fine en sortie de liquidités, d'autant que certains contrats de concession prévoyaient, dans certains cas, la possibilité de transformer le solde de provisions en indemnités à verser au concessionnaire en fin de concession. Le risque de contentieux à l'issue incertaine a conduit Enedis à obtenir l'abandon de ce système à l'occasion des prolongations ou des renouvellements des concessions et dans le nouveau modèle de cahier des charges de décembre 2017. »

pas sans incidence sur les pratiques comptables du délégataire et ont conduit à l'abandon du système de provisions pour renouvellement au sein du nouveau modèle de contrat de concession.

Il n'en demeure pas moins que le contrat de concession entre le SIGERLy et Enedis comportant l'obligation pour le concessionnaire de constituer des provisions pour renouvellement doit être strictement appliqué jusqu'à son terme.

3.4.4- Les investissements du concessionnaire

Les investissements portés par le concessionnaire ont représenté un peu moins de 200 M€ pendant la période sous revue. Depuis l'élargissement du périmètre concessif, les investissements représentent en moyenne 43,8 M€ par an.

Plus de 40 % concerne le raccordement des usagers et 16 % concerne le déploiement des compteurs Linky. L'achèvement de ce programme d'investissement a d'ailleurs entraîné une diminution progressive du volume global d'investissement malgré l'augmentation du périmètre de la concession en 2018.

Tableau 6 : Investissements du concessionnaire

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Investissements	28 M€	35,8 M€	47,1 M€	45,4 M€	42,1 M€	40,6 M€	198,5 M€
Dont raccordements	15,2 M€	16,3 M€	14,1 M€	18,6 M€	20 M€	18,1 M€	84,3 M€
Dont performance (hors Linky)	9,8 M€	10,7 M€	14,9 M€	13,1 M€	14,7 M€	15,3 M€	63,1 M€
Dont Linky	0,7 M€	5,1 M€	14,4 M€	8,8 M€	2,3 M€	2,5 M€	31,5 M€
Dont exigences réglementaires et environnementales	1,7 M€	2,5 M€	3,2 M€	4,1 M€	4,6 M€	4,4 M€	16,2 M€

Source : comptes rendus annuels d'activité du concessionnaire

Les investissements de performance, stricto sensu, se sont établis à près de 13 M€ par an. Ils sont globalement en hausse depuis 2015. Les rapports de contrôle de la concession précisent que les investissements « délibérés » du concessionnaire sont également passés d'environ 30 € par usager à 40 € par usager. Ils restent néanmoins très inférieurs à la moyenne nationale de 51,7 € par usager.

Le niveau d'investissement constaté a certes permis d'assurer un bon fonctionnement du réseau, au regard des performances constatées (durée de coupure, alimentation des clients...). Toutefois, eu égard au vieillissement du réseau et au maintien de certaines zones de fragilité (cf. 3.3.1) il existe un risque sur le maintien de ces performances à l'avenir.

3.5- Le renouvellement de la concession

L'élaboration d'un nouveau modèle type de contrat de concession au niveau national et sa généralisation au fur et à mesure du renouvellement des concessions par les différentes autorités concédantes a poussé le SIGERLy à examiner les conditions d'exécution et d'évolution du contrat le liant à Enedis.

Dans ce cadre, la métropole de Lyon a convié le SIGERLy, en tant qu'observateur, aux réunions de négociation portant sur le renouvellement de la concession de distribution d'électricité de la ville de Lyon, actuellement en cours. Cette coopération montre là encore l'intérêt d'une vision consolidée à l'échelle du territoire de la métropole de Lyon.

Fort de cette expérience, le syndicat a sollicité Enedis par courrier du 30 avril 2021 afin d'engager une réflexion sur la mise à jour du cahier des charges de la concession actuelle, dont le terme est fixé à 2031. L'objectif du SIGERLy est d'accélérer la modernisation de l'éclairage public, le déploiement des infrastructures de recharge de véhicules électriques et l'intensification de la maîtrise des énergies des bâtiments publics. Le syndicat souhaite étudier la création d'un fonds de partenariat de transition énergétique d'un montant de 2 M€ par an.

Selon Enedis, le passage au nouveau modèle de concession permettrait de mieux définir les nouveaux axes de développement du réseau, et de mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements plus pertinente. Enedis s'est également engagée à présenter une déclinaison sur l'ensemble du bassin métropolitain de son étude nationale prospective relative à l'évolution du réseau d'électricité à horizon 2050. Le constat initial est celui d'un réseau suffisamment dimensionné pour supporter l'accroissement des injections et consommations d'énergie, mais qui devra continuer à s'adapter aux besoins des clients et des producteurs.

Outre cette différence d'approche, certains points de désaccord sont soulevés par le SIGERLY concernant à la fois la mise en œuvre et l'évolution de la concession. Ainsi, le syndicat s'oppose à la reprise des passifs au démarrage d'un éventuel contrat en raison de son désaccord sur le montant des provisions pour renouvellement actuellement passées par le concessionnaire.

Le syndicat juge également excessives les compensations financières dues par le SIGERLY en cas de fin anticipée du contrat, notamment au regard des durées de contrat conséquentes proposées. L'ouverture du secteur de la distribution d'électricité au niveau européen est certes un enjeu réel. Toutefois, en l'état actuel de la législation, ce dernier est purement théorique, le concédant ne pouvant choisir un autre concessionnaire qu'Enedis.

Le cycle de négociation étant amorcé en 2021, l'ensemble des points de discussion reste ouvert à ce jour et ne semble pas devoir déboucher sur une évolution contractuelle à court terme.

3.6- Conclusion intermédiaire sur la distribution publique d'électricité

Le périmètre de la concession de distribution publique d'électricité conclue par le SIGERLY recouvre le périmètre du syndicat à l'exception du territoire de la ville de Lyon qui relève d'une concession spécifique, passée directement par la métropole de Lyon. Si cette dernière est en cours de renégociation, celle du SIGERLY n'arrivera à échéance qu'en 2031. L'existence de deux autorités concédantes et de deux contrats apparaît artificielle s'agissant d'un réseau métropolitain unique, urbain et interconnecté, géré par un même concessionnaire (Enedis).

Le réseau relevant de la concession du SIGERLY représente 7581 km. Il est près de 25 % plus étendu qu'en 2015. Cette extension résulte de l'élargissement du syndicat à dix communes supplémentaires, antérieurement membres du SYDER.

Le service rendu aux usagers par Enedis pour le compte du SIGERLY s'avère satisfaisant. Ainsi, la durée de coupure moyenne s'avère inférieure à la moyenne nationale, grâce à un réseau urbain, essentiellement souterrain et donc moins exposé aux aléas climatiques.

Néanmoins, ce dernier est marqué par un vieillissement continu pendant la période sous revue. De même, certaines parties de réseau présentent des vulnérabilités persistantes notamment en raison des technologies anciennes.

Le niveau d'investissement mis en œuvre par le concessionnaire, soit 43,8 M€ par an en moyenne de 2015 à 2020, n'est pas de nature à inverser à l'avenir cette tendance.

4- LA DISTRIBUTION DE GAZ

4.1- La distribution de gaz

En application des articles L. 432-1 du code de l'énergie et L. 2224-31 et suivants du CGCT, les communes sont les autorités organisatrices du service de distribution du gaz. Elles peuvent se regrouper et transférer leur compétence à un établissement de coopération intercommunale ou un syndicat mixte. Elles exercent leur compétence dans le cadre des contrats de concession qu'elles concluent, et contrôlent le bon accomplissement des missions de service public fixées par leurs cahiers des charges.

Ce type de concession n'est pas soumis à l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ni au décret du 1^{er} février 2016, qui transposent la directive européenne du 26 février 2014/23/UE. En effet, le code de l'énergie prévoit l'existence d'un droit exclusif qui justifie la limitation de la concurrence.

Ainsi, l'article L. 111-53 du code de l'énergie confie le monopole de la gestion du réseau public de distribution du gaz à trois catégories de gestionnaires :

- la société Engie, issue de la société Gaz réseau distribution France (GRDF) ;
- les Entreprises locales de distribution (ELD) appelées distributeurs non nationalisés ;
- les distributeurs agréés (en vertu de l'article L. 2224-31 III du CGCT).

Le marché européen du secteur gazier et le fonctionnement des marchés énergétiques a été progressivement ouvert à la concurrence²⁶.

L'article 13 de la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz a ainsi imposé la stricte séparation totale de la gestion d'un réseau de distribution de gaz d'avec celle des activités de production ou de fourniture de gaz naturel. L'objectif était notamment de garantir l'ouverture à la concurrence de l'activité de fourniture au 1^{er} juillet 2017, en application des directives européennes²⁷.

La quasi-totalité du réseau de distribution de gaz national reste en pratique concédé à GRDF. C'est le cas également pour le territoire du SIGERLy.

À l'instar de l'organisation existante en matière de distribution publique d'électricité, le territoire de la ville de Lyon est géré en propre par la métropole de Lyon au travers d'une concession spécifique, également conclue avec GRDF.

4.2- Le régime concessif

4.2.1- Le périmètre de la concession

Durant la période sous revue, le SIGERLy a conclu deux concessions portant sur le service public de distribution du gaz. La première couvrait la période 1994-2019 et la seconde, signée le 18 février 2020, la période 2020-2035, avec une possibilité de prolongation de cinq ans.

Le terme de la première concession était fixé dans la convention au 31 mars 2019. Cette convention a été prolongée par avenant du 29 mars 2019 pour une durée maximale de 20 mois. Cette prolongation a été décidée par les parties pour plusieurs raisons.

Le syndicat ne disposait pas d'un recul suffisant sur l'impact de l'extension du périmètre syndical intervenue en 2017 et sur les conditions d'exploitation du secteur alors rattaché à la concession du SIGERLy.

L'existence d'une concession portant sur le territoire du SIGERLy et d'une autre portant sur la ville de Lyon, rendait difficile l'élaboration d'une nouvelle stratégie d'investissement cohérente sur l'ensemble du réseau métropolitain. La métropole et le syndicat ont demandé à GRDF de réaliser un bilan détaillé de leur concession et ont commandé un audit extérieur du réseau métropolitain. Leurs résultats n'ont été connus qu'en fin d'année 2018.

Par ailleurs, la métropole n'a adopté son schéma directeur des énergies²⁸ qu'en mai 2019. La prolongation de la convention en cours permettait de mieux intégrer les objectifs de ce schéma

²⁶ La France s'est conformée aux directives européennes avec les lois du 10 février 2000, du 3 janvier 2003, du 9 août 2004 et du 7 décembre 2006.

²⁷ Toutefois, en matière de distribution, la concurrence reste très limitée. Ainsi, les communes ne peuvent choisir entre les différents distributeurs agréés par l'État que pour l'exploitation des nouveaux réseaux publics de distribution de gaz, ne relevant pas du secteur historique. Ces communes et ces établissements peuvent également créer une régie agréée, avoir recours à un établissement de ce type existant ou participer à une société d'économie mixte existante.

²⁸ Loi de transition énergétique du 17 août 2015 a instauré les schémas directeurs. Cet outil vise à connaître la production et la consommation d'énergie à l'échelle du territoire et à planifier leurs évolutions le cadre de la stratégie de transition énergétique. Il s'agit notamment de réorganiser les réseaux et installations de production à cet effet, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'organisation en aval des différents réseaux de distribution d'énergie.

au cahier des charges de la future convention en matière d'investissement et de développement durable.

Initialement, la première convention couvrait le territoire de 52 communes membres du SIGERLy (à l'exception de la ville de Lyon). La concession pour la période 2020-2035, comprend désormais 62 communes.

Trois communes métropolitaines (Lissieu, Marcy-l'Etoile, Quincieux) relèvent jusqu'en 2022 du contrat de concession du SYDER en ce qui concerne la distribution de gaz. À cette date, il est envisagé que ces communes se retirent de la concession concernée pour intégrer celle du SIGERLy auquel elles adhèrent pour la distribution d'électricité et l'éclairage public. Le bilan annuel de la concession du SIGERLy intègre d'ores et déjà à son périmètre les trois communes précitées.

L'analyse des conditions d'exploitation du réseau pour la période 2015-2020 repose essentiellement sur la concession historique de 1994, amendée par avenants successifs. La convention de 2020 reprend en majeure partie le cadre conventionnel antérieur. Toutefois, sont également analysées les évolutions apportées par la nouvelle concession, en matière de redevance et d'investissement particulièrement.

4.2.2- Les droits et obligations des parties

L'autorité concédante négocie les termes du contrat de concession. Dans les faits, elle est néanmoins soumise à deux contraintes que sont la situation quasi-monopolistique de GRDF et l'existence d'un contrat type défini au niveau national (dans le cadre de la FNCCR), servant de base à cette négociation. Un contrat type a été élaboré en 2010 et un autre modèle est en cours de négociation en 2021.

L'autorité concédante assure par ailleurs le contrôle du service public et s'assure que le concessionnaire lui fournisse les renseignements nécessaires à l'exercice de ses droits.

En vertu du cahier des charges de la concession, GRDF est responsable de l'exploitation, du service de distribution publique de gaz à ses frais et risques. Il a donc l'exclusivité de l'acheminement et de la livraison du gaz naturel sur le territoire de la concession.

Le concessionnaire est notamment chargé de :

- ♦ la maîtrise d'ouvrage des réseaux de distribution de gaz naturel ;
- ♦ le raccordement des consommateurs finals ;
- ♦ la conduite, l'exploitation, la maintenance et le renouvellement des ouvrages ;
- ♦ la définition et la mise en œuvre des politiques d'investissement et de développement des réseaux de distribution sous réserve des droits de l'autorité concédante.

Il est également tenu de produire un compte-rendu annuel d'activité dont le contenu est encadré par l'article D. 2224-50 du CGCT. En l'espèce, GRDF s'est conformé à ses obligations. Si les CRAC 2015 et dans une moindre mesure 2016 s'avéraient peu précis sur le niveau de prestation délivré aux usagers et notamment en matière de raccordement, ces insuffisances ont été corrigées par la suite.

4.3- Le service rendu

4.3.1- Le réseau exploité et ses performances

Le réseau comprend 2 581 km de canalisation de gaz dont le SIGERLy est propriétaire en tant qu'autorité organisatrice. Il dessert essentiellement les consommateurs résidentiels, qui représentent près de 50 % des quantités acheminées, du secteur tertiaire (environ 35 %) et dans une moindre mesure du secteur industriel (moins de 15 %).

La quasi intégralité du réseau concédé ne soulève pas de problématique particulière. Ainsi, le réseau considéré comme sensible²⁹, eu égard à ses caractéristiques, ne représente que 3,8 % de l'ensemble.

On compte 54,3 km de réseau basse pression ancien, présentant une plus grande fragilité, un taux de fuite plus important et dont le positionnement en sous-sol est moins précisément renseigné. Le réseau compte 21,5 km de réseau en cuivre âgé, 10 km de conduites en acier non protégées à surveiller spécifiquement au regard des risques de corrosion et 1,2 km de réseau âgé de plus de 60 ans.

Toutefois, si l'état du réseau est satisfaisant certains indicateurs interrogent sur l'évolution de l'infrastructure concédée. Ainsi, l'ancienneté moyenne des canalisations est également passée de 26 ans en 2015 à 28,3 ans en 2019, ce qui traduit un vieillissement progressif du réseau. 13,5 % du réseau est âgé de plus de 45 ans soit la durée de vie technique, et donc d'amortissement, la plus fréquemment retenue pour les équipements concédés.

Le nombre d'incidents recensés a doublé pendant la période sous revue passant de 1952 à 3819. Le nombre de fuites détectées est passé de 2841 en 2015 à 3176 en 2020.

Le concessionnaire explique la hausse des taux de fuites relevées, notamment sur les branchements, depuis plusieurs années par « l'effet Gazpar », c'est-à-dire la pose de compteurs connectés (équivalent de Linky pour le gaz). Leur déploiement pendant la période sous revue a conduit selon GRDF à une inspection plus fréquente des ouvrages et donc à une hausse de la détection de fuites. Ces dernières seraient essentiellement des micro-fuites³⁰.

4.3.2- Le service rendu aux usagers

Les comptes rendus d'activité des exercices 2015 et 2016 comportent des lacunes en matière de performance, certains indicateurs n'étant suivis et commentés que lors des exercices suivants. Ce point empêche de dégager une évolution sur l'ensemble de la période sous revue. Toutefois, de manière générale, les indicateurs relatifs à la qualité du service rendu tendent à démontrer de bonnes conditions d'exploitation du service.

Le taux de raccordement des usagers dans les délais standards s'élève à plus de 85 % en moyenne au cours des trois dernières années et le taux de respect du délai catalogue des demandes reçues des fournisseurs à près de 95 %.

Le taux de satisfaction des usagers est en progression pendant la période sous revue de plus de 3 points pour atteindre 92,9 % en 2020.

On constate une très forte hausse des réclamations depuis 2015, ces dernières passant de 656 à 1363 par an. Le concessionnaire explique cette tendance par les facteurs suivants :

- ♦ un accroissement des saisies directes de GRDF par les clients sans passer par leur fournisseur d'énergie ;
- ♦ une amélioration du dispositif de remontées des réclamations (téléphonique mais surtout internet) ;
- ♦ une intensification depuis 2018 du déploiement des compteurs communicants.

Concernant ce dernier point, le nombre de réclamations relatives au comptage a été multiplié par quatre et représente entre 30 et 40 % du total en fin de période sous revue.

²⁹ Il s'agit de la part du réseau qui, de par les technologies utilisées, présentent une vulnérabilité plus importante. Concrètement, le réseau sensible concerne essentiellement une partie du réseau basse pression, les canalisations de cuivre ou de fonte cassante.

³⁰ Le SIGERLy a demandé au concessionnaire de mettre en place un indicateur permettant de mesurer la gravité des fuites compte tenu des enjeux de sécurité. GRDF a communiqué des informations sur leur provenance mettant en évidence une hausse des fuites détectées au niveau des branchements et un pic exceptionnel des fuites sur ouvrages collectifs en 2019. La baisse globale des fuites en 2020 et l'absence de variation significative des fuites sur réseau depuis 2016 tend à confirmer l'interprétation de GRDF.

4.4- Le cadre financier

4.4.1- Présentation générale des produits et charges de la concession

Le concessionnaire fournit au sein de son CRAC un compte d'exploitation. Les données de ce dernier résultent néanmoins de l'utilisation de nombreuses clés de répartition. Les charges et produits d'exploitation étant pour la plupart comptabilisées à un niveau national ou tout du moins supérieur à celui de la concession, GRDF affecte une quote-part au ressort de cette dernière. De ce fait, les données financières produites à l'échelle du SIGERLY restent théoriques.

Sous cette réserve, les recettes d'acheminement représentent la quasi-totalité des produits d'exploitation perçus par le concessionnaire GRDF qui s'élevaient au total à 63,5 M€ en 2020. Ce produit est constitué du prix perçu auprès des utilisateurs du réseau, consommateurs finaux et fournisseurs de gaz naturel, destiné à rémunérer les obligations mises à sa charge. Ce prix est régulé et est uniformisé au travers d'un système de péréquation sur l'ensemble de la zone de desserte exclusive.³¹

Les charges totales supportées par le concessionnaire se sont élevées à 63,9 M€ en 2020. Les charges d'exploitation ont représenté 35,5 M€ et les charges d'investissement 28,4 M€. Les charges d'exploitation sont constituées en grande partie de main d'œuvre et dans une moindre mesure des achats de matériels, de fournitures et d'énergie et des contributions aux fonctions centrales.

Les produits et les charges sont en hausse de respectivement de 18,8 % et 17,5 % pendant la période sous revue. Toutefois la majorité de cette hausse est intervenue à l'occasion de l'extension de périmètre de la concession en 2018.

Le résultat cumulé de la concession sur l'ensemble de la période est excédentaire de 5,8 M€. Le résultat annuel s'est en revanche avéré très variable, s'échelonnant d'un déficit de 945 786 € à un excédent 3,3 M€. Cette volatilité résulte d'une part du montant annuel des investissements et d'autre part du rythme inégal de croissance des recettes d'acheminement. On note sur ce dernier point l'importance de l'impact climatique.

À cet égard, et en vertu de l'article D. 2224-50 CGCT, le compte d'exploitation de la concession doit présenter certains retraitements de nature à éclairer la constitution du résultat. C'est le cas de la contribution du contrat de concession concerné à la péréquation entre concessions, due à l'existence d'un tarif national d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz,³² mais également de l'impact climatique³³. En l'espèce, les années 2015 et 2020, déficitaires, sont caractérisées par un impact climatique négatif élevé.

4.4.2- La redevance de concession

En vertu du contrat de concession, les charges financières supportées par l'autorité concédante et acceptée par le concessionnaire dans le cadre de la distribution publique de gaz naturel ouvrent droit, en contrepartie, au paiement d'une redevance par le concessionnaire au profit de l'autorité concédante.

³¹ Cette zone de desserte exclusive recouvre pour GRDF l'ensemble du réseau historique, pour lequel elle dispose d'un monopole national.

³² En effet le tarif est uniforme sur tout le territoire quel que soit le niveau de charge de la concession. La contribution est calculée par différence entre les recettes d'acheminement effectivement perçues au niveau de la concession, et le produit théorique obtenu en répartissant le revenu généré par le concessionnaire au prorata des charges de chaque concession. Le calcul de la contribution à la péréquation n'a de sens qu'au regard de l'ensemble de celles des autres concessions. Ainsi, même si les caractéristiques d'une concession en particulier ne changent pas (nombre de clients constant, recettes stables, investissements stables), l'évolution de ces mêmes caractéristiques pour d'autres concessions aura un impact sur sa propre contribution à la péréquation.

³³ Selon un modèle de calcul statistique, GRDF simule et valorise une consommation « à climat moyen ». En cas de températures plus clémentes, la consommation de gaz pour les besoins de chauffage diminue. La différence entre les recettes d'acheminement constatées et cette valorisation « à climat moyen » constitue la ligne « impact climatique » du compte d'exploitation. Lorsque ce chiffre est négatif, cela signifie que GRDF n'a pas obtenu les recettes estimées sur la base d'une température moyenne, ce qui constitue un manque à gagner pour GRDF. Cet impact est pris en compte par la CRE lors de l'évolution annuelle du tarif du gaz de l'année suivante (figurant au sein de la ligne « autres » du compte d'exploitation).

Cette redevance a pour objet de faire financer par les utilisateurs du service public les frais entraînés par l'exercice du pouvoir concédant et les dépenses éventuellement effectuées par celui-ci sur les réseaux. La redevance de concession comporte donc en théorie un élément concernant le fonctionnement et un autre relatif à l'investissement. Toutefois, dans les faits le SIGERLy ne supporte aucun investissement sur le réseau de gaz (à la différence du réseau de distribution électrique). En conséquence, il ne perçoit une redevance qu'au seul titre des dépenses de fonctionnement engagées par lui.

Cet élément de la redevance est notamment destiné à compenser les frais suivants :

- ♦ contrôle de la concession ;
- ♦ coordination des travaux du concessionnaire avec ceux de voirie et des autres réseaux ;
- ♦ actions tendant à la maîtrise de la demande de gaz ;
- ♦ études générales sur l'évolution du service concédé ;
- ♦ des frais de structure du syndicat qui se rapportent à la distribution de gaz naturel.

En l'espèce, la redevance a augmenté de plus de 45 % depuis 2015 pour atteindre près de 642 000 € en 2020. Les deux facteurs de progression essentiels ont été l'élargissement du périmètre de la concession et la modification de la formule de calcul en 2020 dans le cadre du renouvellement de la concession ³⁴.

Tableau 7 : Redevance de concession

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Redevance	440 447	444 828	454 824	518 255	550 111	642 000	45,8 %

Source : comptes rendus annuels d'activité du concessionnaire

4.4.3- Les amortissements et provisions

Le concessionnaire est chargé d'amortir les biens qui lui sont concédés ainsi que ceux qu'ils réalisent dans le cadre de l'exploitation du réseau concédé.

L'exactitude du niveau d'amortissement présuppose que les inventaires physique et comptable soient exhaustifs. Les rapports de contrôle et l'audit réalisé en fin de concession n'ont pas mis en lumière de difficulté sur ce point.

À cet égard, le taux de cohérence des canalisations entre l'inventaire technique et comptable est de 96 %, ce qui reste perfectible mais constitue un niveau de fiabilité suffisant pour ne pas impacter la sincérité de l'amortissement de manière significative. En 2019, la valeur brute du réseau était de 389 M€, sa valeur nette de 227 M€³⁵ soit un taux d'amortissement de 41,6 %. Ce taux apparaît relativement élevé mais en légère baisse en fin de période sous revue.

En revanche, GRDF n'est pas tenu de comptabiliser des provisions pour renouvellement à l'instar du dispositif en vigueur en matière de distribution d'électricité. Dès lors, les comptes rendus annuels ne comportent aucune indication sur ce type de provisions. Seul le rapport de contrôle de la concession de 2019 mentionne que « *le tarif ne couvre que les investissements passés de GRDF. Il n'inclut aucun préfinancement des travaux futurs, ce qui n'exclut cependant pas que GRDF constitue des provisions de renouvellement bien qu'elle n'en a pas l'obligation contractuelle.* »

GRDF précise que l'entreprise n'enregistre que des provisions à vocation fiscale, n'ayant aucun impact sur la constitution du tarif et ne communique donc pas cette information, sans rapport avec les conditions d'exploitation du réseau concédé au SIGERLy.

³⁴ La concession conclue en 2020 a modifié les coefficients de pondération des différents critères. Elle a également apporté deux correctifs à la formule de calcul de la redevance. Elle repose désormais sur le nombre de clients relevant du périmètre concessif et non sur la population. Le second correctif est l'introduction d'un critère au nombre de points d'injection de gaz vert sur le territoire de la concession. Toutefois, la pondération retenue (500 € par point d'entrée) rend pour l'heure ce critère non significatif.

³⁵ Les données 2020 relatives à la valeur brute et à la valeur nette comptable ne sont pas mentionnées au sein du CRAC 2020 au profit de la valeur nette réévaluée qui correspond à la valeur du patrimoine restant à financer par le tarif ATRD au titre des investissements réalisés et financés par GRDF.

4.4.4- Les investissements portés par le concessionnaire

4.4.4.1- Les investissements réalisés

Les CRAC retracent les investissements réalisés par le concessionnaire pendant la période sous revue, présentés selon différents périmètres de référence.

Le compte d'exploitation distingue ainsi les charges d'exploitation et les charges d'investissement globales (d'un montant annuel moyen de 27 M€ pendant la période sous revue). Ces dernières comprennent à la fois les investissements sur le réseau concédé (80 % des charges) et ceux concernant les biens simplement utiles à la concession. Elles agrègent également le remboursement économique des investissements et le coût de financement de l'année.

GRDF présente ses investissements au sens strict par famille d'ouvrage et par finalité.

Les investissements par famille correspondent aux investissements mis en service dans l'année, ventilés en trois grandes familles : les réseaux et branchements, les interfaces utilisateurs (dispositifs de comptage, postes de livraison clients...) et les autres biens mutualisés (véhicules, immobilier, outillage, projets informatiques...). Il s'agit d'une grille de lecture destinée à compléter l'information du concédant.

La présentation par finalité correspond au flux de dépenses de l'année effectivement décaissées. GRDF prévoit ses investissements non par famille de biens, mais en fonction de leur finalité. Le montant annuel des investissements doit donc être apprécié sur cette base.

Le montant d'investissement est ainsi passé de 9,6 M€ en 2015 à 16,1 M€ en 2019, avant de redescendre à 12 M€ en 2020.

Tableau 8 : Investissements du concessionnaire

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Investissements	9,6 M€	10,7 M€	14 M€	16,8 M€	16,1 M€	12 M€	24,8 %
<i>Dont développement du réseau</i>	<i>3,3 M€</i>	<i>3,5 M€</i>	<i>3,4 M€</i>	<i>4,6 M€</i>	<i>4,2 M€</i>	<i>3,8 M€</i>	<i>14,2 %</i>
<i>Dont modification d'ouvrages à la demande de tiers</i>	<i>0,7 M€</i>	<i>0,7 M€</i>	<i>1,6 M€</i>	<i>0,6 M€</i>	<i>1 M€</i>	<i>0,9 M€</i>	<i>35,0 %</i>
<i>Dont adaptation et modernisation des ouvrages</i>	<i>1,9 M€</i>	<i>1,9 M€</i>	<i>1,9 M€</i>	<i>2 M€</i>	<i>2,4 M€</i>	<i>1,4 M€</i>	<i>- 23,0 %</i>
<i>Dont comptage</i>	<i>0,9 M€</i>	<i>1,5 M€</i>	<i>3,6 M€</i>	<i>5,3 M€</i>	<i>5,2 M€</i>	<i>2,8 M€</i>	<i>206,9 %</i>
<i>Dont système d'information</i>	<i>2,2 M€</i>	<i>2 M€</i>	<i>2,1 M€</i>	<i>3,2 M€</i>	<i>2,3 M€</i>	<i>3,1 M€</i>	<i>44,9 %</i>

Source : comptes rendus annuels d'activité du concessionnaire

La forte hausse constatée lors des exercices 2017 à 2019 résulte principalement du déploiement des compteurs communicants « Gazpar ». Cette opération, qui a représenté jusqu'au tiers de l'investissement annuel, devrait néanmoins s'achever en 2023-2024.

Les investissements hors comptage ont représenté environ 10 M€ en moyenne pendant la période sous revue soit une hausse de 5,7 % (contre près de 25 % si l'on intègre les investissements en matière de comptage).

Le niveau d'investissement s'est avéré insuffisant pour enrayer l'augmentation de l'âge moyen du réseau qui ne constitue pas en soi un objectif pour le concessionnaire. Le SIGERLy a d'ailleurs encouragé le concessionnaire à accentuer ses investissements pour ralentir cette tendance.

GRDF souligne que les retours d'expérience montrent que les infrastructures de réseau vieillissent dans de bonnes conditions et que l'âge des installations concédées ne constitue pas actuellement une difficulté dans l'exploitation du réseau. La priorité réside selon lui dans l'élimination des sources de risques c'est-à-dire dans le remplacement de technologies anciennes mais également dans la mise en œuvre de dispositifs de protection du réseau face à de potentielles atteintes dues à des travaux menés par des tiers. Ce point constitue d'ailleurs la principale cause des incidents graves.

4.4.4.2- La programmation pluriannuelle des investissements

La convention signée en 2020 a permis au SIGERLy et à GRDF de redéfinir les règles applicables en matière d'investissement dans le cadre du nouveau modèle de concession.

Selon la convention couvrant la période 1994-2020, la définition et la mise en œuvre des politiques d'investissement et de développement des réseaux de distribution relevait exclusivement du concessionnaire. Dans les faits, GRDF assurait une présentation préalable des orientations annuelles à l'autorité concédante.

Le dispositif issu des articles 35.1 et suivants de la nouvelle concession repose sur la définition commune d'un schéma directeur des investissements (SDI). Ce dernier est négocié par les parties, fixe les orientations stratégiques et le niveau de dépense d'équipement pendant la durée de la convention. Figurent parmi les enjeux du SDI l'efficacité énergétique, la promotion des énergies renouvelables, la sécurité du réseau et la digitalisation de l'exploitation (compteur, systèmes d'information...).

Le concessionnaire déclinera ce schéma au sein de plans pluriannuels d'investissement (PPI) d'une durée de 5 années. Le SDI et un premier PPI ont été annexés à la convention.

Dans le cadre d'une concertation tripartite, la convention conclue par le SIGERLy fait apparaître en annexe le SDI sur le périmètre concessif du SIGERLy (165,8 M€), sur celui de la ville de Lyon (165,9 M€) et dans le cadre de la réunion des deux périmètres (331,7 M€). Ce point illustre l'imbrication des deux réseaux et la pertinence de leur regroupement dans le cadre d'un même contrat de deux réseaux similaires et interconnectés.

Le montant annuel d'investissement sur lequel GRDF s'est engagé, correspond pour le SIGERLy à un effort de 11 M€ par an sur 15 ans. Hors comptage, cet effort atteint 9,9 M€ par an, soit un niveau analogue à celui constaté pendant la période 2015-2020.

S'ajoute à ce dispositif, la création par le concessionnaire d'une enveloppe de 1 M€ par an dédié à la transition énergétique. Il financera à hauteur de 45 % de son montant un plan d'actions qui reste à définir et à hauteur de 55 % des participations dans des dispositifs d'investissement innovants. Ce dernier sera utilisé par le concessionnaire sur l'ensemble du territoire du SIGERLy et de la métropole de Lyon (Ville de Lyon comprise).

Considérant que le montant global annuel d'investissement programmé reste conforme à celui de la période sous revue, et que ce dernier n'avait pas enrayé le vieillissement du réseau, ce point devra une nouvelle fois faire l'objet d'une attention particulière dans l'exécution de l'actuelle convention.

4.5- Conclusion intermédiaire sur la distribution publique de gaz

À l'instar de la distribution publique d'électricité, le périmètre de la concession de gaz conclue par le SIGERLy recouvre le périmètre du syndicat à l'exception du territoire de la ville de Lyon qui relève d'une concession spécifique, passée directement par la métropole de Lyon.

L'existence de deux autorités concédantes et de deux contrats apparaît artificielle s'agissant d'un réseau métropolitain interconnecté, géré par un même concessionnaire (GRDF).

Le SIGERLy a conclu en février 2020 une nouvelle concession pour une durée de 15 ans, à l'expiration de la concession 1994-2019.

Le réseau représente 2535 km soit près de 20 % de plus qu'en 2015. Cette extension résulte de l'élargissement du syndicat et de sa concession en 2018 à dix communes antérieurement membres du SYDER.

Le service rendu aux usagers par GRDF s'avère satisfaisant. Ainsi, le taux de raccordement des usagers dans les délais standards s'élève à plus de 85 % en moyenne au cours des trois dernières années et le taux de satisfaction des usagers a atteint 92,9 % en 2020.

Néanmoins, le réseau est marqué par un vieillissement continu pendant la période sous revue malgré un programme d'investissement conséquent de la part du concessionnaire, de 10 M€ par an en moyenne de 2015 à 2020 (hors dispositifs de comptage). Ce niveau d'investissement a été reconduit dans le schéma directeur d'investissement 2020-2035, ce qui doit conduire le syndicat à maintenir sa vigilance sur ce point.

Par ailleurs, le nombre d'incidents et le nombre de réclamations ont également augmenté de manière sensible depuis 2017. Toutefois, ces deux éléments sont la conséquence du déploiement des nouveaux compteurs communicants ayant notamment conduit à une meilleure détection de micro-fuites à l'occasion des opérations d'installation.

5- LA RÉORGANISATION DES AUTORITÉS CONCÉDANTES DE DISTRIBUTION PUBLIQUE D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ

5.1- Le périmètre d'intervention du SIGERLy

5.1.1- L'existence de concessions spécifiques de distribution publique d'électricité et de gaz au territoire de la ville de Lyon

La métropole de Lyon exerce sa compétence en matière de distribution publique d'électricité et de gaz depuis sa création le 1^{er} janvier 2015 de deux manières différentes.

En application de l'article L. 3641-8 du CGCT, elle s'est substituée à ses communes membres au sein des syndicats d'électrification auxquels celles-ci adhéraient antérieurement. La métropole est alors devenue membre du SYDER pour une petite partie de son territoire³⁶ et membre du SIGERLy pour la majeure partie. Dans un souci de cohérence, la métropole s'est retirée du SYDER pour adhérer exclusivement au SIGERLy au 31 décembre 2016 pour l'ensemble de son territoire, à l'exception de la ville de Lyon. Cette dernière n'étant pas membre du SIGERLy, le mécanisme de substitution ne s'est pas appliqué de plein droit.

Concernant le territoire de la ville de Lyon, la métropole exerce en propre sa compétence en matière d'énergie et conclut ses propres contrats de concession. Il constitue donc une enclave au centre du périmètre du SIGERLy.

Le SIGERLy souligne que cette organisation territoriale, dans laquelle la distribution d'électricité de la ville centre fait l'objet d'une concession spécifique, est fréquente sur le territoire national.

Toutefois, la différence entre les modes d'exercice des compétences en matière de distribution de gaz et d'électricité par la métropole n'en demeure pas moins artificielle. Les caractéristiques du réseau métropolitain (continuité urbaine, techniques de distribution utilisées, état du patrimoine...) ne justifient pas de traitement différencié mais plaident au contraire pour une gestion du réseau unifiée.³⁷

La concession de distribution publique de gaz conclue par le SIGERLy en 2020 abonde de facto en ce sens. Les engagements relatifs aux investissements prévus au sein du contrat, ainsi que certains indicateurs de suivi, sont présentés au niveau du périmètre recouvrant la ville de Lyon et le SIGERLy. Les résultats attendus sur ces points seront évalués à la maille du périmètre commun aux deux entités. Un fonds de 1M€ par an sera dédié à la transition énergétique sur le territoire commun de la concession du SIGERLy et de celle du territoire de la ville de Lyon.

En miroir, on constate que la distinction entre la ville centre et le reste de la métropole ne constitue pas un critère dans les choix d'organisation des concessionnaires qui sont les mêmes pour la ville de Lyon et pour le SIGERLy. Enedis et GRDF disposent chacun d'une direction territoriale unique « Lyon métropole. » Le maillage de leurs services opérationnels a

³⁶ Chassieu, Corbas, Givors, Jonage, Lissieu, Marcy-l'Etoile, Meyzieu, Mions, Quincieux, Solaize.

³⁷ On peut citer à cet égard la décision par la Métropole de Nice de conclure en 2021 une concession de distribution publique de gaz recouvrant désormais l'ensemble du périmètre métropolitain.

quant à lui été défini sur la base de critères techniques (équipements, délais d'intervention...) et non au regard des périmètres concessifs.

Au vu de ces constats, le maintien de contrats de concession différents pour la distribution publique d'électricité et de gaz entre le SIGERLy et la ville de Lyon ne se justifie plus.

La chambre recommande donc d'engager une démarche d'unification des concessions de distribution de gaz et d'électricité conclues par le SIGERLy et la métropole de Lyon.

5.1.2- Le développement de la coopération entre les différents concédants

Le SIGERLy indique qu'un travail de concertation est actuellement mené en partenariat avec la métropole de Lyon, le Préfet et le SYDER pour envisager les évolutions possibles de l'organisation du service de distribution publique d'électricité.

Le SIGERLy ne se déclare pas opposé en principe au transfert à son profit par la métropole de l'intégralité de sa compétence en matière de distribution d'énergie, y compris concernant la ville de Lyon. Il n'est pas davantage défavorable à la mise en place d'une concession unique sur l'ensemble du territoire métropolitain. En revanche, l'objectif principal du syndicat est pour l'heure d'accroître sa coopération avec la métropole dans le cadre du paysage institutionnel existant.

Le SIGERLy indique que son mode de fonctionnement garantit un lien de proximité entre les communes et la structure intercommunale et une réactivité qu'il souhaite conserver. Par ailleurs, la priorité du mandat de l'actuel président porte sur le développement des énergies durables et de l'efficacité énergétique, et non sur les aspects institutionnels susceptibles de mobiliser fortement les acteurs concernés et donc de différer certains projets.

Bien que positives à court terme, les démarches précitées ne sont pas de nature à apporter une réponse satisfaisante à la fragmentation des autorités concédantes et des concessions subséquentes sur le territoire rhodanien.

Comme l'a rappelé la Cour des comptes dans son rapport du 27 mai 2021 consacré à la société Enedis, la logique de regroupement n'a pas été poussée jusqu'au bout au plan national. L'élargissement et le renforcement des autorités organisatrices permettrait de répondre à une certaine asymétrie dans leurs relations avec leurs délégataires (Enedis et GRDF), en situation monopolistique.

L'organisation rhodanienne de la distribution d'électricité devra être remaniée en profondeur afin de répondre au mieux aux problématiques de ce réseau (techniques, patrimoniales...), aux objectifs fixés par la loi et d'équilibrer au mieux les rapports entre concédant et concessionnaires.

Le lancement d'une véritable concertation entre les syndicats concernés, la métropole et le Préfet, sur l'organisation du service public de distribution d'électricité lors de la commission départementale et métropolitaine de coopération intercommunale du 20 mai 2021, constituait un premier pas en ce sens.

5.1.3- La mise en place d'un concédant unique sur le territoire métropolitain

Deux scénarios peuvent être envisagés pour atteindre les objectifs cités ci-dessus.

5.1.3.1- L'hypothèse de l'extension du périmètre de compétence du SIGERLy

Le premier scénario est celui d'un transfert par la métropole de Lyon de l'intégralité de sa compétence en matière de distribution de gaz et d'électricité au SIGERLy. Cette option ne rencontrerait pas d'obstacle technique au vu des caractéristiques identiques et de l'interconnexion des parties de réseau relevant de chaque autorité, et d'exploitants communs.

Par ailleurs, d'un point de vue juridique, cette réorganisation ne remettrait pas en cause l'existence du syndicat ni même son fonctionnement. Le transfert de compétence emporterait notamment sur ce point le transfert des moyens notamment financiers (redevance

d'exploitation) au profit du syndicat.

De plus, les contrats de concessions concernés présentent de grandes similitudes, étant fondés sur des modèles élaborés au niveau national. Leur intégration dans un cadre conventionnel unique, si elle demande une phase de préparation, ne soulèverait pas de difficulté majeure.

La chambre a quand même relevé un frein financier résidant dans le mode de calcul de la redevance d'exploitation retenu dans le nouveau contrat de concession type de distribution d'électricité. Selon Enedis, le montant de la redevance perçu en 2020 au titre de la concession de la ville de Lyon, hors participation esthétique, était de 167 000€ contre 2,8 M€ pour le SIGERLy.

Dans le cadre d'un nouveau contrat, la part de la redevance dédiée au fonctionnement du concédant serait en hausse pour la ville de Lyon avec la mise en œuvre du plancher prévu dans le nouveau modèle : elle passerait ainsi de 167 000 € à 360 000€. Le SIGERLy bénéficierait également de la revalorisation de la part fonctionnement, cette dernière passant de 440 000 € à près de 830 000 €. En revanche, la part fonctionnement de la redevance dans le cadre d'un nouveau contrat au périmètre « Ville de Lyon + SIGERLy » peut être estimé à 1 M€ soit un niveau moins élevé que la somme de deux contrats distincts (1,2 M€).

Cet écueil n'apparaît toutefois pas insurmontable. Par ailleurs, la moindre perception de recettes au titre de la redevance pourrait être prise en compte dans l'équilibre économique global de la concession. Elle pourrait par exemple être compensée par un effort supplémentaire du concessionnaire en terme d'investissements sur le réseau concédé.

L'ancien ordonnateur souligne d'ailleurs qu'une réflexion avait été engagée en ce sens entre la métropole et le SIGERLy avant les élections municipales et métropolitaines de 2020. Celle-ci n'a cependant pas abouti avant le renouvellement des exécutifs concernés.

Malgré sa faisabilité, la première option contribuerait à maintenir une structure dédiée alors même que les compétences du SIGERLy recouvrent pour l'essentiel le périmètre de la métropole, collectivité territoriale dont les moyens apparaissent suffisants pour exercer elle-même la compétence sur l'intégralité de son territoire. Qui plus est, ce premier scénario irait à rebours du projet d'intégration métropolitaine telle que le prévoyait la création de la métropole de Lyon

5.1.3.2- *L'hypothèse de la reprise de compétence par la métropole de Lyon*

Une seconde option serait donc que la métropole exerce en propre les compétences de distribution d'électricité et de gaz sur l'ensemble de son territoire. Celle-ci constituerait un véritable aboutissement dans la perspective d'une rationalisation du paysage intercommunal.

Conformément aux dispositions de l'article 5-4 des statuts, toute demande de reprise d'une ou plusieurs compétences ayant pour conséquence d'entraîner un retrait du syndicat est soumise à l'accord du comité syndical. En l'espèce, la métropole de Lyon n'adhère au SIGERLy que pour la seule compétence « concession de la distribution publique d'électricité et de gaz. »

Eu égard aux modalités de composition et de vote du comité syndical précédemment exposées, la métropole dispose à elle-seule de la majorité des deux tiers requise en l'espèce, garantissant par là-même l'approbation de l'assemblée.

En cas de retrait de la métropole de Lyon, seules huit communes non métropolitaines continueraient juridiquement à adhérer au SIGERLy au titre de la compétence « concession de la distribution publique d'électricité et de gaz. » Ce périmètre ne serait cependant pas viable pour établir une concession de distribution d'électricité ou de gaz. Les collectivités concernées devraient donc être rattachées à une autre concession (celle du SYDER).

Si le SIGERLy s'est historiquement construit sur le fondement de la compétence « concession de la distribution publique d'électricité et de gaz », cette dernière n'est plus la seule compétence statutaire du syndicat. Or, 66 communes adhèrent au syndicat pour l'une de ses autres compétences : éclairage public et dissimulation des réseaux. En conséquence, en cas de retrait de la métropole de Lyon, ce dernier pourrait juridiquement se maintenir sans méconnaître les dispositions des articles L. 5721-2³⁸ et L. 5721-7³⁹ du CGCT.

Toutefois, à défaut d'entraîner mécaniquement la disparition du SIGERLy, le retrait de la métropole de Lyon remettrait en cause son existence. En effet, la logique opérationnelle conduit à ce que les compétences éclairage public et dissimulation des réseaux soient fortement liées à celle des concessions d'énergie.

Par ailleurs, dans l'hypothèse d'une reprise de la compétence de distribution d'énergie par la métropole avec maintien du SIGERLy, les incidences financières seraient clairement négatives pour l'ensemble des activités du syndicat.

Certes, près de 85 % des produits de gestion en 2020 reposent sur les contributions des communes versées au titre de l'adhésion aux compétences d'éclairage public et de dissimulation du réseau (cf. analyse financière). Le montant demandé correspond aux dépenses d'investissement sollicitées par la commune, majoré d'une quote-part des frais de gestion supportés par le syndicat.

Toutefois, les redevances d'exploitation représentent environ 15 % des produits de gestion soit 3,9 M€ en 2020. Elles viennent abonder le budget principal du syndicat. À défaut de comptabilité analytique, il n'est pas possible d'attester que les recettes de redevances sont strictement consacrées à la compétence de distribution d'énergie à l'exclusion de toute autre. Au contraire, l'ancien ordonnateur a confirmé que ces redevances avaient été utilisées pour financer les opérations de conseil en énergie partagée (exercées à titre gratuit jusqu'en 2018) et pour minorer les contributions des communes en matière d'éclairage public et de dissimulation des réseaux.

Par ailleurs, en ce qui concerne la concession de distribution d'électricité, le mode de calcul de la redevance d'exploitation comprend une part investissement dont le montant repose sur les opérations d'équipement réalisées par le syndicat sur le réseau de distribution dans le cadre de ses compétences en matière d'éclairage public et de dissimulation des réseaux. En conséquence, si ces compétences devaient ressortir de deux entités différentes, la métropole en tant qu'autorité concédante ne pourrait prétendre à la part investissement de la redevance (2,4 M€).

L'ensemble de ces considérations conduiraient donc à envisager une dissolution du SIGERLy. Les compétences en matière d'éclairage public et de dissimulation des réseaux ne figurent pas au titre des compétences dévolues par l'article L. 3641-1 du CGCT à la métropole de Lyon. Elles reviendraient donc dans un premier temps aux communes. Toutefois, ces dernières ne constituant pas l'échelon le mieux adapté pour la gestion du réseau d'éclairage public métropolitain, elles pourraient transférer la gestion de l'éclairage public à la métropole, sous réserve de son accord préalable, dans le cadre d'une convention de délégation prévue à l'article L. 3633-4 du CGCT.⁴⁰

³⁸ Article L. 5721-2 du CGCT : « [...] Le syndicat mixte doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités.

Lorsque le syndicat mixte qui adhère à un autre syndicat mixte lui transfère la totalité des compétences qu'il exerce, l'adhésion du syndicat mixte entraîne sa dissolution dans les conditions prévues aux troisième à neuvième alinéas de l'article L. 5711-4. [...] ».

³⁹ Article L. 5721-7 : « Le syndicat mixte est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire, soit lorsqu'il ne compte plus qu'un seul membre.

Il peut également être dissous, d'office ou à la demande motivée de la majorité des personnes morales qui le composent, par arrêté motivé du représentant de l'État dans le département siège du syndicat (...) ».

⁴⁰ Article L. 3633-4 du CGCT : « La métropole de Lyon peut déléguer, par convention, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses compétences à une ou plusieurs communes situées sur son territoire, à un ou plusieurs établissements publics ou à toute autre collectivité territoriale. Dans les mêmes

Le SIGERLy et l'ancien ordonnateur se déclarent défavorables à cette solution. En effet, ils considèrent que le lien de proximité entre le syndicat et les communes ne pourrait perdurer avec la métropole, collectivité d'une taille beaucoup plus importante. Le système de représentation des communes au sein de la métropole de Lyon est également perçu comme un facteur bloquant. L'ancien ordonnateur relève que ces dernières sont toutes représentées au sein du syndicat, ce qui n'est pas le cas pour la métropole, dont les élus sont désignés au suffrage universel direct métropolitain. Certaines collectivités ne disposent donc pas d'élus au sein du conseil métropolitain pouvant relayer leurs demandes.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le Président de la métropole de Lyon a également indiqué que ces scénarios présentent des désavantages pour l'intégration des politiques publiques de transition écologique de la Métropole avec les concessionnaires ou la réalisation des missions du SIGERLy au service des communes.

5.2- L'organisation départementale de la distribution publique d'électricité

5.2.1- La coexistence du SIGERLy et du SYDER

Le précédent rapport d'observations définitives (ROD) de la chambre pointait la fragmentation du service public de distribution d'électricité au niveau de l'agglomération lyonnaise et départemental.

La chambre déplorait alors l'existence au sein du département du Rhône de quatre autorités⁴¹ concédantes pour la distribution d'électricité et plus largement l'enchevêtrement de compétences en matière d'énergie (par exemple pour les réseaux de chaleur urbains).

Si en 2011 une première version du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) proposait la fusion du SYDER et du SIGERLy, ce projet n'a pas été mené à terme en raison de l'opposition de la ville de Lyon comme du Grand Lyon. Néanmoins, cette situation ne s'avérait pas conforme à l'article L. 2224-31 du CGCT qui encourage l'émergence d'un seul syndicat par département.

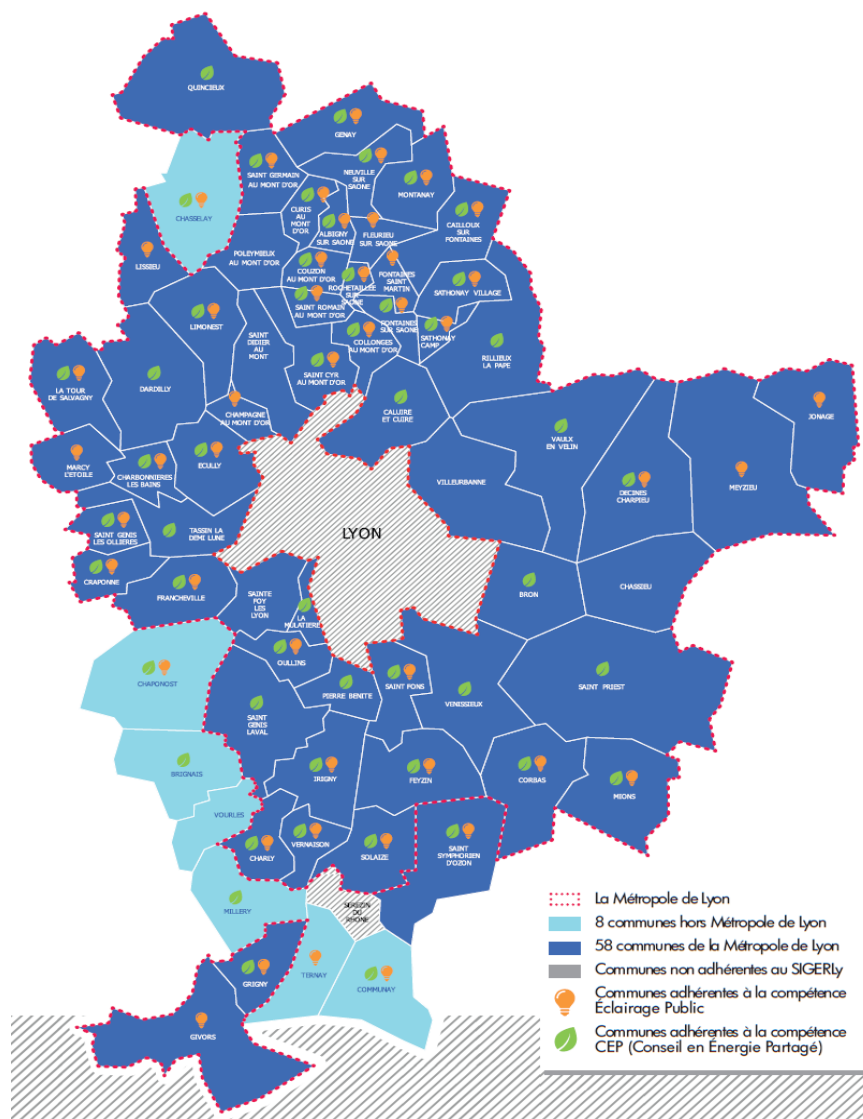
Les insuffisances relevées dans le précédent ROD restent d'actualité, malgré certaines évolutions. Ainsi, en 2021, le SIGERLy et le SYDER se répartissent toujours l'essentiel du territoire rhodanien en contradiction avec l'objectif de l'article L. 2224-31 du CGCT toujours en vigueur.

À la suite de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), la situation des syndicats d'électricité a été de nouveau abordée dans le cadre de l'élaboration du SDCI du 17 mars 2016. L'option de fusionner le SYDER et le SIGERLy a été une nouvelle fois écartée. Le périmètre de ce dernier s'est d'ailleurs étendu au détriment du SYDER à l'occasion de la constitution de la métropole de Lyon.

conditions, ces collectivités et ces établissements publics peuvent déléguer à la métropole de Lyon la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs compétences. La convention fixe les modalités financières et patrimoniales d'exercice des actions et missions déléguées. Elle peut prévoir les modalités de mise à disposition de tout ou partie des services des collectivités et établissements intéressés. »

⁴¹ La commune de Lyon, la commune de Saint-Jean-d'Ardières, le SIGERLy et le SYDER.

Graphique 1 : Périmètre du SIGERLy



Source : SIGERLy

Le SIGERLy regroupe désormais la métropole ainsi que huit communes rhodaniennes situées hors territoire métropolitain⁴². Le maintien de ces dernières au sein du SIGERLy a pour conséquence de perpétuer la discontinuité du périmètre du SYDER ce qui constitue un point de crispation entre les deux syndicats.

Le SIGERLy souligne sur ce point que les communes concernées ont adhéré volontairement, que la configuration du réseau et le régime d'électrification (urbain) plaident en faveur de leur appartenance au SIGERLy, plutôt qu'au SYDER dont la dimension rurale est plus marquée. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le SYDER a exprimé son désaccord par rapport à cette situation qui perpétue une anomalie qui n'a été que partiellement corrigée lors de la création de la métropole de Lyon avec le rattachement au SIGERLy de dix communes situées sur le territoire de la métropole sans qu'à l'inverse les huit communes situées dans le département du Rhône, ne lui soient rattachées.

5.2.2- L'objectif d'une unique autorité concédante départementale en matière d'électricité

L'article L. 2224-31 du CGCT incite à la mise en place d'une structure départementale de distribution d'électricité. Le modèle de concession élaboré au niveau national comporte d'ailleurs un mécanisme incitatif, de majoration du montant de la redevance dans ce cas de figure.

⁴² Ces huit communes sont : Brignais, Chaponost, Chasselay, Communay, Millery, Saint Symphorien d'Ozon, Ternay, Vourles.

L'existence de plusieurs autorités concédantes sur le territoire rhodanien est, de prime abord, non conforme à l'objectif de départementalisation et de rationalisation de l'organisation du service public de l'électricité. L'article L. 2224-31 du CGCT prévoit néanmoins une exception au principe de départementalisation en mentionnant que le statut d'autorité concédante pourra être exercé à terme par le département, par un syndicat de communes ou mixte sur l'ensemble du territoire départemental, ou par un *groupement de collectivités territoriales dont la population est au moins égale à un million d'habitants*.

Si cette disposition ne trouve pas à s'appliquer dans le cadre de l'organisation actuelle des autorités concédantes rhodaniennes, le SIGERLy serait en mesure de l'invoquer si la métropole lui transférait l'intégralité de sa compétence en matière de distribution d'électricité, y compris sur le territoire de la ville de Lyon. La population du syndicat mixte dépasserait alors le seuil d'un million d'habitants et ne serait plus soumise à l'obligation d'intégrer une structure départementale.

Si la métropole de Lyon devenait autorité concédante sur l'intégralité de son territoire, à la place du SIGERLy, elle ne pourrait en revanche bénéficier de la dérogation précitée. Elle constitue en effet une collectivité à statut particulier, et non un groupement de collectivités.

En l'état actuel des textes, elle ne pourrait pas davantage être considérée comme autorité départementale malgré sa qualité d'autorité concédante et le transfert de compétences du département du Rhône sur son territoire lors de sa création.⁴³

En effet, l'article L. 3611-7 du CGCT dispose que « *Dans la circonscription départementale du Rhône et sauf disposition contraire, les établissements publics, les établissements d'utilité publique, les ordres professionnels et les associations dont l'existence est prévue par la loi ou le règlement à l'échelle du département sont compétents sur l'ensemble du territoire du département du Rhône et de la métropole de Lyon* ». En l'absence de texte spécifique contraire, sous réserve de l'interprétation du juge, cet article implique que l'autorité départementale en matière de distribution d'électricité doit être entendu comme recouvrant l'ensemble du territoire du département du Rhône et de la métropole de Lyon.

Dans l'hypothèse où la métropole de Lyon assurerait le rôle d'autorité concédante sur son périmètre, et en l'état actuel des textes qui ne la reconnaît pas au même niveau que les départements en matière de distribution publique d'électricité, seule son adhésion au SYDER permettrait la mise en place d'une autorité départementale unique.

Jusqu'à présent les deux syndicats se sont montrés hostiles à cette option.

5.3- Conclusion intermédiaire sur la réorganisation des autorités concédantes de distribution publique d'électricité et de gaz

Sur le territoire de la ville de Lyon, la métropole exerce en propre sa compétence en matière de distribution publique d'électricité et de gaz et conclut ses propres contrats de concession. Celui-ci constitue donc une enclave au centre du périmètre du SIGERLy. L'examen des concessions a mis en lumière les similitudes des réseaux, de leurs conditions d'exploitation, et par conséquent le caractère artificiel d'une scission entre la ville de Lyon et le reste du territoire métropolitain, ce d'autant plus que les concessionnaires sont les mêmes dans les deux cas.

La mise en place d'une meilleure coordination entre la métropole et le SIGERLy, à travers la prise en compte dans leurs concessions respectives, d'indicateurs de suivi et de résultats consolidés à l'échelon du périmètre du syndicat et de la ville de Lyon, constitue une avancée. Elle demeure insuffisante pour aboutir à une véritable rationalisation des autorités concédantes sur le territoire métropolitain.

Deux hypothèses se dessinent dans cette perspective. La première serait l'élargissement du SIGERLy, et de ses concessions, à la ville de Lyon. Cette solution ne soulève pas de difficulté majeure mais irait à rebours du projet d'intégration métropolitaine telle que le prévoyait la

⁴³ Le territoire de la collectivité du département du Rhône a été réduit, à raison du détachement du bassin métropolitain.

création de la métropole de Lyon. La seconde option serait la reprise par la métropole de l'ensemble des compétences du SIGERLy. D'une mise en œuvre plus complexe, elle aboutirait à la disparition du syndicat au profit d'une seule structure de gestion sur le territoire métropolitain et tirerait pleinement les conséquences de l'attribution de la compétence de distribution publique d'électricité et de gaz à la métropole de Lyon.

Le précédent rapport d'observations définitives pointait aussi l'organisation fragmentée du service public de distribution publique d'électricité au niveau de l'agglomération lyonnaise et du département du Rhône. Ces insuffisances restent d'actualité, malgré certaines évolutions.

Ainsi, en 2021, le SIGERLy et le SYDER se répartissent toujours l'essentiel du territoire rhodanien en contradiction avec l'objectif de l'article L. 2224-31 du CGCT.

L'établissement d'une autorité organisatrice unique au niveau départemental en matière de distribution publique d'électricité dépendrait du choix opéré entre l'élargissement du SIGERLy et le transfert de compétences à la métropole.

6- LE CONSEIL EN ÉNERGIE PARTAGÉ

6.1- L'activité de conseil en énergie partagé

Le conseil en énergie partagé (CEP) est un service permettant de partager une compétence énergie entre plusieurs communes n'ayant pas la taille ou les ressources suffisantes pour s'en doter en interne. Il est développé avec le soutien de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui mutualise les compétences d'un conseiller spécialisé au sein d'une structure dite porteuse et à destination de l'ensemble des collectivités cibles adhérentes à cette structure. Le syndicat exerce cette activité depuis 2007.

La convention avec l'ADEME précise que ce n'est pas un service à but lucratif. L'ADEME fournit des outils, forme et anime le réseau de conseillers.

La convention prévoit que « *l'action du CEP doit également s'articuler avec les politiques « air-énergie-climat » intercommunales en vigueur sur son territoire de compétence* », et que le SIGERLy doit participer aux comités de pilotage du plan climat air énergie territorial (PCAET) du territoire à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) du Grand Lyon. Cette articulation entre les services de la métropole de Lyon et ceux du SIGERLy dans ce domaine semble peu lisible. Pour les communes qui ne font pas partie de la métropole, le syndicat « envisage de les accompagner pour la construction de leur PCAET » comme l'indique le rapport d'avancement communiqué en 2020 à l'ADEME.

Le syndicat dispose d'un service dédié pour cette activité qui compte 9 agents, soit près d'un quart de ses effectifs.

Les cinq niveaux de prestations fournies par le syndicat sont les suivants :

- ♦ niveau 0 : l'audit énergétique global à l'adhésion de la commune ;
- ♦ niveau 1 : le suivi des consommations et la valorisation des certificats d'économies d'énergie ;
- ♦ niveau 2 : la synthèse et l'analyse du bilan des consommations et les préconisations afférentes ;
- ♦ niveau 3 : la mise en place et le renouvellement des contrats d'exploitation des installations de chauffage (rédaction du dossier de consultation des entreprises et analyse des offres) et le suivi des contrats ;
- ♦ niveau 4 : les études (mise à jour de l'audit énergétique global, diagnostic bâtiment, études de faisabilité, ...), l'accompagnement de travaux, les prestations techniques (thermographiques, enregistrement de température, ...) et le suivi d'installations.

Les prestations sont réalisées par le personnel du syndicat mais aussi par des entreprises privées avec lesquelles le SIGERLy passe des marchés (pour les audits énergétiques globaux, la réalisation de diagnostics thermiques sur des bâtiments, pour les études de faisabilité et d'opportunité de contrats de performance énergétique, ...), soit parce que le syndicat ne

dispose pas de l'expertise technique pour certaines études complexes, soit lorsque sa charge de travail est trop importante.

57 communes sur les 66 adhérentes au SGERLY font appel à lui pour le conseil en énergie partagé, dont 38 sous conventions payantes. Les conventions qui étaient d'une durée de six ans jusqu'en 2018 sont passées à deux ans renouvelables deux fois un an à partir de 2019.

6.2- Le financement de l'activité de conseil en énergie partagé

Jusqu'en 2019, les prestations en CEP étaient assurées gratuitement par le syndicat. Ce n'est que par délibération du 19 décembre 2018, avec une mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2019, qu'il a fixé une grille de tarifs selon le type de prestation. Il justifie la mise en place de ces tarifs par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la baisse du financement des études énergétiques par l'ADEME et la Région, et la disparition d'un programme de certificat d'économies d'énergie (CEE) fin 2017, finançant en partie le service CEP.

Les conventions conclues avant 2019 sont encore « gratuites ». En outre, le service de base (niveau 0) restant gratuit, les communes qui conventionnent avec le SGERLY peuvent ne rien payer si elles ne font pas appel à des services payants, quand bien même elles auraient signé une convention payante.

Concrètement, seulement sept communes ont payé un tarif au SGERLY en 2020 pour les prestations de conseil en énergie partagé, pour un montant qui a atteint seulement 21 k€. Aucune n'a jusqu'à présent payé de tarif pour le niveau 4.

Tableau 9 : Dépenses et recettes de l'activité CEP

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses						
Frais de personnel	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
Participation aux frais de structure du syndicat	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
Prestations externes	74 252	40 750	13 212	44 280	56 486	126 038
Total dépenses	74 250	40 750	13 212	44 280	56 486	126 038
Recettes						
Tarifs						21 014
Subventions	35 359	53 443	0	24 228	49 200	112 532
Total recettes	35 359	53 443	0	24 228	49 200	133 546

Source : données SGERLY

À ce titre, le syndicat bénéficie de subventions de l'ADEME par le biais d'une convention datée du 29 juillet 2016⁴⁴, qui permet le financement partiel de deux postes de conseiller à hauteur de 282 k€ de dépenses éligibles sur trois ans, soit une subvention de l'ADEME de 108 k€ avec un plafond annuel de 18 k€ par ETPT. La convention prévoit que « *la cible privilégiée du dispositif est l'ensemble des communes de 2 000 à 10 000 habitants* ». Or, des communes comme Rillieux-la-Pape et Vénissieux ont signé des convention CEP.

Hors dépenses de personnel et participation aux frais de structure, l'activité CEP était déficitaire, sauf en 2016 et 2020 (cf. tableau ci-dessus). Ceci signifie, compte tenu des dépenses de personnel du service et des frais de structure, que cette activité est en fait largement financée par les autres activités du syndicat, ce qui ne devrait pas être le cas. Le syndicat a d'ailleurs indiqué que « *Le reste du coût du service CEP est couvert par l'ensemble des autres recettes du budget principal* ».

⁴⁴ Il n'y avait pas de convention auparavant.

Les opérations budgétaires et comptables liées au CEP ne sont pas retracées dans un budget annexe. D'ailleurs, les dispositions de l'article L. 5211-56 du CGCT⁴⁵ qui s'applique seulement aux syndicats mixtes fermés le prévoient.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé qu'il n'en voyait pas l'utilité dès lors qu'il considère que cette activité n'est qu'un accessoire aux compétences du syndicat en matière de distribution d'électricité et de gaz. Or, les recettes qu'il perçoit au titre de ces compétences sont composées exclusivement des redevances de concession dont l'objet n'est pas de financer ces prestations⁴⁶.

La chambre recommande au syndicat de mettre en place une comptabilité analytique des charges et des produits par compétence.

La chambre recommande également au SIGERLY de mettre en place un budget annexe pour les activités de conseil en énergie partagé afin de s'assurer qu'il ne les finance pas avec des revenus provenant de ses autres activités s'il était amené à proposer ce type de prestations à d'autres personnes que ses adhérents.

6.3- La contractualisation avec les communes en matière de conseil en énergie partagé

Comme indiqué supra, cette activité fait partie des activités partagées prévue à l'article 4.3 des statuts qui précisent qu'elle est limitée aux seuls adhérents et doit être conforme aux règles de la commande publique.

À la demande du syndicat, une étude juridique a été réalisée par un cabinet d'avocats en 2017 afin de savoir s'il pouvait maintenir cette activité pour les communes membres dans un cadre conventionnel avec un service de base gratuit et un service payant.

L'étude montrait que le syndicat avait la possibilité d'utiliser la mise à disposition de service⁴⁷ qui dans ce cas était restreinte aux seules communes membres. Cette option n'a pas été retenue. L'étude montrait également que le syndicat pouvait réaliser des prestations de service à titre onéreux mais à plusieurs conditions. Premièrement, il devait être expressément habilité à le faire ce qui nécessitait de modifier l'article 4.4 de ses statuts pour les communes non membres. Deuxièmement, les dépenses devaient être retracées dans un budget annexe. Troisièmement, un intérêt public devait justifier cette intervention. Quatrièmement, cette intervention devait demeurer ponctuelle et marginale. Cinquièmement, elle devait respecter les règles de la commande publique à moins d'appliquer les règles du « in-house » ou quasi-régie, fixées par l'article 17 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et désormais codifié aux articles L. 2511-1 et suivants du code de la commande publique⁴⁸. Cette dernière condition ne pourrait s'appliquer qu'aux communes membres. Pour les

⁴⁵ Article L. 5211-56 du CGCT : lorsqu'un EPCI assure une prestation de services pour le compte d'une collectivité, d'un autre EPCI ou d'un syndicat mixte, les dépenses afférentes sont retracées dans un budget annexe au budget visé aux articles L. 5212-18 à L. 5212-21, L. 5214-23, ou L. 5216-8 selon le cas. Les recettes du budget annexe comprennent le produit des redevances ou taxes correspondant au service assuré et les contributions de la collectivité ou de l'établissement au bénéfice duquel la prestation est assurée.

⁴⁶ cf. 3.4.2 sur la redevance de concession de distribution d'électricité et 4.3.2 sur la redevance de concession de distribution de gaz.

⁴⁷ Conformément aux dispositions de l'article L. 5721-9 du CGCT.

⁴⁸ Article L. 2511-1 du code de la commande publique : « Sont soumis aux règles définies au titre II les marchés publics conclus par un pouvoir adjudicateur, y compris lorsqu'il agit en qualité d'entité adjudicatrice, avec une personne morale de droit public ou de droit privé lorsque les conditions suivantes sont réunies :

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

2° La personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées soit par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle, soit par d'autres personnes morales que celui-ci contrôle, soit par ce pouvoir adjudicateur et d'autres personnes morales que celui-ci contrôle ;

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

Un pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. Ce contrôle peut également être exercé par une autre personne morale, qui est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur. »

communes non membres, l'étude indiquait que le syndicat avait la possibilité de faire application des règles des contrats de coopération entre personnes publiques visés à l'article L. 2511-6⁴⁹ du code de la commande publique.

Par ailleurs, l'étude précitée concluait que les conventions CEP conclues à titre onéreux avec les communes non membres du syndicat « *doivent être, par principe, à titre de sécurité juridique, considérées comme étant soumises aux règles de la commande publique, au-dessus du seuil de 25 000 euros* ».

Les statuts n'ont pas été modifiés pour en faire une compétence optionnelle contrairement à la préconisation de la commission CEP du 20 septembre 2017, et contrairement à celle de l'étude juridique précitée, sans que le syndicat n'y apporte d'explication. Dans ces conditions, ces prestations relèvent toujours des activités partagées citées à l'article 4.3 des statuts pour les communes membres et des activités annexes citées à l'article 4.4 des statuts pour les communes non membres.

Le syndicat devra donc réviser ses statuts s'il veut pouvoir proposer ce type de prestations à d'autres communes que ses membres puisqu'il souhaite développer cette activité auprès de communes qui ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire. Il devra également s'assurer qu'il respecte les règles de la commande publique ou de la coopération public-public s'il vient à contracter avec des communes non membres, le contrôle analogue ne pouvant s'appliquer dans ce cas.

En outre, en intervenant dans ce champ d'activité pour des communes non membres, le syndicat pourrait fausser la concurrence et porter préjudice aux entreprises du secteur. En effet, en l'absence de comptabilité analytique et au vu du déséquilibre entre les charges et les produits du syndicat pour cette activité (cf. supra), de forts doutes existent sur le fait qu'il fixe ses tarifs en fonction de l'ensemble de ses coûts directs et indirects⁵⁰. Or, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait la personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci⁵¹.

6.4- Conclusion intermédiaire sur le conseil en énergie partagée

Le SIGERLy propose à ses communes membres des prestations de conseil en énergie partagé qui sont en partie financées par des subventions publiques, notamment de l'ADEME.

Le syndicat ne dispose pas d'une comptabilité analytique ni d'un budget annexe qui permettraient de s'assurer qu'elles ne sont pas en partie financées par ses autres activités de service public ce qui semble être le cas.

Dans le cas où le syndicat souhaiterait proposer ces prestations à des communes non membres, il devrait alors s'assurer du respect des règles de la concurrence et de la commande publique.

7- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1- L'évolution des effectifs

Il ressort des données transmises par le SIGERLy que les effectifs ont progressé en fin de période sous revue, passant de 40,8 à 44,1 équivalents temps plein (ETP). Les créations de

⁴⁹ Article L. 2511-6 du code de la commande publique : « *Sont soumis aux règles définies au titre II les marchés publics par lesquels les pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entité adjudicatrice, établissent ou mettent en œuvre une coopération dans le but de garantir que les services publics dont ils ont la responsabilité sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun, lorsque les conditions suivantes sont réunies :*

1° La mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt général ;

2° Les pouvoirs adjudicateurs concernés réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par cette coopération. Ce pourcentage d'activités est déterminé dans les conditions fixées à l'article L. 2511-5 ».

⁵⁰ CE, avis, 8 novembre 2000, société Jean-Louis Bernard Consultants n° 222208.

⁵¹ CE, 31 mai 2006, n° 275531, Ordre des avocats au barreau de Paris.

postes sont essentiellement intervenues en 2019 et 2020. Les données figurant dans les états du personnel des comptes administratifs ont dû être fiabilisées en cours d'instruction ce qui démontre que les documents de suivi des effectifs, pourtant limités, sont perfectibles.

Le SIGERLy a souhaité étoffer ses services en matière informatique et de conseil en énergie partagé. Il a également souhaité requalifier ses emplois de catégorie C en emplois de catégorie B, et des emplois de catégorie B en emplois de catégorie A. L'évolution de la structure des effectifs reflète cette politique de gestion des ressources humaines. Ainsi les agents de catégorie A représentaient 21,4 % des agents en 2020 et les agents de catégorie B représentaient 52,4 % des agents en 2020, contre 13,5 % et 35,1 % en 2015.

Toutefois, cette démarche, en se concentrant en fin de période sous revue, a conduit à recruter un volume important d'agents non titulaires.

7.2- Les conditions de recours aux contractuels

La loi du 13 juillet 1983 et celle du 26 janvier 1984 portant droits et obligations des fonctionnaires permet à une collectivité de recruter des agents non-titulaires pour des emplois non permanents, notamment en cas d'accroissement temporaire d'activité. Il pose en revanche le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents. Trois dérogations permettent de déroger à ce principe⁵².

Le SIGERLy a recruté 37 agents non-titulaires pendant la période sous revue, essentiellement sur le fondement de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984. Le syndicat a recruté 11 agents sur le fondement de l'article 3-3 de la loi précitée dont six étaient encore en poste en 2020. La quasi-totalité de ces non-titulaires ont d'abord été recrutés pour un an (à raison d'un accroissement d'activité ou dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire) avant de se voir proposer un contrat pour une durée de trois années supplémentaires.

La proportion d'agents contractuels a plus que triplé depuis 2015 pour atteindre plus du quart des effectifs en 2020.

En réponse aux observations provisoires de la chambre l'ordonnateur a justifié ces recrutements d'agents non titulaires par le défaut de candidats titulaires en raison de la spécificité technique des métiers ce qui est corroboré par le profil des postes.

Le second facteur d'explication est le développement soutenu des interventions du SIGERLy en fin de période sous revue.

La programmation de l'activité syndicale repose sur la centralisation des demandes annuelles d'intervention formulées par les communes qui limite la visibilité quant à l'évolution pluriannuelle de l'activité du SIGERLy. En conséquence, ce dernier a eu recours à des contrats pour accroissement d'activité afin d'éviter d'ouvrir le recrutement d'agents sur emploi permanent de manière prématurée.

La chambre relève que ce mode de recrutement illustre les limites du mode de fonctionnement actuel du syndicat, privé de vision pluriannuelle (y compris en matière financière). La chambre rappelle la nécessité de privilégier un mode de recrutement favorisant les agents titulaires.

⁵² Les trois dérogations sont les suivantes :

- l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 : les emplois permanents des collectivités peuvent être occupés par des agents contractuels pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles. Les contrats ainsi établis sont conclus pour une durée déterminée et renouvelés dans la limite de la durée de l'absence de l'agent à remplacer ;
- l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 : le recrutement d'agents contractuels est autorisé pour faire face à une vacance d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Le contrat est conclu pour une durée inférieure ou égale à un an. Elle peut être prolongée, dans la limite de deux ans, lorsque, au terme de la durée fixée initialement, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir ;
- l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 autorise le recrutement d'agents contractuels lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, et pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que les agents contractuels sont accompagnés dans leur projet d'entrée dans la fonction publique par concours et qu'en 2021 trois d'entre eux qui en sont lauréats vont pouvoir être stagiaires. Par ailleurs, aucun contrat à durée indéterminée n'a été conclu.

7.3- Les emplois fonctionnels

Le SIGERLY s'est régulièrement doté d'un directeur général des services d'établissement public de 40 000 à 80 000 habitants. Il a été pourvu jusqu'en 2018 par un agent ayant le grade d'ingénieur en chef et donc répondant aux conditions de nominations fixées par le décret du 30 décembre 1987.

A la suite d'un audit interne, le Président du SIGERLY a décidé de décharger l'intéressé qui a demandé le bénéfice d'un congé spécial en application de l'article 99 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Eu égard au dossier de l'agent concerné⁵³, ce dernier a bénéficié d'un congé spécial depuis le 1^{er} septembre 2019 pour une durée maximale de cinq ans⁵⁴. En l'espèce, le congé spécial prendra fin au plus tard au 31 août 2024. Jusqu'à cette échéance, le SIGERLY est tenu d'assurer les rémunérations de l'intéressé pour un coût annuel de 50 000 €.

Cet état de fait et la proximité du renouvellement de l'exécutif syndical a poussé l'ancien ordonnateur à ne pas pourvoir le poste de DGS avant les élections municipales de 2020. Ce dernier a été de nouveau pourvu par le président actuel du SIGERLY à compter du mois de mai 2021.

7.4- L'emploi de personnes handicapées dans le personnel

L'article L. 5212-2 du code du travail fixe à un minimum de 6 % la proportion de personnes handicapées pour tout employeur public de 20 agents ou plus. Le SIGERLY n'atteint pas l'objectif fixé par la loi et verse donc une contribution au Fonds d'insertion des personnes handicapées (FIPH). Cette dernière s'est avérée stable pendant la période sous revue à hauteur de 3 900 € par an⁵⁵.

7.5- Le régime indemnitaire

7.5.1- La mise en place du RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a instauré un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) avec pour objectif de rationaliser et simplifier les différents régimes indemnitaires. Initialement introduit puis généralisé à la fonction publique d'État, il a été progressivement transposé à la fonction publique territoriale. Les modalités de mise en œuvre de ce nouveau régime indemnitaire sont définies dans la circulaire du 5 décembre 2014.

Le syndicat a mis en place le RIFSEEP par délibération successives du 7 décembre 2016, 8 février 2017 et 9 décembre 2020, pour les différentes filières de ses agents au fur et à mesure que les corps équivalents de la fonction publique de l'État (FPE) en bénéficiaient. Les

⁵³ Le congé spécial est accordé « de droit » au fonctionnaire déchargé de fonction qui en fait la demande qui remplit les conditions cumulatives suivantes :

- être à moins de 5 ans de son âge d'ouverture du droit à une pension de retraite ;
- compter au moins 20 ans de services civils valables pour le calcul des droits à pension.

La condition d'occupation de l'emploi depuis 2 ans au moins ne s'applique pas dès lors qu'il s'agit d'une décharge de fonction. En l'espèce, l'agent concerné occupait son emploi de DGS depuis plus de deux ans.

⁵⁴ Le fonctionnaire qui a obtenu un congé spécial de droit est mis à la retraite, au plus tard, à la fin du mois au cours duquel il réunit les conditions requises pour obtenir une pension à jouissance immédiate à taux plein.

⁵⁵ Les effectifs réduits du syndicat peuvent constituer une difficulté pour atteindre les objectifs légaux en matière d'emploi des personnes handicapées. Toutefois, le syndicat peut s'acquitter de son obligation par :

- la sous-traitance avec des entreprises employant des travailleurs handicapés ;
- des dépenses liées à l'insertion professionnelle des personnes handicapées ;
- des dépenses d'aménagement des postes de travail effectué pour maintenir dans leur emploi les agents reconnus inaptes à l'exercice de leur fonction.

agents du SIGERLy relevant des corps techniques (techniciens et ingénieurs) ont été les derniers intégrés au RIFSEEP en toute fin de période sous revue. L'ancien régime indemnitaire a donc intégralement été remplacé à compter du 1^{er} janvier 2021.

Les délibérations précitées du SIGERLy ont instauré la part obligatoire du RIFSEEP, dénommée indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)⁵⁶. Les montants adoptés respectent les plafonds réglementaires.

Par ailleurs, le SIGERLy a instauré la seconde part, facultative, du RIFSEEP, c'est-à-dire le complément indemnitaire annuel (CIA)⁵⁷. Le CIA est destiné à rémunérer la valeur professionnelle de l'agent et sa manière de servir (investissement, capacité à travailler en équipe...). Elle ne l'a cependant pas mis en œuvre à ce jour.

Au vu de la décision du Conseil constitutionnel n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, le SIGERLy ne respecte pas la réglementation en s'abstenant de verser le CIA, alors même qu'il figure dans les délibérations, d'abord l'instaurant le 16 septembre 2016 puis le généralisant en février 2017 et décembre 2020.

Sur ce point, la chambre invite le SIGERLy à introduire une véritable modulation et à lier le montant du CIA à l'évaluation annuelle de chaque agent. L'ancien ordonnateur précise que la mise en place effective du CIA a été retardée par l'absence de directeur général des services chargé de piloter le projet, à compter de 2019.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en conformité le régime indemnitaire notamment sur le volet CIA.

7.5.2- La persistance d'une prime annuelle

De 2015 à 2020, le syndicat a attribué à ses agents une prime de fin d'année. Cette prime présente la particularité de déroger au principe de parité avec les agents de la fonction publique d'État. Son versement s'appuie sur l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 qui a maintenu les avantages collectivement acquis pour les collectivités qui les avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Cette disposition a été complétée par l'article 70 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique, obligeant les collectivités à intégrer dans leurs budgets les avantages acquis visés à l'article 111 précité.

Pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et être inscrits au budget de la collectivité. Passé cette date de publication, conformément aux deux principes énoncés ci-dessus, les collectivités locales n'ont plus la possibilité de créer ce type de prime.

En outre, la décision décidant l'octroi de la prime par référence à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 doit se présenter sous la forme d'une délibération du comité syndical.

Le SIGERLy a produit une délibération du 26 septembre 1995 intégrant au budget de la commune la prime dite « de fin d'année » versée aux agents du syndicat par le Comité des œuvres sociales de la COURLY depuis 1983.

Le mode de calcul initial de la prime annuelle, confirmé par délibération du 5 octobre 2000, repose sur « *la référence à l'échelon 1^{er} de l'échelle 2 auquel s'ajoute l'indemnité de résidence.* »

Cette formulation s'avère imprécise et fait référence à une échelle indiciaire anciennement en vigueur⁵⁸. Ce constat démontre la fragilité du dispositif de liquidation de la prime concernée.

⁵⁶ L'IFSE valorise d'une part le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, et l'expérience professionnelle de l'agent c'est-à-dire de la connaissance acquise par la pratique.

⁵⁷ Le CIA est destiné à rémunérer la valeur professionnelle de l'agent et sa manière de servir (investissement, capacité à travailler en équipe...).

⁵⁸ Après vérification auprès des services et consultation des bulletins de salaire, l'échelle effectivement retenue est le premier échelon de la grille indiciaire de la fonction publique (catégorie C).

Au-delà de cette lacune, la persistance de la prime annuelle paraît anachronique. En effet, la mise en place du RIFSEEP est l'occasion de rationaliser le régime indemnitaire et par conséquent d'intégrer l'ensemble des primes, dont la prime annuelle issue d'un dispositif dérogatoire.

Cette simplification pourra passer par l'incorporation de la prime annuelle à l'IFSE ou au CIA, si le SIGERLy souhaite lier davantage la rémunération aux résultats professionnels de chaque agent.

7.6- Les avantages en nature

Le SIGERLy ne dispose pas de logement de fonction, ni de véhicule de fonction.

Il dispose de véhicules de services. Certains agents bénéficient du fait des conditions de déplacement qu'imposent leurs fonctions, d'un droit de remisage à domicile. Cette faculté résulte d'une décision annuelle du Président pour chaque agent concerné. Toutefois, cette dernière n'est pas formalisée sous la forme d'un arrêté. Le SIGERLy s'est engagé à davantage formaliser les décisions autorisant le remisage à domicile à l'avenir.

7.7- Le temps de travail

7.7.1- L'obligation annuelle du temps de travail

Le SIGERLy a transmis la délibération du 12 décembre 2007 portant approbation du protocole d'accord relatif au temps de travail ⁵⁹.

Par délibération du 10 juin 2008, le SIGERLy a réduit d'une unité le nombre de jours de RTT dans le cadre de la mise en place de la journée de solidarité. Les agents choisissant un cycle de travail sans jour de RTT doivent effectuer 7 heures « complémentaires » afin d'atteindre 1607 heures sur l'année.

Aucun jour de congé supplémentaire n'est attribué au-delà des jours de congés légaux.

Il résulte de ce qui précède que le SIGERLy se conforme strictement aux dispositions en vigueur en matière de temps de travail.

Le régime des autorisations spéciales d'absence est proche de celui pratiqué au sein de la fonction publique d'État et n'appelle pas d'observation particulière.

7.7.2- Les heures supplémentaires

Le nombre d'heures supplémentaires comptabilisées et indemnisées au sein des effectifs du SIGERLy s'avère limité, soit 1200 heures depuis 2016 pour un montant cumulé de moins de 20 000 €. Le plafond réglementaire de 25 heures mensuelles est par ailleurs respecté. L'indemnisation des heures supplémentaires est versée aux agents en contrepartie d'un service effectif validé, par le syndicat, et n'est pas utilisée comme un moyen de verser au personnel syndical un complément de rémunération irrégulier.

Toutefois, l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 prévoit que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur, de moyens de contrôle automatisés des heures supplémentaires accomplies. Un décompte déclaratif contrôlable n'est suffisant que pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que pour les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à 10 (article du 2 décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002). En dehors de ces cas particuliers, le versement d'IHTS revêt un caractère irrégulier.

⁵⁹ Trois cycles de travail sont proposés aux agents du syndicat :

- le premier de 35 heures par semaine sans jour de réduction du temps de travail ;
- le second de 37h30 par semaine avec l'attribution de 15 jours de RTT ;
- le dernier de 39 heures par semaine avec l'attribution de 23 jours de RTT.

La chambre invite le syndicat à automatiser la comptabilisation des heures travaillées. Le SIGERLy observe que la quasi-totalité des heures supplémentaires réalisées relève des agents chargés de l'éclairage public et notamment des interventions nocturnes pour lesquels un forfait d'heures leur est appliqué et qui ne donnerait en tout état de cause pas lieu à pointage.

7.8- L'absentéisme

En application de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, l'autorité territoriale doit présenter au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité. L'arrêté ministériel du 24 juillet 2013 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité prévoit que cette dernière doit fournir des informations relatives aux absences au travail. L'article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a rendu cette obligation désormais annuelle. Le SIGERLy ne s'est pas conformé à cette obligation réglementaire.

Le syndicat avance que cette absence de bilan social résulte du choix du centre gestion (CDG) de la fonction publique territoriale du Rhône, auquel il est affilié, de ne pas établir un tel document. Selon le SIGERLy, le CDG a motivé ce refus en considérant que ses effectifs étaient trop restreints et non représentatifs. À la suite de ce refus, le syndicat a cessé de transmettre des données nécessaires à l'établissement d'un bilan social.

Toutefois, le SIGERLy indique que la production de ce document sera à nouveau abordée dans le cadre de la réflexion en cours portant sur la stratégie en matière de ressources humaines.

Le syndicat a néanmoins produit un tableau de suivi de l'absentéisme couvrant la période 2015 à 2020. Ce dernier montre un absentéisme faible comme l'illustre un taux d'absentéisme pour maladie ordinaire toujours inférieur à 2 %.

7.9- Les indemnités des élus

Par délibération du 14 mai 2014, le SIGERLy a voté les indemnités dont bénéficiaient le président et les vice-présidents ⁶⁰.

Le SIGERLy a adopté la rémunération maximale prévue pour les établissements de plus de 200 000 habitants considérant que la population cumulée de ses membres dépassait ce seuil.

Une fois la métropole de Lyon devenue membre du SIGERLy, celui-ci est devenu un syndicat mixte ouvert. Il a modifié en conséquence ses statuts et les conditions d'indemnisation de ses élus.

Par délibérations du 15 juin 2016 et du 16 septembre 2020, le comité syndical a fixé les indemnités de son président et de ses vice-présidents en application des articles R. 5723-1 et L. 5721-8 relatifs aux syndicats mixtes ouverts restreints. Le syndicat a maintenu la référence aux indemnités maximales autorisées pour les établissements de 200 000 habitants et plus.

Les montants arrêtés à cette occasion et applicables depuis sont à strate de population identique, moitié moins élevés que ceux déjà en vigueur pour les syndicats intercommunaux et syndicats mixtes fermés⁶¹.

Les indemnités attribuées par le SIGERLy à ses élus respectent donc le cadre légal et n'appellent pas d'observation.

⁶⁰ Il s'est fondé sur les articles L. 5211-12 du CGCT et R. 5211 12 du CGCT fixant les indemnités maximales applicables aux syndicats intercommunaux en fonction de leur population. Le SIGERLy ne comptait en effet que des communes membres, la métropole de Lyon n'ayant pas encore été créée.

⁶¹ En effet, ce barème prend en compte le fait que, pour les syndicats mixtes ouverts restreints, la strate de population servant de base de calcul aux indemnités de fonction est nécessairement plus élevée que celle utilisée pour les syndicats mixtes fermés, dans la mesure où peuvent figurer parmi ses membres le département et/ou la région.

7.10- Conclusion intermédiaire sur les ressources humaines

Les effectifs du SIGERLy ont progressé de 8 % depuis 2015, pour atteindre 44,1 ETP en fin de période sous revue. Cette progression résulte d'une hausse des interventions du syndicat à la faveur du développement de l'éclairage public, de ses capacités en matière informatique et du conseil en énergie partagé.

Eu égard aux profils techniques recherchés et à une phase de recrutement concentrée en fin de période, le syndicat a accru son recours aux agents non-titulaires (près du quart des effectifs en 2020). Si ces recrutements sont conformes aux textes en vigueur, la chambre relève qu'ils ont été fréquemment motivés par un accroissement temporaire d'activité.

Cette pratique résulte du mode de fonctionnement du syndicat, dont l'activité est définie par compilation annuelle des demandes communales en matière d'éclairage et de dissimulation des réseaux. L'absence de perspective pluriannuelle a conduit le SIGERLy à recruter des agents non-titulaires dans l'attente de la confirmation de la pérennité du besoin. Ce préalable pourrait être évité si le syndicat définissait lui-même ses orientations sur plusieurs exercices.

Le régime indemnitaire, reposant sur le RIFSEEP, devrait être actualisé en versant de manière effective le complément indemnitaire annuel et en intégrant la prime annuelle.

Le temps de travail respecte quant à lui le seuil légal de 1607 heures. L'absentéisme s'avère très faible.

8- LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1- L'organisation de la commande publique

Le processus de commande publique diffère selon que le besoin, objet de la passation d'un marché public, est exprimé par les communes membres du SIGERLy ou par le syndicat.

En ce qui concerne les compétences d'éclairage public et de dissimulation des réseaux, les services du syndicat sollicitent par courrier les communes afin de les interroger à propos de travaux qu'elles souhaitent réaliser sur leur territoire et qui donneront lieu à la passation de marchés ou marchés subséquents à des accords cadre en cours. Le SIGERLy réalise un chiffrage des travaux qui est soumis à la validation de la commune intéressée. En cas d'accord, le SIGERLy lance une consultation ou une commande en fonction de la forme du marché.

En ce qui concerne les besoins propres aux services du syndicat, ces derniers sont recensés et référencés dans le cadre d'une nomenclature des fournitures et services à l'initiative du service des marchés publics. La commande est ensuite validée ou non par le président ou le bureau. Le service demandeur lance alors la consultation avec l'appui du service des marchés publics.

Ce dernier a également favorisé l'émergence de bonnes pratiques, telle que la mise en place de sous-critères y compris pour les marchés en procédure adaptée et de grilles d'appréciation pour les marchés inférieurs au seuil de 25 000 €⁶² (sous une forme allégée). Pour ce type de marché, la consultation de trois entreprises préalablement à leur signature est requise.

La signature du marché relève du président qui dispose d'une délégation pour prendre toute décision pour les marchés de fournitures, de services et pour les marchés de travaux inférieurs à 1 M€. Il doit recueillir l'autorisation du bureau pour les marchés supérieurs à ces seuils.

Le SIGERLy dispose d'un profil acheteur sur une plateforme numérique lui permettant de dématérialiser les différentes étapes de ses procédures de passation. Le SIGERLy n'adhère pas actuellement à la plate-forme mutualisée des marchés publics mise en place par la métropole de Lyon.

⁶² Passé à 40 000€ en 2020.

Au regard de ce qui précède, l'organisation de la commande publique soulève deux observations. La première est la validation formelle par les communes membres du chiffrage des marchés, ce qui démontre leur forte intervention dans le fonctionnement du SIGERLy.

L'ancien ordonnateur explique que cette pratique a été mise en place afin de sécuriser la dépense et de prévenir des demandes de travaux supplémentaires de la part des communes pouvant aboutir à la conclusion d'avenants.

Néanmoins, la chambre relève que cette pratique ne doit pas entrer en contradiction avec un transfert plein et entier de la compétence des communes au SIGERLy et avec la nécessité de disposer d'une stratégie propre et pluriannuelle y compris en matière d'achat public.

Par ailleurs, les documents internes de cadrage du processus de commande publique restent perfectibles. Ainsi, la nomenclature des achats n'a été mise en place que tardivement par le SIGERLy, en 2019. Elle continue donc à évoluer. Le peu de recul dont le syndicat dispose sur son utilisation ne lui a pas permis de revoir sa politique d'achat ou de procéder à des regroupements d'achats pertinents.

Enfin, si le service des marchés respecte les procédures de passation, il n'existe pas à l'heure actuelle de guide interne recensant les textes en vigueur et les pratiques mises en place par le syndicat. Ce dernier était en cours d'élaboration à la fin du contrôle ce qui devait aboutir à son adoption par le bureau du syndicat en décembre 2021.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'actuel ordonnateur a fait part de sa volonté de mettre en œuvre en 2022 une démarche d'achat durable vertueuse écologiquement et socialement.

8.2- La mise en œuvre des procédures de passation

La chambre a examiné les modalités de mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des marchés publics au regard des dispositions réglementaires et des règles édictées par le document interne précité. À cette fin, un échantillon de neuf marchés publics a été élaboré afin de bénéficier d'un aperçu sur l'ensemble de la période sous revue, sur les différents types de procédures utilisés (formalisées ou non) et sur les montants les plus significatifs.

Les contrôles opérés ont permis de confirmer le respect du cadre réglementaire en vigueur. Le choix du type de procédure pour chaque marché contrôlé n'appelle pas d'observation. Les modalités de publicité et de réception des offres outre leur régularité ont permis de recueillir un nombre d'offres suffisant et de permettre une véritable mise en concurrence.

Sur ce dernier point, le SIGERLy relève que certains secteurs d'activité (éclairage public...) soulèvent des difficultés en raison des positions dominantes de quelques grands groupes industriels. Le syndicat a néanmoins tenté de favoriser la concurrence par le découpage géographique retenu lors de l'allotissement ou par la fixation d'un nombre maximum de lots attribués par prestataire, conformément à l'article L. 2113-10 du code de la commande publique. Ces mesures constituent effectivement des bonnes pratiques.

Le choix du lauréat s'est effectué sur la base de critères explicites, pondérés, cohérents avec l'objet du contrat. La retranscription de l'analyse des offres garantit de manière générale la transparence nécessaire. Toutefois, concernant le principal marché contrôlé (montant estimatif de 35,5 M€), l'analyse de cas servant de base à l'appréciation de la valeur technique des offres par la CAO n'a pas été communiquée par le syndicat.

L'exécution des contrats, et plus particulièrement la passation des avenants, s'avère conforme aux prescriptions du code de la commande publique et de la jurisprudence existante, notamment en ce qui concerne le non bouleversement de l'économie du marché initial.

8.3- Conclusion intermédiaire sur la commande publique

L'organisation de la commande publique du SIGERLy est marqué par une forte intervention des communes dans le processus de passation des marchés, ces dernières validant le

chiffage estimatif et l'engagement de la procédure ce qui apparaît contraire au principe de transfert des compétences et à la nécessité de disposer d'une stratégie propre et pluriannuelle y compris en matière d'achat public.

Par ailleurs, le cadrage général des procédures reste perfectible. La nomenclature des achats n'a été mise en place que tardivement en toute fin de période sous revue.

Ces différents points n'ont pas empêché le syndicat de respecter les textes applicables en matière de marchés publics. Les modalités de publicité et d'analyse des offres ont ainsi permis de garantir une réelle transparence et mise en concurrence effective des candidats.

9- L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

9.1- L'information budgétaire et financière

9.1.1- La structure budgétaire

De 2015 à 2019, le SYGERLY a adopté un budget principal et trois budgets annexes, à caractère industriel et commercial, portant respectivement sur les installations photovoltaïques, le réseau de chaleur de la Tour de Salvagny et le réseau de chaleur de Sathonay Camp. Ces deux derniers budgets annexes ont été supprimés en 2020 à raison du transfert des services sur lesquels ils portaient à la métropole de Lyon.

Compte-tenu des masses financières en jeu, et de la disparition de deux budgets annexes en 2020, l'analyse financière ne porte que sur le budget principal.

9.1.2- L'affectation du résultat

Les résultats des comptes administratifs sont conformes aux comptes de gestion édités par le comptable public.

L'affectation du résultat lors du vote du budget supplémentaire annuel voté par le SIGERLY a respecté les prescriptions du CGCT⁶³.

9.1.3- La programmation budgétaire

9.1.3.1- Les débats et rapports d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT impose aux maires des communes de 3 500 habitants et plus, de présenter au conseil municipal, « *dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires* ». Cette obligation est applicable aux syndicats mixtes par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT.

Le DOB constitue une formalité substantielle dans le processus d'adoption des budgets et a pour objet d'éclairer le vote des élus en leur donnant, en temps utile, les informations nécessaires afin qu'ils soient en mesure d'exercer effectivement leur pouvoir de décision.

En l'espèce, le SIGERLY a effectivement organisé un débat lors de chaque exercice. La convocation à ces débats s'est accompagnée d'une note explicative préparatoire comme le prévoit l'article L. 2121-12 du CGCT. Le syndicat a également respecté le délai légal maximum de deux mois entre la tenue du DOB et le vote du budget.

Le rapport d'orientations budgétaires (ROB) comporte une analyse rétrospective, les perspectives pour le projet de budget et les informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée. Il distingue sur ce dernier point la dette due au SYDER du reste de l'encours. Les perspectives pluriannuelles sont en revanche absentes du ROB, qui

⁶³ L'article R. 2311-12 du CGCT prévoit que l'excédent de fonctionnement cumulé est affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture de l'exercice précédent. Ce besoin est défini par l'article R. 2311-11 du CGCT comme le solde d'exécution de la section d'investissement corrigé des restes à réaliser.

ne mentionne ni de programme d'investissement envisagé, ni les objectifs poursuivis par le syndicat en matière de niveau d'autofinancement à moyen terme. Le syndicat estime sur ce point, qu'en l'absence d'engagement pluriannuel formel (AP-CP) et de PPI, son débat d'orientations budgétaires ne saurait porter sur les perspectives pluriannuelles.

Cette interprétation n'apparaît pas conforme à l'esprit des dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT dont l'objectif est, a minima, d'inviter les collectivités territoriales et leurs établissements à étudier leur trajectoire financière à moyen terme. Le SIGERLy doit donc être en mesure d'aborder cette question et d'établir les grandes tendances en matière de fonctionnement et d'investissement du syndicat pour les années à venir. Cette démarche impliquera de revoir le mode de programmation des investissements du syndicat (cf. infra).

L'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), a par ailleurs introduit de nouvelles obligations pour les communes et les EPCI de plus de 10 000 habitants. Ainsi, le ROB doit désormais fournir les données suivantes relatives au personnel :

- ♦ la structure des effectifs ;
- ♦ les éléments sur la rémunération, tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;
- ♦ la durée effective du travail dans la commune.

Le SIGERLy ne remplit que partiellement cette obligation, à défaut de préciser les éléments précités sur le régime de rémunération.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué vouloir améliorer l'information figurant dans le ROB.

9.1.3.2- *La programmation et l'exécution budgétaire*

Le niveau d'exécution des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement pendant la période sous revue s'avère globalement satisfaisant, avec respectivement 99 % et 92 % de réalisation (cf. annexe).

L'exécution prévisionnelle des recettes d'investissement l'est également avec 85 % de réalisation.

Le constat diffère en revanche pour les dépenses réelles d'investissement. Le niveau de réalisation des dépenses d'équipement moyen pendant la période sous revue s'est établi à 53 %, et à 65 % en ce qui concerne les dépenses réelles d'investissement. Ce niveau apparaît perfectible et ce d'autant plus que les recettes destinées à financer ces dépenses sont effectivement mobilisées.

De manière générale, le programme d'investissement du syndicat résulte essentiellement de la centralisation des programmations des communes, qui disposent donc de l'initiative en matière d'investissement.

En ce qui concerne la compétence éclairage public, des plans pluriannuels d'investissement (PPI) concernant la suppression des sources à vapeur de mercure se sont majoritairement achevés antérieurement ou au début de la période sous revue. Si le SIGERLy a également élaboré des PPI dédiés à la réduction de la consommation d'énergie, ils ont été conçus à la maille communale, proposés à chaque commune intéressée et validée par elle. Ce type de plan n'a été en vigueur que sur le territoire de six communes.⁶⁴

S'agissant de la compétence de dissimulation coordonnée des réseaux, le SIGERLy ne réalise pas de plan pluriannuel d'investissement, étant tributaire des « commandes » des communes qui ne sont pas toutes dotées d'une vision pluriannuelle de leurs investissements.

Dans cette configuration, le SIGERLy fait, de facto, office de prestataire de service. Ce mode de pilotage ne favorise ni la définition d'une stratégie d'ensemble, ni l'élaboration de

⁶⁴ Saint-Fons, Fontaines-sur-Saône, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, Décines, Ternay et Chaponost.

projections pluriannuelles.

L'ancien ordonnateur souligne que la mise en œuvre des investissements programmés dépend également des décisions de travaux de la métropole de Lyon, avec lesquelles il doit composer. Le SIGERLy et la métropole se coordonnent en effet systématiquement pour les travaux nécessitant l'ouverture de tranchées. Ce facteur impacte nécessairement la réalisation des dépenses budgétées.

Le syndicat souligne par ailleurs qu'une grande partie de ses opérations de travaux est de nature pluriannuelle. En conséquence, il est tenu d'engager budgétairement des montants qui ne sauraient être réalisés intégralement sur l'exercice budgétaire concerné.

Afin d'améliorer le niveau d'exécution de ses dépenses d'équipement, la chambre recommande au syndicat de développer une programmation pluriannuelle de ses investissements propre et de l'inscrire dans le cadre d'un dispositif d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP-CP).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé qu'il travaillait avec les communes, à la mise en place d'une PPI en lien avec celles des communes et de la Métropole et qu'elle sera mise en œuvre avec des outils comptables et budgétaires tels que la gestion par autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

9.1.4- Les annexes aux comptes administratifs

Les informations figurant aux annexes des comptes administratifs sont encadrées par la nomenclature M14. Ces dernières ont vocation à garantir une information suffisante du conseil syndical sur les principaux aspects financiers de la situation de la collectivité.

Le SIGERLy a produit de manière globalement satisfaisante les annexes réglementairement requises.

Tel n'est pas le cas de l'état de la dette. En effet, si le montant des dettes en euro (compte 1641) est correctement renseigné, celui des « autres dettes » ne l'est pas. Or, ce dernier représente une part conséquente de l'endettement syndical (15 % en 2020), en raison notamment des engagements financiers contracté par le SIGERLy envers le SYDER. Il importe donc que l'état de la dette soit à l'avenir corrigé afin de rendre compte de manière exhaustive de l'endettement du SIGERLy.

9.2- La fiabilité des comptes

9.2.1- Le rattachement des charges et des produits

Le SIGERLy pratique le rattachement de ses produits et de ses charges. En matière de dette, la collectivité enregistre effectivement les intérêts courus non échus au compte dédié.

Le niveau des charges rattachées est passé de 9,9 % à 19,5 % en 2020, ce qui constitue un niveau particulièrement élevé. La hausse est intervenue à compter de 2018 et de l'élargissement du périmètre du SIGERLy⁶⁵.

⁶⁵ Le SIGERLy avance deux facteurs qui expliquent la majeure partie des montants rattachés.

En matière de maintenance d'éclairage public, le service fait du dernier trimestre de l'année en cours ne donne lieu à facturation que lors de l'année suivante. L'adhésion de huit nouvelles collectivités non métropolitaines et le transfert de la compétence éclairage par les communes de Givors et de Décines au SIGERLy à compter de 2018, ont eu un impact important sur le niveau de rattachement. Ce dernier est passé de 680 000 € en 2017 à 980 000 € en 2020, soit le tiers des charges d'entretien et de maintenance constatées. Par ailleurs, le syndicat a lancé en 2018 une opération de géoréférencement des réseaux d'éclairage public, engageant 500 000 € par an dès 2019. Le service est fait en cours d'exercice mais la facturation intervient l'année suivante. Ce poste de rattachement devrait néanmoins diminuer lorsque la première phase de référencement du parc existant sera achevée.

Tableau 10 : Rattachement des produits et des charges

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges rattachées	755 214	654 327	856 508	1 564 405	1 414 773	2 017 874
Dont fournisseurs	755 214	642 927	856 508	1 564 335	1 410 251	2 017 749
Produits rattachés	31 680	30 542	21 017	0	49 200	49 200

Source : comptes de gestion

9.2.2- Les restes à réaliser

Les communes ont l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement des dépenses en application de l'article L. 2342-2 du CGCT. Dans ce cadre, elles doivent dresser un état détaillé des restes à réaliser, c'est-à-dire des dépenses engagées non mandatées et des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

Il ressort des comptes administratifs que le SIGERLy procède effectivement à cette inscription. Les vérifications opérées par la chambre pour l'exercice 2020 n'ont pas mis en lumière de lacune significative.⁶⁶

9.2.3- Les opérations patrimoniales

9.2.3.1- La tenue de l'inventaire

Selon les prescriptions de la nomenclature budgétaire et comptable M14⁶⁷, le syndicat est tenue d'établir un inventaire physique et un inventaire comptable de ses immobilisations. Le trésorier du syndicat tient également un état de l'actif annuel portant sur ce même patrimoine. L'ensemble de ces documents doit être concordant.

Le SIGERLy tient un inventaire physique et un inventaire comptable. L'inventaire physique produit est néanmoins limité aux immobilisations acquises ou réalisées directement par le SIGERLy (essentiellement les moyens dédiés au siège du syndicat). Le syndicat a également indiqué disposer d'un inventaire physique de son réseau d'éclairage public sous la forme d'une base de données en cours de modification depuis le lancement d'une opération de géoréférencement en 2018.

L'inventaire comptable est cohérent avec l'état de l'actif du comptable. Il existe une différence entre la valeur nette comptable des deux documents mais cette dernière est limitée à 1 % du montant total. Elle provient notamment de la non prise en compte dans l'inventaire comptable des créances sur les autres établissements publics (2,7 M€).

Tableau 11 : États patrimoniaux

En euros	Valeur nette comptable
Inventaire	246 000 441
État de l'actif	243 487 249

Source : État de l'actif comptable 2018 – Inventaire comptable 2018

Le SIGERLy précise que l'adhésion de nouvelles communes à la compétence éclairage public (communes antérieurement membres du SYDER, ainsi que Givors et Décines-Charpieu) est à l'origine de difficultés comptables persistantes. Ainsi, des procès-verbaux ont été établis et transmis aux communes, mais certaines données comptables n'ont pas été validées par ces dernières. En effet, des désaccords sont intervenus quant à l'étendue du patrimoine communal restitué par le SYDER. Des réunions de travail ont été lancées en 2021 sur ce sujet.

Un autre point pose problème. L'inventaire comptable communiqué fait apparaître 74,5 M€ au compte 241 « immobilisations mises en concession ». Or, ce montant n'est pas cohérent avec les données relatives au patrimoine concédé à Enedis et GRDF.

⁶⁶ Une seule pièce justificative manquante pour un montant de 114 700 € sur un total de 6,8 M€ de restes à réaliser en dépenses examinés et 9,3 M€ en recettes de fonctionnement.

⁶⁷ Cf. également le guide comptable des opérations patrimoniales du Comité national de fiabilité des comptes locaux.

Ainsi, les données fournies par Enedis et GRDF font apparaître un patrimoine concédé d'une valeur nette comptable respective de 510 M€ et de 227 M€. Le SIGERLY précise sur ce point que seules figurent au compte 241 les immobilisations qu'il a réalisées lui-même et mises à disposition du concessionnaire. Les biens réalisés par les concessionnaires en matière de distribution de gaz et d'électricité sont exclusivement inventoriés par ces derniers.

Or, les biens concédés, entendus comme biens de retour, appartiennent à l'autorité concédante dès leur acquisition ou leur réalisation par le concessionnaire, sans que la rédaction ou non d'un procès-verbal d'incorporation ait une incidence.⁶⁸ Ils doivent être pris en compte dans l'inventaire comptable du SIGERLY pour offrir une image exacte de l'étendue de son patrimoine.

Si le régime juridique applicable aux concessions de gaz et d'électricité se distingue sur certains aspects de celui des délégations de service public de droit commun, ce n'est pas le cas en matière de propriété des biens concédés. L'article L. 322-4 du code de l'environnement confirme que la propriété du réseau concédé ressort bien du concédant.⁶⁹ L'article L. 2224-31 du CGCT précise à cet égard que le concessionnaire (Enedis) adresse annuellement un inventaire des biens de retour, des biens de reprise et des biens propres affectés à l'exploitation du réseau.

En ce qui concerne le moment de l'intégration des biens de retour à l'inventaire comptable du concédant, il intervient au plus tard à l'expiration de la concession. La conclusion d'une nouvelle concession, ne fait pas obstacle à cette démarche. En l'occurrence, le SIGERLY aurait dû procéder à la mise à jour de son inventaire lors du renouvellement de la concession de distribution de gaz en 2020.

De telles lacunes dans la connaissance du patrimoine des concessions de distribution publique de gaz et d'électricité pourraient constituer un frein à l'arrivée de nouveaux opérateurs, en cas d'ouverture à la concurrence.

En conséquence, la chambre recommande d'intégrer dans l'inventaire du syndicat les biens réalisés par les concessionnaires des réseaux de distribution d'électricité et de gaz, dont le SIGERLY est propriétaire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué souscrire à cette recommandation dans son principe mais être confronté à des questions comptables que poserait sa mise en œuvre.

Il souligne la difficulté d'interpréter les instructions comptables en l'absence d'avis explicite du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) sur ce point. Par ailleurs, les données comptables transmises par les concessionnaires nécessiteraient également d'importants retraitements⁷⁰.

L'intégration de l'ensemble du patrimoine comptable concédé nécessite effectivement un important travail de mise en cohérence des différentes données patrimoniales et comptables. Il importe néanmoins que le SIGERLY l'ait achevé lors du futur renouvellement de la concession de distribution d'électricité.

9.2.4- L'intégration des immobilisations

Selon la nomenclature M14, les immobilisations corporelles en cours (compte 23) doivent être intégrées aux immobilisations corporelles (compte 21) dès leur mise en service. Cette opération constitue le préalable au processus d'amortissement : seules les immobilisations corporelles intégrées au compte 21 font l'objet d'un amortissement.

⁶⁸ Cf. Conseil d'État, « commune de Douai », 21 décembre 2012. Les biens de retour se définissent comme les biens nécessaires à l'exploitation du service public concédés et reviennent gratuitement au concédant à l'expiration de la concession. Les biens de reprise sont utiles au service mais non indispensables et ne seront transférés au concédant à l'issue du contrat qu'en contrepartie d'une indemnisation du concessionnaire.

⁶⁹ Cf. également CE, 28 juin 2019, Commune de Bovel, n° 425975.

⁷⁰ Ces derniers porteraient notamment sur la suppression des éventuels doubles comptes entre l'inventaire du syndicat et celui d'Enedis, sur la correction du calcul de la valeur des biens retenue par les concessionnaires, etc.

Toutefois, ce processus n'a pas été mis en œuvre de manière satisfaisante pendant la période sous revue. Ainsi, une importante opération de régularisation a été menée en 2019, aboutissant à l'intégration de près de 32 M€ d'immobilisations en cours sur ce seul exercice (soit 60 % du montant total).

L'état des immobilisations restant à intégrer fait ressortir 2,6 M€ d'immobilisations en cours, acquis avant 2019. Le SIGERLy précise cependant que ces immobilisations font partie d'opérations d'investissement plus larges et non achevées à ce jour. Le syndicat a choisi, après consultation du trésorier, de n'intégrer ces immobilisations qu'au terme de l'opération concernée dans son ensemble. Elles n'ont pas en conséquence été prises en compte dans le processus de régularisation intervenu en 2019.

Tableau 12 : Immobilisations

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours	56 285 998	55 231 957	54 217 813	52 334 090	20 463 634	32 369 516
Immobilisations corporelles	97 474 975	105 443 891	116 116 054	123 333 330	152 851 115	155 759 490

Source : Comptes de gestion

9.2.4.1- L'amortissement du patrimoine

L'article L. 2321-2 du CGCT prévoit que les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires pour les communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants. Cette règle est également applicable au SIGERLy, qui procède effectivement à l'amortissement de ses immobilisations. Une part significative du patrimoine du SIGERLy est mise à disposition des concessionnaires de gaz et d'électricité. Son amortissement relève donc de ces derniers en vertu des contrats de concession.

Les durées d'amortissement pratiquées par le syndicat n'appellent pas d'observation.

9.2.5- La politique de provisionnement

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent de provisionner les risques financiers encourus dans les cas suivants : si le risque résulte d'un contentieux porté devant une juridiction, si une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier, si une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public ou si la commune a conclu des emprunts structurés. En dehors de ces cas, le syndicat peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

En l'espèce, le SIGERLy a constitué une provision du fait de l'ouverture d'un contentieux porté devant le juge administratif par les riverains de la chaufferie de Sathonay-Camp le 19 février 2016. Ces derniers demandaient la réparation des dommages résultant de l'existence et l'exploitation de la chaufferie, en l'occurrence la perte de valeur vénale de leur résidence, pour un montant de 340 000 €.

Une provision de 330 000 € a été constituée au niveau du budget principal du SIGERLy et de seulement 10 000 € au budget annexe de la chaufferie afin que ce dernier ne soit pas en déséquilibre. Ce procédé faisait alors supporter de manière indue au budget principal (abondé par l'ensemble des membres) la charge de la provision qui relevait du budget annexe de la chaufferie de Sathonay-Camp (financé par la seule collectivité). À tout le moins, la provision aurait dû être constatée au budget annexe concernée avec la possibilité pour le budget principal de verser à ce dernier une subvention exceptionnelle si les membres du SIGERLy le souhaitaient.

Une première correction est intervenue en 2019. Une reprise partielle de la provision constituée au budget principal a été opérée en 2019, à hauteur de 129 871 €. Ce même montant a alors été provisionné au niveau du budget annexe (pour un montant total cumulé de 139 871 € comptabilisé au BA).

Faisant suite à une première décision défavorable au SIGERLy du tribunal administratif, la cour administrative d'appel de Lyon a donné gain de cause aux requérants le 20 septembre 2020.

Toutefois, depuis le 1^{er} septembre 2020, la compétence relative aux réseaux de chaleur et de froid urbains avait été transférée à la métropole de Lyon. Le budget annexe était donc clôturé et ses comptes (dont ceux de provisions) réintégrés au budget principal.

En vertu de la jurisprudence administrative⁷¹, dans ce cas d'espèce, le contentieux ayant été engagé à l'encontre du SIGERLy avant le transfert de compétence, la responsabilité n'a pas été transférée à la métropole et il revenait au syndicat de supporter les charges de dommages et intérêts.

Dans ce contexte, le SIGERLy a financé les 156 146 € auxquels il a été condamné en reprenant la totalité des 340 000 € de provisions en 2020. Compte-tenu de ce qui précède, cette opération s'avère régulière et met un terme à l'ensemble des aspects comptables du litige.

En dehors de ce litige, et compte-tenu du champ de compétence du SIGERLy, les risques d'irrecouvrabilité des créances du syndicat à l'encontre de tiers ne sont pas significatifs et ne justifient pas la passation de provisions.

9.3- Conclusion intermédiaire sur l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

La programmation des investissements du syndicat apparaît insatisfaisante. Le niveau moyen de réalisation des dépenses d'équipement moyen, inscrites au budget, s'est établi à seulement 53 %. Ce constat résulte d'une absence de véritable programmation pluriannuelle des investissements alors même que le SIGERLy mène des opérations s'étalant fréquemment sur plusieurs exercices. Pour y remédier, la chambre recommande au syndicat de mettre en place un programme pluriannuel d'investissement ainsi qu'un dispositif d'autorisations de programme et de crédits de paiement.

Si les procédures de rattachement ou la constatation des restes à réaliser n'appellent pas d'observations, tel n'est pas le cas pour les opérations patrimoniales. La tenue de l'inventaire physique et comptable ne s'avère pas exhaustive concernant les immobilisations concédées. De même l'intégration des immobilisations en cours n'a été effective qu'à compter de 2019.

10- L'ANALYSE FINANCIÈRE

10.1- L'évolution comparée des produits et des charges

Les produits de gestion ont atteint 31,1 M€ en 2020 contre 10,4 M€ de charges de gestion, enregistrant tous deux une hausse légèrement supérieure à 6 % par an.

L'essentiel de la progression est intervenu entre 2016 et 2017. Cette variation trouve son origine dans l'intégration de la totalité des communes du territoire de la métropole de Lyon en 2017 (à l'exception de la ville de Lyon) en matière de distribution publique d'électricité et des compétences liées d'éclairage public⁷² et de dissimulation de réseaux. Cette décision a eu pour conséquence de majorer les produits de gestion et les charges de gestion.

⁷¹ En principe, une collectivité continue à assumer la responsabilité des actes pris antérieurement au transfert de compétence. Ainsi, la responsabilité d'une commune reste engagée au titre d'un contentieux formé antérieurement au transfert de la compétence concernée par le recours (CAA Nancy, 11 mai 2006, req. n° 04NC00570 et 04NC00571). Elle peut également demander réparation d'un préjudice propre subi avant le transfert (CE, 8 juillet 1996, Cne de la Bresse, n° 128579). En revanche, tous les droits et obligations sont transférés lorsqu'ils s'attachent à un contrat qui continue à produire ses effets postérieurement au transfert (CE, 26 février 2014, Sté Véolia eau, n° 365151, inédite ; CE, 3 décembre 2014, Sté Citelum, n° 383865, T.).

⁷² Le nombre de communes adhérente à l'éclairage public est passé de 34 à 42 en 2017 avec une hausse de 45 % du nombre de points lumineux.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF)⁷³ est quant à lui passé de 15,5 M€ en 2015 à 18,5 M€ en 2020 soit une hausse de plus du tiers pendant la période sous revue. Toutefois, entre 2017 et 2020, à périmètre constant, la progression atteint 7,8 %.

Toutefois, la part de l'EBF dans les produits de gestion est restée globalement stable. Elle représentait encore près des deux tiers des produits de gestion lors du dernier exercice sous revue soit un niveau très satisfaisant.

Tableau 13 : Évolution comparée des produits et des charges

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM
Produits de gestion	23 095 770	23 260 287	27 705 270	27 681 452	29 099 518	31 126 219	6,1 %
- Charges de gestion	7 605 301	6 548 746	8 456 470	9 387 602	8 724 692	10 369 012	6,4 %
= Excédent brut de fonctionnement	15 490 469	16 711 541	19 248 800	18 293 850	20 374 825	20 757 207	6,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	67,1 %	71,8 %	69,5 %	66,1 %	70,0 %	66,7 %	

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

10.2- Les produits de gestion

10.2.1- Les contributions des communes

Les contributions des communes représentent le principal produit de gestion, soit près de 85 % de ces derniers. Elles ont augmenté de près de 45 % depuis 2015, passant de 18,2 M€ à 26,5 M€. Cette progression trouve son origine dans trois facteurs distincts.

Le premier est l'augmentation du nombre de communes adhérant aux compétences optionnelles d'éclairage public et de dissimulation des réseaux. En matière d'éclairage, le nombre d'adhérents est ainsi passé de 34 à 47, et celui de points lumineux gérés par le SIGERLy a augmenté de plus de 75 % pour atteindre près de 69 000 points en fin de période sous revue.

Le second facteur est le mode de calcul de la contribution, déterminée sur la base d'une part fixe correspondant à la quote-part des charges d'administration générale et d'une part variable, assise essentiellement sur le volume d'investissement réalisé au bénéfice de la commune.⁷⁴

Les premières contributions ont été mises en place en 2006, sur la base d'un amortissement des dépenses d'investissement sur 15 ans. Ainsi, pendant les 15 premières années, une fraction d'un quinzième du montant des dépenses d'équipement se cumule à la contribution de l'année précédente, générant une augmentation régulière des contributions communales.

Par ailleurs, le montant des investissements du syndicat a fortement augmenté entre 2018 et 2020 (+ 3,8 M€), ce qui a entraîné mécaniquement une hausse des contributions.

À ces deux premières composantes s'ajoute également, une contribution pour le remboursement de la dette contractée par le SIGERLy envers le SYDER. L'arrêté préfectoral du 27 mars 2017 réglant les conditions financières du retrait de la métropole du SYDER prévoit que les contributions dues au titre des investissements déjà réalisés par le SYDER sur le territoire de la métropole, doivent être acquittées et ce jusqu'en 2031.

⁷³ L'EBF correspond à l'excédent des produits de gestion courants sur les charges de gestion, en excluant les recettes et dépenses aussi bien financières qu'exceptionnelles. Il est un indicateur du fonctionnement courant et illustre les fondamentaux financiers.

⁷⁴ En ce qui concerne l'éclairage public, le montant tient compte du nombre de points lumineux, du type d'installation, des coûts de maintenance, de travaux et d'achat d'énergie constatés.

En ce qui concerne la dissimulation des réseaux, la contribution est calculée sur la base des travaux constatés sur le territoire de chaque adhérent concernés d'un taux global fixé par délibération du comité syndical. Ce dernier prend en compte les coûts globaux de travaux, de frais financiers et de structures nécessaires et directement affectables à la gestion de cette compétence tant en fonctionnement qu'en investissement.

10.2.2- La taxe sur la consommation finale d'électricité

En vertu de l'article L. 2333-2 du CGCT, le bénéficiaire de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) est la commune ou l'EPCI (ou syndicat mixte) qui lui est substitué au titre de sa compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité. Le bénéficiaire de la taxe départementale est le département.

La situation actuelle du SIGERLy au regard de la TCFE est issue du « *principe de cristallisation* » tel que défini par l'article L. 5212-24 du CGCT. Ainsi, les communes de plus de 2 000 habitants qui percevaient cette taxe au 31 décembre 2010 avaient la possibilité de la conserver. L'adhésion au SIGERLy n'implique pas la perception de la TCFE par le syndicat. En 2021, seules trois communes (Chassieu, Jonage et Marcy l'Etoile) percevaient toujours directement la TCFE auprès de leurs contribuables locaux.

En ce qui concerne le SIGERLy, ce dernier a fixé le tarif maximum applicable en matière de TCFE défini par l'article L. 2333-4 du CGCT. Le coefficient multiplicateur, qui permet de moduler les tarifs de référence, est ainsi de 8,5 depuis 2015.

Le produit brut de la TCFE représentait en moyenne 14,8 M€ par an pendant la période sous revue. Toutefois, l'article L. 5212-24 permet à un syndicat de reverser à une commune ou à un EPCI à fiscalité propre une fraction de la taxe perçue sur son territoire, par délibérations concordantes. Le SIGERLy a opté pour la mise en place de ce mécanisme plutôt que d'affecter cette ressource au financement de ses travaux.

Il reverse donc 99 % du montant de TCFE prélevé aux collectivités membres, ne conservant que 1 % au titre des frais de gestion de ladite taxe (identification des redevables, suivi, recouvrement...). Elle ne constitue donc qu'une recette nette minime pour le syndicat de 950 000 € en six ans.

10.2.3- Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation représentaient un montant de 4,8 M€ en 2020, en hausse de 0,8 % par an depuis 2015. Toutefois, cette hausse globale se révèle en partie artificielle.

Ainsi, ces ressources regroupent les redevances versées par les concessionnaires, auxquels le SIGERLy a délégué la gestion de la distribution d'électricité et de gaz, et les refacturations de travaux d'enfouissement réalisés par le syndicat au bénéfice d'opérateurs extérieurs.

Les redevances relèvent du cœur d'activité du syndicat, c'est-à-dire de son rôle d'autorité organisatrice de réseau, concédant. Ce produit, récurrent, constitue près de 80 % des ressources d'exploitation (3,9 M€ en 2020). À l'inverse, le produit des refacturations de travaux constitue une activité marginale pour le syndicat et dont le montant varie fortement en fonction des demandes d'intervenants externes.

La hausse des ressources d'exploitation en 2020 résulte d'un montant exceptionnellement important de refacturations de travaux (535 000€). À l'inverse, le produit des redevances des concessionnaires a diminué de 8,8 % depuis 2015, alors même que le périmètre syndical, et par conséquent des concessions conclues, s'est élargie en 2017. Cette baisse trouve son origine dans la diminution de la redevance versée par Enedis.⁷⁵

10.3- Les charges de gestion

10.3.1- L'évolution générale

Les charges de gestion ont progressé de 36 % depuis 2015, pour atteindre 10,4 M€ en 2020. Cette progression repose sur la dynamique des charges à caractère général, qui représentent près de 80 % de l'ensemble en 2020.

⁷⁵ Si la redevance versée par Enedis est assise pour partie sur les investissements portés par le SIGERLY, le montant de référence retenu pour le calcul de la redevance de l'année N est le montant des dépenses d'équipement de l'année N-2. Ceci explique que le niveau de redevance ait diminué alors même que le montant des investissements du syndicat est supérieur en 2020 à celui de 2015.

Cette hausse s'est concentrée sur deux exercices : en 2017 (+ 1,9 M€), à raison de l'extension du périmètre du SIGERLy, et en 2020 (+ 1,6 M€).

Tableau 14 : L'évolution des charges de gestion

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM
Charges de gestion	7 605 301	6 548 746	8 456 470	9 387 602	8 724 692	10 369 012	6,4 %
<i>Dont charges à carac. général</i>	<i>4 793 518</i>	<i>4 145 582</i>	<i>6 044 464</i>	<i>7 393 166</i>	<i>6 720 483</i>	<i>8 095 941</i>	<i>11,1 %</i>
<i>Dont charges de personnel</i>	<i>1 921 848</i>	<i>1 828 827</i>	<i>1 901 554</i>	<i>1 931 596</i>	<i>1 948 483</i>	<i>2 231 790</i>	<i>3,0 %</i>
<i>Dont autres charges de gestion</i>	<i>666 669</i>	<i>462 704</i>	<i>510 453</i>	<i>61 919</i>	<i>55 726</i>	<i>41 281</i>	<i>- 42,7 %</i>

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

10.3.2- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont passées de 4,8 M€ en 2014 à 8,1 M€ en 2020 soit une hausse de près de 70 % depuis 2015. La principale hausse est intervenue en 2017 lors de l'extension du périmètre du SIGERLy (+ 1,9 M€).

Les achats d'énergie (+ 1,8 M€) et les dépenses de maintenance (+ 1,4 M€) constituent les facteurs essentiels de la hausse des charges à caractère général.

Leur évolution correspond principalement à l'augmentation du nombre de communes adhérentes à la compétence éclairage public, avec une augmentation de moitié du nombre de points lumineux en gestion. À cette explication s'ajoute également, concernant les achats d'énergie, la revalorisation continue des tarifs de l'électricité.

10.3.3- Les charges de personnel

Les charges de personnel sont restées stables de 2015 à 2019, malgré l'extension du périmètre syndical, ce qui illustre une bonne maîtrise de ce poste de dépenses. Elles ont néanmoins augmenté en 2020, passant de 1,9 M€ à 2,2 M€.

L'augmentation des effectifs du syndicat et la requalification de postes en postes de la catégorie supérieure ont contribué à ce surcroît de dépenses. Cette évolution résulte des orientations du syndicat pour développer ses compétences en interne notamment en matière de conseil en énergie partagé.

Malgré cet accroissement des charges de personnel, celles-ci représentaient 21,5 % des charges de gestion en 2020.

10.3.4- Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont fortement décru pendant la période sous revue. De 667 000 € en 2015, elles ont atteint 62 000 € en 2018 avant de se stabiliser à 42 000 € en 2020.

Cette baisse trouve son origine dans la suppression de contributions versées au SYDER. Ces dernières résultaient des conditions de retrait du SIGERLy du SYDER, fixées par arrêté préfectoral en 2003. Le SIGERLy devaient en effet rembourser une quote-part de la dette contractée par le SYDER.

En ce qui concerne la quote-part de la dette supportée au titre du départ du SIGERLy du SYDER en 2018, cette dernière est imputée directement en remboursement de dette aux comptes 1687- Autres dettes (capital) et 6618-Intérêts des autres dettes.⁷⁶

En fin de période sous revue, les autres charges de gestion ne recouvraient plus que les indemnités versées aux élus qui représentent environ 40 000 € par an.

⁷⁶ Le remboursement de la dette au SYDER a donc été comptabilisé en tant que charge de fonctionnement de 2015 à 2017 puis en charge d'investissement à compter de 2018. Cette modification de méthode comptable a donc affecté le calcul de la capacité d'autofinancement. Toutefois, eu égard aux montant de remboursement (667 000 € en 2015) et à la structure la CAF brute, passée de 11,8 M€ à 17,8 M€ entre 2015 et 2020, le changement de méthode comptable n'a pas eu un effet significatif justifiant un retraitement.

10.4- Le financement des dépenses d'investissement

10.4.1- L'autofinancement

L'autofinancement brut du SIGERLy a augmenté de plus de moitié depuis 2015 pour atteindre 17,8 M€ en 2020. Une part significative de la progression est intervenue à l'occasion de la modification du périmètre syndical en 2017 (+ 2,7 M€).

L'amélioration de la capacité d'autofinancement (CAF)⁷⁷ brute entre 2017 et 2020, c'est-à-dire à périmètre constant, s'est limitée à un peu plus de 10 %. Cette hausse résulte de la revalorisation continue de l'EBF et de la baisse progressive des charges d'intérêt.

Par ailleurs, le niveau d'autofinancement brut ramené aux produits de gestion perçus s'est avéré relativement stable. Il s'est établi entre 55 % et 60 % des produits de gestion entre 2016 et 2020, ce qui démontre une absence d'incidence majeure de la modification de périmètre intervenue en 2017.

Tableau 15 : Autofinancement brut

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM
Excédent brut de fonctionnement	15 490 469	16 711 541	19 248 800	18 293 850	20 374 825	20 757 207	6,0 %
+ Résultat financier	- 3 179 840	- 2 875 556	- 2 923 158	- 2 647 750	- 2 409 559	- 2 165 040	- 7,4 %
+ Solde des op. d'aménagements ⁷⁸	- 642 017	- 587 432	- 277 133	- 389 023	- 661 283	- 704 525	1,9 %
+ Résultat exceptionnel	83 198	57 465	5 304	52 950	18 613	- 50 542	
= CAF brute	11 751 810	13 306 019	16 053 812	15 310 028	17 322 597	17 837 100	8,7 %
En % des produits de gestion	50,9 %	57,2 %	57,9 %	55,3 %	59,5 %	57,3 %	

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

L'autofinancement net a également progressé pendant la période sous revue. La CAF nette s'est ainsi élevée à 6,4 M€ en 2020 contre 4,2 M€ en 2015, et ce malgré la forte augmentation de l'annuité en capital de la dette supportée par le syndicat. Cette dernière a atteint 11,4 M€ en 2020 soit 3,8 M€ de plus qu'en 2015.

10.4.2- Le financement propre disponible

L'autofinancement net sur toute la période sous revue a représenté 38,7 M€. Les ressources d'investissement hors emprunt (FCTVA, subventions d'investissement...) ont permis de porter le financement propre disponible (FPD)⁷⁹ à 54,9 M€, soit un taux de couverture des dépenses d'équipement de 61 %.

Les produits de cessions n'ont pas constitué une source significative de financement. Toutefois, le SIGERLy a initié en 2021 la cession de son siège actuel dans le cadre de la recherche d'une nouvelle implantation. Il a inscrit à ce titre 2,5 M€ de recettes au budget primitif 2021. Le syndicat souhaitant louer son nouveau siège, le produit perçu ne sera pas mobilisé pour cette acquisition mais pourra alimenter son financement propre disponible.

10.4.3- Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement ont représenté 89,9 M€ sur toute la période sous revue, soit 15 M€ par an en moyenne.

⁷⁷ La CAF brute est égale aux produits réels de fonctionnement (encaissables) auxquels on soustrait les charges réelles de fonctionnement (décaissables).

⁷⁸ L'article L. 2224-35 du CGCT encadre les conditions de participation des opérateurs de télécommunication aux travaux de dissimulation des réseaux. La FNCCR, l'AMF et ORANGE, ont convenu d'un accord national en 2005 afin de déterminer la proportion des coûts pris en charge par l'opérateur de communications électroniques. En 2006 et 2007, le Bureau du SIGERLy a approuvé les conventions cadre relative à la participation des opérateurs aux travaux de dissimulation.

Les variations observées d'une année sur l'autre sont étroitement liées aux activités de travaux et sont à rapprocher de l'évolution des dépenses d'équipement.

⁷⁹ Le FPD constitue l'ensemble des recettes d'investissement propres, c'est-à-dire hors emprunt, ce qui comprend essentiellement la CAF nette, le FCTVA, les subventions d'investissement et les produits de cession.

Le volume d'investissement a augmenté de 23,6 % depuis 2015. Toutefois, cette évolution ne reflète pas un cycle d'investissement ou une véritable politique syndicale propre mais résulte de l'agrégation des projets communaux. L'augmentation du nombre de communes adhérant aux compétences optionnelles d'éclairage public et de dissimulation des réseaux a favorisé une hausse de l'investissement à compter de 2018.

Tableau 16 : Dépenses d'équipement

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement	15 336 848	10 079 362	10 345 945	15 130 409	20 067 388	18 963 808	89 923 760

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

10.5- L'analyse du bilan

10.5.1- L'encours de la dette

L'encours de la dette a augmenté de 8,3 % depuis 2015, pour atteindre 92,7 M€. Si le syndicat a remboursé 52,9 M€ de dettes, contre 44,8 M€ de nouveaux emprunts, il a par ailleurs intégré 24,8 M€ de dettes supplémentaires venant du SYDER.

Tableau 17 : Encours de la dette (au 31 décembre)

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes au 1er janvier	87 191 865	85 579 814	78 116 901	103 503 761	96 112 430	94 146 561
- Annuité en capital de la dette	7 614 538	7 842 571	7 917 473	8 783 788	9 308 821	11 413 685
- Var. des autres dettes non financières	-2 486	120 342	3 520 052	2 607 542	2 816 840	2 464 218
+ Intégration de dettes	0	0	24 824 385	0	252 791	0
+ Nouveaux emprunts	6 000 000	500 000	12 000 000	4 000 000	9 907 000	12 430 000
= Encours de dette au 31 décembre	85 579 814	78 116 901	103 503 761	96 112 430	94 146 561	92 698 658

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Ce niveau d'endettement ne s'avère pas disproportionné au vu de la capacité d'autofinancement du syndicat. Ainsi, la capacité de désendettement s'est même améliorée pendant la période sous revue passant de 7,3 années en 2015 à 5,2 années en 2020.

En revanche, la somme du financement propre disponible et des nouveaux emprunts contractés représente 99,7 M€ soit 9,8 M€ de plus que les dépenses d'équipement. Les dépenses d'investissement (comprenant le remboursement de la dette du SYDER, les investissements financiers nets et les dons, subventions et prises de participation en nature) représentaient quant à elles 92,9 M€.

Ce différentiel résulte de la mobilisation de l'intégralité des emprunts budgétés alors même que les dépenses d'équipement n'étaient réalisées qu'à hauteur de moitié des prévisions budgétaires. Il a pour conséquence un recours à l'endettement excédant les besoins réels du syndicat.

Le SIGERLy indique qu'il a identifié ce point d'amélioration. La mise en place d'AP-CP et une gestion restrictive du recours à l'endettement sont à l'étude.

10.5.2- La trésorerie

Le niveau de trésorerie du SIGERLy est particulièrement élevé. Ainsi, en moyenne, pendant la période sous revue, il représentait plus d'un an de charges courantes. Or, un niveau de trésorerie peut être considéré comme satisfaisant lorsqu'il représente entre 30 et 90 jours de fonctionnement. Ce niveau de trésorerie illustre un surfinancement du SIGERLy qui n'est pas sans coût pour le syndicat.

10.6- Conclusion intermédiaire sur la situation financière

Les produits de gestion ont atteint 31,1 M€ en 2020 contre 10,4 M€ de charges de gestion, enregistrant tous deux une hausse supérieure à 6 % par an. L'essentiel de cette progression

est en réalité intervenu entre 2016 et 2017, en raison de la modification du périmètre du SIGERLy.

L'excédent brut de fonctionnement a augmenté de près d'un tiers pour atteindre 18,5 M€ en 2020. À périmètre constant, la progression atteint 7,8 %, entre 2017 et 2020. La part de l'EBF dans les produits de gestion représentait près des deux tiers des produits de gestion lors du dernier exercice sous revue soit un niveau élevé.

Ce résultat favorable a été rendu possible par le mode de calcul des contributions des communes (26,2 M€ en 2020) qui permet de couvrir la maintenance de l'éclairage public et les travaux sollicités par les adhérents en matière d'éclairage et de dissimulation des réseaux.

L'autofinancement net a également progressé de 2,2 M€ pour atteindre 6,4 M€ en 2020, et ce malgré la forte augmentation de l'annuité en capital de la dette. Le financement propre disponible (FPD) de 2015 à 2020 s'est élevé à 54,9 M€, soit un taux de couverture des dépenses d'équipement de 61 %.

Ces dépenses d'équipement ont représenté 89,9 M€ pendant la période sous revue, dont plus de 40 % se sont concentrés sur les exercices 2019 et 2020.

Si l'endettement syndical atteint 92,7 M€, il s'avère tout à fait soutenable avec une capacité de désendettement d'environ cinq années, ce d'autant plus que le surfinancement des dépenses d'investissement par l'emprunt aboutit à une trésorerie trop élevée.

Le SIGERLy a poursuivi sa trajectoire financière favorable amorcée lors du précédent contrôle de la chambre mais doit désormais mieux maîtriser la gestion de sa dette.